



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة باتنة 01-الحاج لخضر-
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية



تعزير اللامركزية كمقاربة لإصلاح الإدارة المحلية في الجزائر

أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه الطور الثالث – ل.م.د- في العلوم السياسية
تخصص الإدارة المحلية

إشراف الأستاذ الدكتور:

أ.د. هشام عبد الكريم

إعداد الطالب:

منير إسعادي

لجنة المناقشة:

الصفة	مؤسسة الانتساب	الرتبة	اسم ولقب الأستاذ
رئيسا	جامعة باتنة 1	أستاذ التعليم العالي	أ.د. مراد بن سعيد
مشرفا ومقررا	جامعة باتنة 1	أستاذ التعليم العالي	أ.د. هشام عبد الكريم
عضوا ممتحنا	جامعة سطيف 2	أستاذ محاضر . أ.	د. نعيم شلغوم
عضوا ممتحنا	جامعة المسيلة	أستاذ محاضر . أ.	د. عبد النور منصوري
عضوا ممتحنا	جامعة باتنة 1	أستاذ محاضر . أ.	د. نزيهة عمران

السنة الجامعية : 2023/2022م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

انه أولو الشكر هو لله عز وجله الذي وفقني اليه استكمال
هذا العمل رغم كل شيء،

أما الشكر الثاني فهو للأستاذ الدكتور هشام عبد الكريم الذي
تفضل بالإشراف علي إنجاز هذا العمل، مع شكره علي الجهود
الذي بذله معي طيلة هذه السنوات...دام تواضعك وعطاؤك
أستاذ.

لا يفوتني أنه أتوجه بالشكر الي السادة أعضاء لجنة المناقشة
علي تفضلهم بمناقشة وتصويب هذا العمل البسيط.

إِهْدَاء

أهديه هذا المجهود المح والديه الكريمين، اللذان انتظرا بشغفه

لحظة ميلاد هذه الثمرة... أطال الله فيهم أعماركم

المح كل من علمني عرفا منذ وطئت قدمي أبوابه

المدرسة المح اليوم

كما لا يمكنني سوى أن أهديه هذا العمل أيضا المح

زوجتي أم أولادي التي تعبته وملائته الفراغ جراء انشغالي بهذا

العمل... أدام الله المودة

المح كل العائلة: -أبنائي: سيف الإسلام. بشري. اشراق. اسراء.

محمد أمانيغ. اغيلاس واسيل... أتمنى أن أراكم يوما شموعا تير طريقه

الوطن

-أختي واخوتي: سليمة. الصالح. خير الدين. جمال الدين. عبد

العظيم

- المح كل أصدقائي وزملاء زميلاتي الدفعة.



مقدمة



مقدمة:

مثل موضوع اصلاح الدولة أحد أهم موضوعات الدراسة لحقل العلوم السياسية، ومن تشاركتها الموضوع من العلوم الإنسانية والاجتماعية في السنوات الأخيرة، نظرا لما لموضوع الدولة من أهمية، تتعلق بسيرها وحسن أدائها، وان اختلفت زوايا النظر له، اذ منها من نظر اليه من زاوية توازن السلطات والعلاقات فيما بينها مركزيا، وهامش صناعة القرار لكل منها، ومنهم من نظر اليه من زاوية العلاقة بين الدولة ممثلة في حكومتها المركزية وبين كياناتها وهيئاتها المحلية، أو ما سمي بالعلاقة بين الدولة والإدارة والمحلية بمختلف مكوناتها وأشكالها.

لقد اعتبر الكثير من الدارسين أن الأداء الممركز للدولة هو صلب مشكلات كبيرة، مما حال دون تمكن الدولة من تشكيل الإطار المناسب لإشراك كل الفواعل في مسار الديمقراطية متعددة المستويات، كما حالت دون مشاركة فئات كثيرة في العملية التنموية، التي بقيت محل المطالبات الملحة محليا، نظرا لأن تلبية الحاجيات واشباع الرغبات هي من المسائل التي لا تقبل التأجيل.

أصبح أسلوب اللامركزية الإدارية في أداء الدولة في البلدان الديمقراطية بوابة التحول الى الديمقراطية المحلية، فتنخب الساكنة المحلية المجالس المحلية التي تتولى إدارة شؤونها المحلية، بعيدا عن تدخل الحكومة المركزية في تفاصيل شؤون الوحدات المحلية، فساهمت هذه الأخيرة في إيجاد حلول للمشاكل المحلية، كما تمكنت من الرفع من المستوى المعيشي للساكنة، وأصبح أداء هذه الوحدات المحلية محوريا حتى في الجانب الاقتصادي، ولم يبق مقتصر على الجوانب السياسية والاجتماعية والثقافية.

الا أنه وبرغم التقدم الكبير التي حققته الدول الديمقراطية التقليدية والصاعدة في تحرير المبادرة المحلية، من خلال إعطاء استقلالية كبيرة للسلطة المحلية في إدارة شؤونها، وبالتالي المشاركة في المجهود التنموي الوطني، بقيت دول العالم الثالث-وخاصة العربية منها- عاجزة عن إيجاد النهج الرشيد لإشراك المجتمع المحلي، من خلال حكم نفسه بنفسه، وكذا من خلال اشراكه بفعالية في مجهود تنموي محلي يلبي الحاجيات المحلية، ويرفع المستوى المعيشي للساكنة.

لم تكن الجزائر بعيدة عن هذا النقاش العميق، رغم مرور عقود من الاستقلال، اذ رغم السير النظري -من خلال مختلف الدساتير والقوانين التي تم سنها- في خيار التسيير اللامركزي للشؤون

المحلية، والذي ورثته عن الإدارة الاستعمارية، ورغم محطات الإصلاح الكثيرة التي مرت عليها الإدارة المحلية الجزائرية، إلا أن النتائج المحققة لم ترق إلى المستويات المأمولة، مما جعل من التطلع إلى نتائج أفضل اهتمام تقاسمه الأكاديميون والفنيون في الميدان.

كانت القناعة راسخة عند هؤلاء منذ بدأت الدولة الجزائرية الفتية مسيرتها أن تعزيز اللامركزية الإدارية هي المقاربة الأنجع لإصلاح الإدارة المحلية في الجزائر، لتحقيق ديمقراطية محلية تحرر الطاقة الإبداعية للسكان المحلية، وتوفر على الحكومة المركزية موارد كثيرة تنفق في إعانات سنوية روتينية على الجماعات الإقليمية، كما توجه اهتمامها لقضايا أخرى تستدعي اهتماما أكبر، إلا أن واقع الممارسة كان بعيدا عن بلوغ الأفق المنشود منذ أمد بعيد، وبعد محطات إصلاحية كثيرة.

أ- أهمية الموضوع:

إن إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر هو جزء من مشروع الإصلاح العام الذي تتقاسمه الاهتمام فئات كثيرة في المجتمع من أكاديميين وسياسيين وبيروقراطيين وخبراء، لأجل إيجاد الحلول للمشكلات التي يعيشها المواطن، وخاصة تحضير واقع أفضل للأجيال القادمة.

1- الأهمية العلمية: حاول الباحث في هذه الدراسة عدم الاكتفاء بالوصف والتحليل البسيط والشكلي لجزئيات الموضوع، بل عمل على الغوص في حقائق الأشياء، بالشكل الذي يتمكن من خلاله من تقديم دراسة تحليلية عميقة للواقع المعيش، وتبيان ظروف وملابسات الواقع الذي عاشته ولا تزال الإدارة المحلية في الجزائر، بعيدا عن الشكلية المنهجية والمجاملات السلبية، فقد عمل على الاستفادة من المنهج التحليلي الذي لا يعترف بالحدود الذي يتميز به حقل العلوم السياسية، لتقديم الصور الحقيقية من خلال توصيفاته، كما يعتقد أنه حاول الغوص في حقيقة الأشياء، لتقديم الصورة الحقيقية لواقع الممارسة في الإدارة المحلية في الجزائر.

2- الأهمية العملية: لم يكتف الباحث بكشف الواقع الذي تعيشه الإدارة المحلية، وأهم العراقيل التي حالت لحد الآن دون أداء أدوارها المنوطة بها، بل قدم مجموعة من الحلول التي يراها كفيلة بإصلاح الإدارة المحلية في إطار المقاربة اللامركزية، وذلك انطلاقا من اطلاعه على مختلف التجارب الناجحة في العالم، سواء المتقدم أو السائر في طريق النمو، وانطلاقا كذلك من تجربته العملية في الميدان، إذ سبق للباحث وأن عمل كمنتخب محلي في الإدارة المحلية، من خلال توليه لمنصب بلدية لعهدتين متتاليتين بين سنتي 2012 و 2021.

ب-الدراسات السابقة:

رغم قلة ما تم تأليفه في هذا الحقل المعرفي محليا من مختصي العلوم السياسية، إلا أن أعمالا أكاديمية مثل مذكرات الماجستير وأطروحات الدكتوراه قد وجدت، إذ تم فيها تناول الموضوع من زوايا مختلفة، ويكاد التأليف فيه مقتصر على متخصصين في القانون الإداري، فأكثر الدراسات في هذا الميدان هي لمفكرين أجانب، إذ تناولوا تجارب بلدانهم في التنظيم المحلي والإدارة المحلية، والأكاديميون الفرنسيون بالخصوص اهتموا اهتماما كبيرا بهذا الميدان.

-كتاب " الجماعات الإقليمية أي مستقبل؟ Collectivités territoriales Quel

avenir ? للمؤلف الفرنسي مارك ثوملو **Marc Thoumlou** ، وهو مستشار مصالح مجلس الشيوخ، وأستاذ مشارك في معهد الدراسات السياسية، تناول فيه مفاهيم نظرية للجماعات الإقليمية وهيئاتها وصلحياتها، مع أمثلة من واقع تجربة الجماعات الإقليمية في فرنسا، كما استعرض تطور مسار تمويل هذه الجماعات الإقليمية، والتعاون فيما بينها كبديل عن اعانات الدولة، دون تغافل الحديث عن التحديات المستقبلية التي ستواجه الجماعات الإقليمية في فرنسا، صدر الكتاب في طبعته الثانية سنة 2016.

-كتاب " اللامركزية" **La Décentralisation** للأستاذ في معهد الدراسات السياسية الفرنسي

اندري رو André Roux، تناول فيه بالشرح مجمل النقاشات السياسية التي دارت حول إحلال اللامركزية الإدارية في إدارة الجماعات الإقليمية في فرنسا محل المركزية وأشكالها، كما شرح بالتفصيل أهم محطات الإصلاح في الإدارة المحلية الفرنسية الى غاية سنة 2016، سنة صدور الكتاب، كما عرج في مؤلفه الى ادراج مقارنة بين أسلوب المركزي واللامركزي، ثم ليتناول بالتفصيل أسلوب عمل وتنظيم الجماعات الإقليمية الفرنسية بعد الإصلاحات الكثيرة التي خضعت لها.

-كتاب "التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق" للدكتور **عمار بوضياف**، وهو أستاذ

جامعي متخصص في القانون الإداري، وله مؤلفات عديدة في الإدارة المحلية، عالج المؤلف في مضمون هذا الكتاب اطارا مفاهيميا عن المركزية واللامركزية والإدارة المحلية، كما تناول بالشرح التنظيم الإداري المركزي والمحلي في الجزائر، إضافة الى صلاحيات واختصاصات المجالس البلدية والولائية المنتخبة، إضافة الى العلاقة بينها وبين الحكومة من خلال أعوانها، و خاصة ما تعلق

بالوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة على هذه المجالس المنتخبة، و قد غلب على الدراسة الطابع القانوني، الذي هو اختصاص المؤلف.

-كتاب " مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية" للدكتور محمد أحمد محمود، والذي يتكون من جزئين، الأول حول النظرية العامة للمركزية واللامركزية، أما الجزء الثاني فتم تخصيصه للحديث عن الجماعات المحلية الإدارية بين النظرية والحقيقة، وهو مرجع غني بالنماذج النظرية الأصلية عن الموضوع، كما دعم دراسته بنماذج تطبيقية من التجارب الفرنسية والإنجليزية والمصرية.

-كتاب "الإدارة المحلية والقطاع البلدي التحديات والفرص الضائعة الرياض انموذجا" للدكتور عبد العزيز بن عياف، والذي جمع في مؤلفه بين سنوات التنظير في الجامعات كمدرس في اختصاص الإدارة المحلية وتسيير المدن، وبين سنوات من العمل الإداري الميداني في ديوان أمير منطقة الرياض، عاصمة المملكة السعودية، قدم في مؤلفه تجربة السعودية في التحول في تسيير المدن من النهج المركزي الى اللامركزية الإدارية، وأهم النتائج المحققة، إضافة الى فرص المستقبل.

-أطروحة دكتوراه بعنوان: "الحوكمة المحلية كمدخل لبناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر" للدكتور بلال خروفي، تناول فيها بالدراسة موضوع القدرات اللامركزية للجماعات الإقليمية في الجزائر، ومختلف محطات الإصلاح التي عرفتها، وهي دراسة حديثة تمت مناقشتها سنة 2019، الباحث منتسب الى قسم العلوم السياسية جامعة باتنة 01.

-أطروحة دكتوراه بعنوان: " ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية وفقا للمعايير الدولية للحكامة" للدكتورة راضية سنقوقة، وهي دراسة حديثة أيضا، تمت مناقشتها سنة 2020، بقسم الحقوق جامعة باتنة 01، تم في هذا البحث دراسة النظام القانوني للجماعات المحلية في الجزائر، ثم دور الحكامة في ترشيد الإدارة المحلية.

-مقالة علمية بعنوان "Le processus de décentralisation en Algérie" للباحثتين Aknine Rosa و Rahmouni Djamila من جامعة تيزي وزو، نشرت في مجلة Recherches économiques، العدد 01 لسنة 2022، تمت معالجة قضايا التقسيم الإقليمي

والتوازن المنشود بين المناطق، كما تناولنا بالحديث موضوع آليات تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، ثم التحديات التي تواجه بناء نسيج إقليمي لامركزي في الجزائر.

-مقالة للباحث فوزي بن عبد الحق بعنوان: "قراءة سياسية في قانون البلدية 10-11 - اصلاح بلدي أم احتواء للمسار الديمقراطي؟"، المنشور في مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 02 لسنة 2018، سرد الباحث التطور القانوني لنظام البلدية، ثم تناول مضمون القانون 10-11، ليصل الى ابراز إيجابيات وسلبيات هذا القانون.

ت-إشكالية الدراسة:

يعتبر موضوع اصلاح الإدارة المحلية في الجزائر موضوعا هاما شغل اهتمامات الباحثين والفنيين البيروقراطيين والسياسيين في الجزائر، اذ تعددت محاولات الإصلاح، كما تعددت طروحات الحلول المقترحة، وعلى ضوء طرح الباحث لبدليل تعزيز اللامركزية كمقاربة لإصلاح الإدارة المحلية في الجزائر، تصاغ إشكالية البحث كما يلي: كيف يمكن أن يمثل تعزيز اللامركزية مقاربة لإصلاح الإدارة المحلية في الجزائر؟، ثم ليطم تفريع الإشكالية الى مجموعة من التساؤلات الجزئية:

-ما المقصود باللامركزية والإدارة والمحلية والإصلاح الإداري؟

-ما هو واقع تسيير الإدارة المحلية في الجزائر (بين المركزية واللامركزية)؟

-كيف هو واقع تمويل الإدارة المحلية في الجزائر؟

- كيف سيكون تعزيز اللامركزية مقاربة لإصلاح الإدارة المحلية في الجزائر؟

حتى نتمكن من الإجابة على هذه التساؤلات تمت عملية بناء الفرضيات التالية:

-الفرضية رقم 01: يغلب على تسيير الإدارة المحلية في الجزائر النمط المركزي، في صيغة

عدم التركيز.

-الفرضية رقم 02: تعتمد الإدارة المحلية في تمويلها على اعانات الدولة.

-الفرضية رقم 03: تعزيز استقلالية التسيير الإداري والمالي للإدارة المحلية هو طريق

إصلاحها.

ث-ميررات اختيار الموضوع:

لا يزال الاهتمام كبيرا بموضوع إدارة وتسيير الجماعات الإقليمية، نظرا لأهميتها كجزء من منظومة الدولة، وكفاعل تنموي وخدمي للساكنة، فتختلف الدوافع من باحث الى آخر في دراسة هذا الموضوع، بين دوافع موضوعية وأخرى ذاتية:

-الدوافع الموضوعية: يعرف العالم موجة من التحول نحو المحلية، رغم العولمة الزاحفة التي يعيشها، فقد أصبحت ميلا عاما لدى الانسان المعاصر، من خلال العودة الى الخصوصيات والتشبث بها، في الوقت الذي ضعف الارتباط بالوطني والدولاتي، ما دفع مؤسسات البحث الى إعطاء اهتمام متزايد بموضوع المحلية، وكذا البيئة التي ينبغي ان توفر للخصوصيات المحلية لإدارة وقيادة نفسها بنفسها.

ان الفعل الديمقراطي المحلي هو لبنة من لبنات التحول والانتقال الديمقراطي، فإحلال الديمقراطية والحريات المحلية هي حلقة من مسار الديمقراطية الذي يبحث عنه انسان العالم الثالث، مما استوجب على مؤسسات البحث مواكبة كل هذه الحركية المحلية.

-الدوافع الذاتية: للباحث تجربة ميدانية في التسيير المحلي كرئيس لمجلس شعبي بلدي لعهدتين متتاليتين، فكانت له مجموعة من الملاحظات حول تسيير المجالس المنتخبة، والإدارة المحلية عموما في الجزائر، من هذه الخلفية أراد أن يساهم بنقد ما عاشه كمارس في الميدان من وجهة نظر أكاديمية، كما تغمره إرادة في اقتراح حلول لكثير من المشكلات التي يعرفها التسيير المحلي، ولعل أكبر المؤاخذات التي عايشها، المركزية الشديدة التي تسيير بها هذه المجالس، والتهميش الذي يلاقيه المنتخب المحلي من الإدارة، لدرجة تحوله الى موظف منتخب، رغم بعض الفسح التي تمنحها النصوص القانونية المنظمة لعمل الجماعات المحلية و علاقاتها، الا أن الاعوان العموميين المحليين يجتهدون في تعطيها.

ح-حدود الدراسة:

في العادة يعتمد الباحثون الى تحديد إطار زمني ومكاني لموضوع الدراسة، حتى يتمكنوا من التحكم في موضوع الدراسة والبحث:

-الإطار المكاني: تدور الدراسة حول الادارة المحلية في الجزائر، وهي محور الدراسة، بمعنى أن النطاق المحلي هو موضوع الدراسة، حتى وان تم التعرّيج على بعض التأثيرات الوطنية، كما تم اجراء بعض المقارنات مع بعض التجارب الأجنبية، فالنطاق المحلي هو أساس اهتمام الدراسة.

-الإطار الزمني: وقد حدد الباحث دراسته في إطار زمني ما بعد صدور قانوني البلدية والولاية 10-11 و 07-12 الى غاية سنة 2023، وهي الفترة التي عرفت تغييرا كبير في المنظومات القانونية المختلفة، والتي تأثرت في جانبها السياسي بتمكن النظام السياسي من استعادة زمام المبادرة السياسية بعد تمكنه من القضاء على الجماعات المسلحة، فتم التخلي عن بعض هوامش الممارسة الديمقراطية، وقد دفع الى تجنب نطاق زمني ممتد أكثر من هذا توسع كبير في البحث لا يفيد موضوع الدراسة.

ج-صعوبات انجاز الدراسة:

ان أولى الصعوبات التي واجهت الباحث في انجاز دراسته هو غياب دراسات محلية ذات قيمة علمية في ميدان العلوم السياسية، اذ بقي الى وقت قريب هذا الحقل المعرفي حكرا على المختصين في القانون، والتي تختلف منهجيتها عن العلوم السياسية، فهذه الأخيرة لا يكتفي منهجها بالشكليات الوصفية العامة، كما تتشابه في هذا الحقل المعرفي اختصاصات كثيرة مثل المالية والقانون والاقتصاد وعلم الاجتماع وعلم النفس والاثنوغرافيا...الخ، ما اقتضي من الباحث جهدا إضافيا للإلمام بها، لتخريج دراسة متكاملة وموضوعية، مع هضم كل هذه المتغيرات العلمية.

كما أثر سلبا غياب المعطيات الرقمية والإحصائية الحقيقية على تقديم تحاليل دقيقة، وهذا يعود الى انغلاق الإدارة وأعاونها، والتخوف من تقديم المعطيات للباحثين بحجة السر المهني.

و صعب أيضا من مهمة الباحث كثرة النصوص القانونية المتعلقة بسير الإدارة المحلية وعدم تحيينها، وخاصة ما هو من النصوص التنظيمية، مما كلف جهدا ووقتا كبيرين للحصول على أهمها، اذ لا يعرف مصدر معروف لهذه النصوص، بحيث يتولى جمعها وترتيبها.

كما يعتبر التضيق على الحريات في العالم الثالث عرقلة لإنجاز أبحاث علمية ذات قيمة، تتبني على استنطاق الحقائق وتحليل الوقائع، بالغوص في أعماق الظواهر بكل تجرد وموضوعية، بعيدا عن الشكلية الجامدة والزبانية السلبية.

و-الإطار المنهجي للدراسة:

ان تفاعلات موضوع الدراسة بأبعاد متعددة يجعل من اللجوء الى مناهج واقتربات كثيرة ضرورة وحتمية لأجل فهم الموضوع بتشعباته، فالتحليل الشمولي للموضوع اقتضى اللجوء اليها.

-مناهج الدراسة:

1-**المنهج التاريخي:** لا يمكن فهم واقع الظاهرة محل الدراسة الا في إطار السياق التاريخي الذي مرت به، فاللامركزية في الإدارة المحلية في الجزائر محل الدراسة، وان تم التركيز على دراسة مرحلة ما بعد التعديلات التي مست قوانينها بعد سنة 2011، الا أنها موضوع ممتد الى مرحلة ما قبل الاستقلال، اذ سبق للفرنسيين العمل بها الى غاية نهاية فترة الاحتلال، وان كان السياق التاريخي كسرد للأحداث لا يكفي.

2-**المنهج التحليلي:** ان غاية العلمية في العلوم الاجتماعية والإنسانية هي الوصول الى تفكيك طلائع الظاهرة محل الدراسة، بتفكيك أجزائها وكشف خباياها، وعدم الاكتفاء بالوصف، فالإدارة المحلية في الجزائر ليست جهازا إداريا محظا، محدد المهام والمعالم كما يعتقد البعض، وانما هي جزء من الدولة في جانب هيكليتها ووظائفها المحددة قانونا، كما انها جزء من النظام السياسي في تشابك أجزائها مع منظومة الحكم، وفي الوقت نفسه هي جزء من المنظومة الاجتماعية والثقافية، و اللامركزية في التسيير ترتبط بأبعاد كبرى في النظام السياسي، مثل استعداده لقبول التعددية، و كذا مدى انفتاحه على القوى السياسية و الاجتماعية في المجتمع المحلي، و مدى قبوله للمحلية اصلا.

3-**المنهج المقارن:** تتيح المقارنة فهم جوانب من الظاهرة الإنسانية، وهي من الوسائل المنهجية الفعالة في فهمها، وقد تتيح المقارنة التوصل الى حلول لبعض المشكلات التي توصلت تجارب أخرى الى حلها، فقد قارن الباحث بعضا من إخفاقات الإدارة المحلية الجزائرية مع نجاحات تحققت في تجارب قريبة، مثل التجربة التونسية بحكم تشابه الظروف، ومع التجربة الفرنسية بحكم علاقة التأثير التي بقي النموذج الفرنسي يمارسها على الإدارة الجزائرية، لمبرر تاريخي معروف، ولمبرر ثقافي مستمر.

4-**منهج دراسة الحالة:** اقتصر موضوع الدراسة على دراسة الإدارة المحلية في الجزائر، في جانب تسييرها، من دون متغيرات أخرى، وان لم يكن هذا الموضوع بمعزل عن التأثير والأثر مع

موضوعات أخرى، كما تم التطرق الى الإدارة المحلية في بلدان أخرى، الا أن الموضوع الأساسي الذي هو الإدارة المحلية في الجزائر بقي محافظا طوال الدراسة على محوريته.

-اقترابات الدراسة:

1-الاقتراب القانوني: من المهم فهم العلاقات و الاختصاصات التي تبنيها الأطر القانونية المنظمة لأجزاء الظاهرة، و بالخصوص عندما يكون موضوع الدراسة هياكل إدارية تعمل وفقا للشرعية القانونية، فدراسة هذه القوانين يساعد على فهم مسارات التأثير في هذه الهياكل، كما يوجه الى فهم خلفيات صناع تلك القوانين، و الذين ليسوا الا الحكومة، فتوجهات الحكومات الجزائرية المتوالية في الجزائر حرصت في الجانب القانوني الظاهري على اظهار صورة الدولة المنفتحة على المجتمع المحلي، و القابلة للشراكة في تسيير الشأن المحلي مع الفاعلين المحليين.

2-الاقتراب المؤسسي الجديد: تجاوزت المؤسسة الجديدة العلاقات الرسمية والبنى التي تؤسسها النصوص القانونية والتقاليد القديمة، الى دراسة وتحليل العلاقات غير الرسمية، وكذا أثر الفواعل غير الرسمية في المجتمع، والأهداف والغايات وراء كل مطلبية شعبية أو سياسة عمومية، فنظام الإدارة المحلية بقدر ماهي آلية للخدمة وحل مشاكل الساكنة، فهي نظام فرعي يستجاب فيه لمطالبات سياسية وثقافية واقتصادية...الخ.

بحث الباحث من خلال هذا المقترح عن فهم المنظومة القيمية المتحركة في كبريات القضايا والاهتمامات في منتظم الإدارة المحلية في الجزائر، كما عمل به على كشف مختلف المنظومات غير الرسمية المؤثرة في سير هيئات الإدارة المحلية.

3-مدخل علاقة الدولة-المجتمع: يعتقد الكثير من أنصار هذا المقترح أن العلاقة بين الدولة والمجتمع تنبني على التنافس وإرادة الاستحواذ، اذ عندما تسيطر فئة على الدولة ومؤسساتها تتقمص دور الدولة وضرورة الحفاظ عليها، فكان أن تطور التنافس الى ضرورة إيجاد آليات لاقتسام السلطة، فتمثل الإدارة المحلية أحد نطاقات السلطة التي تمنح الدولة السلطة فيها لفواعل المجتمع للمشاركة، تجنبنا للصراع الدامي، الذي قد يهدد استمرار الدولة.

يساعد هذا المقترح على قياس مدى استعداد القوة المسيطرة في الدولة على التخلي عن بعض السلطة لصالح فاعلين في المجتمع على مستوى الإدارة المحلية.

ي-أهداف الدراسة:

يعتقد الباحث أن الإدارة المحلية هي فرصة مهددة في الجزائر، برغم الإمكانيات المالية الكثيرة التي بقيت الدولة تضخها لصالح جماعاتها الإقليمية، فيقدم طرحا يذهب به الى إمكانية هذا الاطار في المساهمة في التنمية المحلية السياسية و الاقتصادية و الثقافية للجزائر، اذا تم منح استقلالية لمنتخبها في التسيير المستقل عن تدخل الإدارة و أعوانها، كما يمكن لهؤلاء المنتخبين بعد الممارسة محليا الى التحول الى صناعات قرار و سياسات ناجحة وطنيا، بفعل التجربة التي خاضوها محليا في حل مشاكل الساكنة، فيقدم تعزيز اللامركزية كعلاج للوضع المتردي الذي تعيشه الجماعات الإقليمية، مما حال دون لعب أدوارها الاستراتيجية في خدمة الوطن.

ه-بنائية الدراسة:

تناول الباحث الدراسة في ثلاثة فصول لمعالجة الموضوع بكل تجلياته:

خصص الفصل الأول كفصل نظري تناول فيه الإطار المفاهيمي للامركزية والإدارة المحلية والإصلاح الإداري، فقد تطرق الى تعاريف لهذه المفاهيم وخصائصها ومستوياتها، وكل القضايا المتعلقة بها، كما تطرق الى اطارها النظري، من خلال حديث عن أهم المدارس والنظريات التي تناولت بالتحليل هذه المفاهيم، وحرص على إعطاء أمثلة من التجارب العالمية في كل جزئية تعرض لها بالدراسة.

أما الفصل الثاني فقد مثل الفصل الميداني التطبيقي للدراسة، اذ تطرق فيه الى تفاصيل تسيير الإدارة المحلية للامركزي في الجزائر، اعتمادا على النصوص القانونية المنظمة لها، وأبرزها دستور 2020، قانون الولاية 07-12 وكذا قانون الانتخابات 10-21، بداية باستحداث هذه الجماعات الإقليمية عن طريق التقسيم الإداري، ثم تشكيل هيئات التداول لهذه الجماعات الإقليمية، وبعدها تم التفصيل في التسيير الإداري والمالي لها، و خاصة ما تعلق بمصدر اتخاذ القرار و كذا مصدر التمويل، مع ملاحظات نقدية لما يرد في النصوص القانونية، بعد مقارنته بالواقع المعيش.

تم تخصيص الفصل الثالث لتقديم رؤية استشرافية حول محاور الإصلاح الواجب التطرق لها في عملية إصلاحية تستهدف التعزيز الفعلي للممارسة اللامركزية في تسيير الإدارة المحلية في

الجزائر، بداية بالجانب السياسي الذي يسبق الجوانب الأخرى، ثم اصلاح القوانين والهيكل، مع مراجعة جذرية للتقسيم الإداري، واصلاح المالية المحلية.



الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والنظري

للامركزية، الإدارة المحلية والإصلاح الإداري



المبحث الأول: المركزية واللامركزية

يعتقد الكثير من دارسي تنظيم الدولة ان بروز الحديث عن اللامركزية في العالم كان بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، وان عرفت كمارسة منذ القدم، اذ لا تخلو ممارسة الإدارة والحكم منذ قرون خلت من ممارسة اللامركزية بمختلف أشكالها وأنماطها، وتتفاوت مساحات ممارستها، وان لم تعرف بهذه التسمية وهذه المضامين التي تعرف بها الان.

يذهب الكثير من المشتغلين بموضوع اللامركزية الى أن ظروف ما بعد الحرب العالمية الثانية وما صاحبها من دمار وخراب في مناطق الصراع، دفع الحكومات القائمة آنذاك الى البحث عن أفضل السبل لتحقيق النهوض التنموي، وتحقيق مطالب المواطنين المتضررين من الحرب، وبالتالي تجاوز آثار هذه الحرب، فكثر الحديث عن اللامركزية نظرا للعلاقة الوثيقة بينها وبين التنمية على المستوى المحلي...¹.

فيما ذهب اخرون الى القول ان النموذج المركزي قد حافظ على هيمنته على التنظيم الإداري للدول الى غاية نهاية سبعينيات القرن العشرين وبداية الثمانينيات مع الإعلان عن اشتداد الازمة في بلدان المعسكرين الاشتراكي والليبرالي، فكانت الحاجة الى التخفيف من وطأة التخطيط المركزي وتدخل الدولة في الاقتصاد، وبالتالي البحث عن اشراك متدخلين آخرين في التنمية الاجتماعية والاقتصادية، مثل اشراك الفاعلين المحليين في الفعل التنموي المحلي...².

كما اعتبر كل من كينيث نيوتن وجان فان ديث وDee th وNéotène أن التحول نحو النموذج اللامركزي هو بمثابة خطوة في مسار التحول نحو الديمقراطية والتعددية الذي سارت عليه بلدان المعسكر الاشتراكي مثل المجر وبولندا، وكذا الأنظمة المستبدة مثل البرازيل والمكسيك وقبلها البرتغال واسبانيا...³.

¹ - ايمن السيد الباجوري، بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية كأحد متطلبات تفعيل اللامركزية دراسة مقارنة مع التطبيق على الحالة المصرية (مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2017)، ص.72.

² - المرجع نفسه، ص ص.77-79.

³ - كينيث نيوتن، جان فان ديث، مترجما، أسس السياسة المقارنة (الرياض: دار جامعة الملك سعود للنشر، ج1، 2014)، ص.177.

بمعنى ان التحول نحو اللامركزية في وجهة نظرهما هي خطوة في مسار الانتقال الديمقراطي، فيتم من خلاله اشراك أكبر فئة ممكنة في الحكم واتخاذ القرار محليا، عبر المشاركة في المؤسسات او الجماعات السياسية المحلية، وبالتالي توسيع قاعدة المشاركين في الحكم، ولو محليا.

فيما يعتقد أيضا ان الاهتمام بموضوع اللامركزية هو وليد البحث عن التنمية والانتقال الاقتصادي في بلدان العالم الثالث، التي عانت من أوضاع اقتصادية متردية لعقود كثيرة بعد الاستقلال، فرافع الكثيرون لأجل التحول نحو التنظيم اللامركزي كحل لكثير من المعضلات التي تعانيها الدولة والمجتمع اجتماعيا واقتصاديا خاصة.

المطلب الأول: الخلفية المفاهيمية والنظرية للمركزية

يبدو ان اللامركزية هي ممارسة مرافقة لمفاهيم أخرى مثل المركزية، مما يستوجب التطرق الى تقديم مفاهيمي عن المركزية الإدارية وما يتعلق بها، وذلك للتمكن من ابراز مفهوم اللامركزية واهميتها من خلال مفهوم المخالفة:

الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية:

اختلف المشتغلون بموضوع المركزية الإدارية في تعريفها، نظرا للأوجه المتعددة التي يحتملها المصطلح، فالميلون الى التفسير الاجتماعي للظواهر يعتبرونها نظاما اجتماعيا يجتمع تدبيره في نقطة تأثير واحدة، يعتبر هو مركز القرار والتقل الأساسي لباقي الانساق الفرعية الأخرى. الا ان طبيعة الدراسة تجعلنا نركز على التعاريف القريبة من الموضوع كظاهرة إدارية وسياسية، تخص أساسا تسيير منظومة الدولة واجزائها.

فيعرفها بدوي على انها: "...اخضاع جميع الهيئات الإدارية المنبثة في أقاليم الدولة ومصالحها المختلفة للسلطة الرئاسية في العاصمة وتتدرج تلك الهيئات فيما بينها تدرجا هرميا قمته السلطة المركزية في العاصمة، وقاعدته صغار الموظفين في القرى وفي المصالح المختلفة"¹، فحصر بدوي المركزية في ممارسة المركز في العاصمة لسلطته الرئاسية على الهيئات الإدارية، بداية من تلك المتواجدة في العاصمة الى ابسط الهيئات في المحافظات والولايات الى غاية القرى، وان تم توزيع السلطة هرميا، بمعنى ان تفوض السلطة الى مراكز محلية او شبه مركزية، الا ان القرار يبقى

¹ - ثروت بدوي، النظرية العامة للنظم السياسية (القاهرة: دار النهضة العربية، 1970)، ص.56.

اختصاصا مركزيا، وبالتالي فالمراجعة الدورية للمركزية في شؤون التسيير يبقى أساسا للممارسة الادارية.

ويستشف من التعريف التركيز على البعد الجغرافي في تمركز صاحب السلطة والقرار، من خلال الإشارة الى العاصمة، باعتبار انها موطن إقامة صاحب القرار وكذا مصدر التوجيه. وهو ما يؤكد **Trotabas** عندما قال ان: " المركزية تتحقق في الواقع عندما تكون الشؤون موجهة اما من العاصمة مباشرة واما على المكان من جانب عمال يرتبطون عمليا بالتعيين من جانب السلطة المركزية"¹، بمعنى ان الفاعل الوحيد في صناعة القرار هي الحكومة المركزية في العاصمة، سواء بشكل مباشر من جانبها، او من جانب من تعينهم في مصالحها التابعة لسلطتها المباشرة في الضواحي، والذين غالبا ما يكتفون بتنفيذ قرارات وسياسات الحكومة المركزية من دون أدنى اجتهاد او تغيير.

وفي إطار البعد الجغرافي ذهب **الطماوي** الى تعريف المركزية على انها حصر للوظيفة الإدارية في الحكومة المركزية من خلال وزرائها في العاصمة دون مشاركة اية جهة أخرى، من دون أي مساس بوحدة الإدارة ومصدر القرار...²، علما ان هذا التنظيم الإداري المركزي غالبا ما ينتشر في الدول الموحدة التي تخضع جميع هيئاتها ومؤسساتها للقرار المركزي في العاصمة.

فيما يعرفها **الخلو** على انها: "...انفراد سلطة إدارية واحدة مقرها العاصمة بممارسة الوظيفة الإدارية بالدولة عن طريق فروعها وموظفيها التابعين لسلطتها الرئاسية سواء في داخل العاصمة او خارجها"³. فيبدو في تعريفه للمركزية ابراز للبعد الجغرافي في تركيز السلطة والقرار الإداري في العاصمة، مع إضافة عنصر السلطة الإدارية الرئاسية التي تمارسها الإدارة المركزية على الضواحي.

اما **بورجول Bourjol** فيعرف المركزية على انها: "... تركيز المهام والسلطات الإدارية لصالح هيئات مركزية للدولة ووجود رباط من الخضوع الرئاسي بين الهيئات وعمالها المرؤوسين"⁴.

¹ - Louis Trotabas، **Manuel de droit public et administratif** (Paris: L.g.D.J , 1971), p.109.

² - سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة (القاهرة: ب د ط، 1973)، ص.91.

³ - ماجد راغب الخلو، القانون الإداري (الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2006)، ص.73.

⁴ - Maurice Bourjol، **Droit administratif** (Paris :Masson and Cie éditeurs, 1972),p.101.

فيبدو ان بورجول يحصر المركزية في فكرة السلطة الرئاسية التي تمارسها الإدارة المركزية على المستويات الإدارية الدنيا، ان من خلال السلطة التي تمارسها قانونا، او من خلال النفوذ الذي يمارسه دائما صاحب سلطة التعيين، من خلال الرقابة القبلية والبعديّة المسلطة على المستويات الإدارية الدنيا وفق التسلسل الهرمي المقدس نصا وعرفا.

الفرع الثاني: أسس المركزية الإدارية

من خلال التعاريف السابقة للمركزية الإدارية يمكن ملاحظة واستنتاج مجموعة من الأسس التي تتبني عليها المركزية الادارية:

1- حصر الوظيفة الإدارية في الإدارة المركزية:

تمارس الإدارة المركزية حصريا صلاحية اتخاذ القرار ورسم السياسات العامة، ويقصر دور الهيئات العمومية الدنيا على تنفيذ هذه القرارات والسياسات من دون اية إمكانية في مشاركتها في صناعة هذه القرارات والسياسات أو حتى تعديلها، وهو ما جعل أنصار المركزية يعتقدون على أنه تحقيق للعدالة والمساواة بين أقاليم الدولة وبين أبناء الساكنة، على اعتبار اخضاع الجميع لسياسات عمومية وقرارات واحدة، بعيدا عن السياسات المحلية التي قد تؤدي الى تمييز مناطقي او فئوي او حتى طائفي.

ويذهب أنصار المركزية الإدارية الى أن حصر الوظيفة الإدارية في الإدارة المركزية هو السبيل الى الحفاظ على الدولة بقوتها وفعاليتها أدائها، بعيدا عن الاستقلاليات المحلية التي تؤدي الى لاتجانس الفعل العمومي وبالتالي ازدياد خطر الانقسام والزوال للدولة.

يذهب هؤلاء الى أن الدولة هي مركز السلطة العامة، ولا ينبغي ان ينازعها في ذلك أي جهاز او هيئة أخرى، وتبقى تمارس هذه السلطة العامة عن طريق الأجهزة العامة...¹، فتتوضح صورة التخوف الذي يبطنه أنصار المركزية من ظهور فاعلين عموميين جدد ينازعون الدولة سلطاتها وصلحياتها.

¹ - محمد احمد محمود، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية للدولة (الاسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2011)، ص.79.

2- السلم الإداري المتدرج:

تأخذ السلطة الإدارية بمقتضاه شكلا هرميا يبدأ من الرأس الذي تمثله الحكومة المركزية، التي افتكت مكانة تمثيل الدولة وتجسيدها، وتعتبر مصدرا وحيدا للقرار، ثم تتدرج تنازليا الى غاية ابط هيئة عمومية في القاعدة.

فيصبح الموظف الأدنى ملزما بتطبيق قرارات وأوامر من يعلو فوقهم في السلم الإداري، الى غاية الوزير المسؤول قطاعيا¹، والا اعتبر مخالفا للنظم والتشريعات ومعرضا للمساءلة القانونية. تم التوصل في السنوات الأخيرة الى صيغ أكثر اعتدال من خلال تعيين ممثلين اقليميين للحكومة المركزية في الأقاليم مع اعطائهم هامش من سلطة القرار من دون الرجوع الى السلطة المركزية، الا انها تبقى سلطة نسبية مرتبطة بالسياسات العامة للحكومة المركزية ومرتبطة واقعا بالسلطة صاحبة التعيين، كما انها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، اذ تبقى الدولة هي الشخص المعنوي الاعتباري الوحيد الذي يمثل إرادة الأمة والساكنة مجتمعين.

3- السلطة الرئاسية:

ان التبعية التي تلتزمها الهيئات والوكالات الفرعية اتجاه الحكومة المركزية تعني ان هذه الأخيرة تمارس سلطة رئاسية تتجاوز مستوى الوصاية الإدارية على هذه الفروع، مما يعني ان السلطة الاصلية للتعين والترقية والتأديب والتحويل تبقى بيد الحكومة المركزية من خلال وزرائها. فتعرف السلطة الرئاسية على انها: " تلك الاجراءات والاختصاصات التي توضع بيد كل رئيس وقائد للتحكم في مرؤوسيه..."²، بمعنى انها الية قانونية وإدارية توضع لتسهيل مهمة الرئيس او المسؤول الأعلى لأجل ضمان طاعة مرؤوسيه وتنفيذ قراراته، تقاديا للانفلاتات التي تتعرض لها المجموعات البشرية غير المنظمة.

¹ - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الادارية (الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984)، ص.27.

² - فريد ابرادشة، "نظرية التنظيم الاداري في الجزائر: مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة" مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 4، العدد 2، جانفي 2020، ص ص.11-96.

كما تمارس الحكومة سلطتها الرئاسية على مرؤوسيه تنازليا من خلال سلطة التوجيه السابق وكذا التعقيب اللاحق¹، بمعنى ان المرؤوس ينفذ الزاما توجيهات الرئيس المركزي، ويخضع للمساءلة عن كيفية أداء مهامه وطريقة تنفيذ القرارات والتعليمات المركزية.

وتمارس الحكومة المركزية السلطة الرئاسية من خلال الوزراء عن طريق اجراء تعديل على اعمال المرؤوسين او حتى الغائها عندما يقدر انها مخالفة للسياسة العامة للدولة، أو ألحقت أضرارا بالصالح العام، وقد ينجم عن هذا التعديل او الالغاء إجراءات تأديبية في حق المخالف، قد تصل الى التنزيل او العزل.

الفرع الثالث: صور المركزية:

تختلف الممارسة الإدارية المركزية بين مركزية متشددة تقوم على التركيز الإداري، وبين مركزية إدارية تميل الى الليونة تسمى بعدم التركيز الإداري.

1- التركيز الاداري:

تتبنى فلسفة الممارسة الإدارية المركزية وفقا لآلية التركيز الإداري على تشدد الحكومة المركزية في حصر القرار الإداري في يد وزرائها مركزيا، لذلك يطلق بعض الدارسين تسمية الوزارية على هذا النوع من الإدارة او التسيير المركزي.

في نفس السياق عرف التركيز الإداري باعتباره تركيز لسلطة القرار مركزيا على مستوى الوزارات دون أدنى اشراك للمستويات الإدارية الدنيا²، أي ان تتركز كل سلطات اتخاذ القرار في يد الوزراء مركزيا مع انحصار دور المستويات الإدارية الأخرى في التنفيذ، كأن يتخذ قرار مواعيد فتح الحدائق العامة في العاصمة ويسري القرار على بلديات تبعد عنها بألاف الكيلومترات.

عادة ما يمكن اللجوء الى هذا النمط من التنظيم الإداري في الدول الصغيرة في المساحة، او الدول صغيرة الحجم الديموغرافي، او في البلدان حديثة النشأة، والتي تخشى التهديدات الخارجية، او من باب الحرص على حماية وحدتها وتماسكها.

¹ - صفوان المبيضين، الإدارة المحلية (عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2014)، ص.25.

² - المصطفى خطابي، القانون الاداري والعلوم الادارية (المغرب: مطبعة النجاح الجديدة، 1993)، ص.51.

أما الدولة في صورتها الحديثة فيصعب تسييرها وإدارتها بهذا النموذج الإداري الجامد، نظرا للتطور الكبير الذي عرفته، سواء من ناحية تركيبها البشرية، أو من ناحية تعدد وتنوع احتياجات الساكنة في العقود الأخيرة.

2- عدم التركيز الإداري:

يطلق عليها أيضا تسمية اللوزارية، على اعتبار ان التطورات التي عرفها حجم الدولة ووظائفها حتمت على الحكومات المركزية التنازل عن بعض صلاحياتها لموظفين إداريين تعينهم على مستوى الأقاليم يقومون مقام الوزراء في تسيير بعض الشؤون العمومية بتفويض ممن عينهم.

فالتفويض يقتضي تمتع الوزير بسلطته الرئاسية الأصلية على من فوضه¹، بمعنى ان الوزير يبقى يتمتع بسلطته على العون العمومي المعين في المصالح غير الممركزة او في الإقليم البعيد عن العاصمة، لان التفويض تحدد عناصره وحدوده، فهو تفويض جزئي وليس تفويضا مطلقا يعطي الحرية التامة للموظف العمومي المعين في تسيير شؤون الإقليم او الهيئة العمومية المعين على رأسها.

وعرف دولوبادير **de Laubadere** عدم التركيز الإداري على انه: "عدم التركيز، يتأسس في الواقع، على تزايد السلطات او الاختصاصات للممثلين المحليين للسلطة المركزية بغية التخفيف من ازدحام السلطة المركزية. وهو ما يتعلق إذا بهيئات هي ذاتها مركزية"²، مما يعني ان عدم التركيز في نظره استمرار للمركزية مع ظهور هيئات أخرى تساعد الهيئات المركزية في مهامها، اذ ان الإدارة المركزية هي من تنشئ في العادة هذه الهيئات الجهوية والمحلية، وهي من يعين من يقودها، لأجل تنفيذ سياساتها وبرامجها محليا تحت سلطتها الرئاسية ورقابتها المباشرة.

كما عرف وايت **White** عدم التركيز الإداري على انه مسار توزيع الحكومة المركزية لخدمات على فروع جهوية، من دون تحويل للسلطة³، أي ان ما تقدمه هذه الفروع والوكالات الجهوية والمحلية هي عبارة عن تنفيذ لسياسات مركزية وقرارات حكومية من دون إمكانية للتعديل او التغيير، فالموظف تابع تبعية مطلقة للوزارة المركزية صاحبة القرار.

¹ - ابرادشة، مرجع سابق، ص ص. 96-115.

² - André de Laubadere, **Traite de droit administratif**, (Paris: L.G.D.J , Tome1,6= Edition ,1973), p.96.

³ - Stacey White, " Government Decentralization in the 21st Century A Literature Review", A Report of the CSIS Program on Crisis , **Conflict And Cooperation**(washington,2011 December), p.3.

يدعى هذا النمط من التسيير الإداري أيضا بالامركزية المعتدلة، نظرا لتحريره الجزئي لمبادرة الموظفين العموميين في التسيير والقرار، الا ان السلطة في النهاية هي بيد وزير القطاع، لأنه صاحب السلطة الاصلية في التعيين، التحويل، التأديب وانهاء المهام، كما ان القوانين والنظم تمنحه السلطة الرئاسية الاصلية في صناعة السياسات العامة للدولة واتخاذ القرار.

الفرع الرابع: تقييم المركزية الادارية:

برغم كل ما قيل عن المركزية من عيوب وسلبيات الا انه يبقى اجتهادا بشريا حقق إيجابيات كثيرة وله الكثير من السلبيات، ما حتم في التفكير في أنماط نظمية اخرى:

1-مزايا المركزية الإدارية:

تزامن العمل بنظام المركزية الإدارية مع البدايات الأولى لظهور كيان الدولة، اذ ساعدت على توحيد كيانات متنوعة، بل ومتصارعة لأزمنة عديدة، فلم يكن بالإمكان توحيد هذه الكيانات لولا العمل بنظام المركزية من خلال خصائصها.

كما تحقق المركزية الانسجام والعدالة بين أطراف الدولة¹، من خلال العمل بأسلوب واحد يعمم في كل أقاليم الدولة، ويشمل عطاؤها كل أجزاء الدولة من دون تفرقة بين إقليم وآخر، او بين جهة وأخرى، فالبرامج التنموية توزع على كل أقاليم الدولة توزيعا عادلا، وتقدم الخدمات بنفس الوتيرة والمستوى والحرص، ويخضع الجميع لنفس القوانين والنظم، مما يحفظ الدولة من النزاعات والصراعات، التي تعرضها للضعف والزوال.

وتجنب المركزية الإدارية الافراط في الانفاق العام نظرا لتقليلها من تضخم الهيئات وازدياد اعداد الموظفين²، فمديرية واحدة تسيير العديد من البلديات بدلا من مديرية لكل بلدية، مع ما يقلل ذلك من أعباء وتكاليف أجور الموظفين ووسائل عملهم والبنائيات...الخ، ثم ان أجهزة المراقبة للإنفاق العام عادة ما تكون على المستوى المركزي، وفي مستوى عالي من التكوين والتأطير، ثم ان الرقابة على الإنفاق العام هو اختصاص مركزي بالأصالة.

¹ - صفوان المبيضين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الادارة المحلية (عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2010)، ص.28.

² - سامي حسن نجم عبد الله، الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة (القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، 2014)، ص.70.

كما تمكن المركزية الدولة من تحقيق الحياد الإيجابي¹، في الصراعات المحلية بين الأقاليم والطوائف والجماعات المختلفة، اذ تقف الدولة على مسافة واحدة من الجميع، فتسمو فوق الجميع، مما يؤهلها للعب دور الحكم، ويحفظ هيبتها بين الجميع، مما يمكنها من القدرة على الحفاظ على وحدتها واستمراريتها، علما ان الوظيفة العسكرية في مختلف النظم السياسية بقيت وظيفة حصرية للحكومة المركزية، ولم يتنازل عنها للكيانات الاخرى.

ان حصر اشراف الدولة المباشر على قطاعات بعينها مثل القوات المسلحة، يمكن من تجنب الصراعات غير السلمية داخلها، أو بين مكوناتها المحلية، مع ما للنزاعات المسلحة من خطورة على مستقبل وحدة الدولة واستمرارها، كما تحافظ بهذا الاشراف الحصري على قوتها وهيبتها داخليا وخارجيا.

ثم ان المركزة تغلق الأبواب على إمكانية تمكن مجموعات مافياوية او مالية فاسدة من الاستحواذ على القرار الإداري والاقتصادي السيادي للدولة ، عندما تتمكن من السيطرة على مراكز القرار الجهوية او المحلية، مثل ما اعتقد بوتين **Poutine** أنه قد وقع في روسيا في ظل سياسة الجهونة التي طبقت في روسيا سنوات التسعينيات ، تزامنا مع الإصلاحات السياسية التي باشرها يلتسين **yeltsine** آنذاك²، اذ بلغ ببعض السلطات الجهوية اصدار تشريعات متعارضة مع تشريعات سارية المفعول صادرة عن السلطة المركزية، أو السيطرة على هيئات نظامية من خلال تحويل سلطة تعيين قياداتها الى الحكومات الجهوية، التي يسهل السيطرة على قرارها.

في المحصلة لا يتصور غياب النظام المركزي في أي دولة، حرصا على استمرار هذه الدولة وهيبتها، الا أن العيب هو في المبالغة في الاعتماد عليه مما يؤدي الى ظهور سلبيات كثيرة، تؤثر سلبا على العمل العام، وكذا تهديد استمرار الدولة.

2-عيوب المركزية الادارية:

بالموازاة مع الإيجابيات الكثيرة التي يتميز بها التنظيم الممركز للإدارة، يسجل وجود مجموعة من العيوب والسلبيات التي تحدث عنها الدارسون لحقل الإدارة وتنظيم الدولة، ان اهم ما يؤاخذ على نظام المركزية الإدارية هو المبالغة في توطين مختلف المصالح الخدمية في العاصمة والمحافظات

¹ - المرجع نفسه، ص.71.

² - Vladimir Gelman , "Le retour du Léviathan: La Politique de recentralisation en RUSSIE DEPUIS 2000", **Critique Internationale**, n= 34, 2007, pp. 103-125

الكبرى، مما يحتم على المواطنين كثرة التنقل لمسافات طويلة وبتكاليف باهضة، مما يجعل من خدمات بسيطة تصرف لأجلها أموال كثيرة وجهد معتبر، وكذا تضييع أوقات ثمينة لأجلها.

ثم ان اختلاف الظروف والميزات بين المناطق والأقاليم يجعل من مراعاة الطابع المحلي ضرورة لا يمكن تجنبها¹، والا أمكن ان يكون الفشل مصير الكثير من البرامج والسياسات العمومية المركزية، بسبب اهمال الخصائص المحلية في البرمجة، فإنجاز معهد للفلاحة الصحراوية في احدى مدن المتيجة الجزائرية هو ضرب من اللاعقلانية.

كما ان اعتماد المركزية قد يؤدي الى بروز ظاهرة البيروقراطية المرضية في الإدارة²، وذلك بسبب التركيز المفرط لأعمال كثيرة في مصالح معينة، مما لا يمكن هذه المصالح من تقديم خدماتها في أوقات ملائمة وظروف مناسبة، فيحرم المواطن من خدمات بسيطة وفي أوقات ضرورية رغم بساطتها.

علما ان التنظيم المركزي يقوم على التنفيذ الحرفي والصارم للقرارات والتعليمات، مهما كانت نتائجها والمآلات التي تنتج عنها، وهو ما يحرم القائمين على التنفيذ من إمكانية الاجتهاد والتصحيح ولو بعديا، أو حتى تفجير ملكاتهم الإبداعية عند أداء مهامهم، فيسقطون في فخ الجمود والروتين القاتل، وهو ما يحول بيئة العمل ككل الى بيئة مملة، فيعيش الموظف على أمل المغادرة طيلة مساره المهني، أو الاستسلام للروتين الذي يقتل الطموح فيضعف الأداء.

يحرم الأسلوب المركزي في التنظيم والتسيير الساكنة من المشاركة في إدارة الشأن العام المحلي خاصة³، اذ لا يمكن للساكنة ابداء رأيها في شؤونها المحلية، او المشاركة في مجالس محلية منتخبة، وهو ما يحرمها من إحساس الانتماء للوحدة المحلية وبالتالي للوطن.

كما يحرم هذا الأسلوب الإدارة من الاستفادة من طاقات بشرية مدربة ومؤهلة، تساهم في المجهود التنموي العام، لان الأسلوب اللامركزي لا يعطيها الفرصة في الاندماج في الالة الإدارية التنموية من خلال الية الانتخاب، وهي الطاقات البشرية التي قد تتمتع بتكوين وتأهيل أفضل من الكادر الإداري المنتظم مهنيا.

¹ - المبيضين، الطراونة، عبد الهادي، مرجع سابق، ص.28.

² - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية (الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، ط1، 2012)، ص.28.

³ - نجم عبد الله، مرجع سابق، ص.72.

غالبا ما تهتم البيروقراطية المركزية بالعاصمة اين تتواجد ومناطقها المحاذية، وتتخلى عن باقي الأقاليم والجهات من الوطن، مما يخلق لا توازنا كبيرا في التنمية بين الجهات، فتنشب الصراعات والتنافس الحاد بين هذه الأقاليم، والذي قد يهدد انسجام اللحمة الوطنية، فيتهدد كيان الدولة بالزوال.

المطلب الثاني: تعريف اللامركزية وتصنيفاتها

سيتم التطرق الى إطار مفاهيمي ونظري للامركزية الإدارية، لأجل تبين ظروف ظهورها، والأسباب الدافعة الى المطالبة بها، مع بعض تجارب تطبيقها.

الفرع الأول: تعريف اللامركزية

لقد تعددت التعاريف التي قدمت لمصطلح اللامركزية باختلاف الخلفيات الفكرية لكل كاتب او مفكر، او حسب اختلاف زوايا النظر لكل مشتغل في الموضوع.

يعرف **دوفرجي DUVERGER** اللامركزية على انها: "البلد الذي تقتصر فيه الحكومة الوطنية على القيام بتوجيه المرافق العامة، وتترك توجيه المرافق الإقليمية والمحلية والخصوصية او المتخصصة لهيئات تمارس عليها الحكومة الوطنية سلطة الرقابة"¹.

بمعنى ان **دوفرجي** يحصر اللامركزية في المرافق المحلية والمرافق ذات المهام المتخصصة في المستوى دون المركزي، والتي تمنح استقلالية وحرية في التسيير والمبادرة، في ظل اكتفاء المركزية بممارسة سلطة المراجعة والمراقبة لقراراتها، بعدية كانت او قبلية.

ولم يفصل كثيرا في طبيعة هذه المرافق المحلية من حيث التشكيل والتركيب، ولا الظروف السياسية المحيطة بها، او حتى ابعاد وجودها ونسقتها الوظيفي.

في نفس السياق يرى **الجندي** ان اللامركزية هي عبارة عن اختصاصات تنفيذية فقط ولا ترتبط بشكل الدولة او وحدتها السياسية، فيمكن ايجادها في دولة بسيطة او مركبة...².

¹ - احمد محمود، مرجع سابق، ص.101.

² - مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجيتها (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1987)، ص.17.

فيبدو بأنه يفرغ مفهوم اللامركزية من روح المبادرة أو أي محتوى ابداعي، ويجعل من الجهة المركزية مصدرا وحيدا للقرار، والوحدات اللامركزية جهة تنفيذ فقط، كما انه لا يفرق بين الحكم المحلي والإدارة المحلية.

كما يظهر على هذا التعريف الذي يقدمه الجندي للامركزية تأثيرا كبيرا بالاتجاهات اليعقوبية التي بالغت في تقدير وتفضيل الطابع المركزي للدولة، من خلال استحوادها مركزيا على كل صلاحيات ووظائف الإدارة.

اما المبيضين والطرانة فيقدمان تعريفا للامركزية على انها: "توزيع السلطة ما بين جهات متعددة، بحيث لا تركز في يد الحكومة المركزية فقط بل تشاركها هيئات أخرى إقليمية أو مرفقية أو سياسية"¹، فيؤكدان على فكرة توزيع السلطة بمعنى إمكانية اتخاذ القرار وصناعة السياسات من طرف هذه الكيانات المختلفة التي تمارس التشاركية في التسيير مع الحكومة المركزية، و ان لم يوضحا مستوى مشاركة هذه الهيئات في صناعة القرار و تنفيذه، كما انهما لم يشيرا الى ميكانيزم تشكيل هذه الهيئات انتخابا ام تعيينا، و كذا نمط العلاقة التي تبقى تربط هذه الكيانات بالحكومة المركزية، فغياب الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية صاحبة الشرعية الاصلية الضامنة للوحدة و الاستمرارية في الدولة ، قد يعرض هذه الدولة للانقسام و الزوال.

بينما يعرف فاقى **Faguet** اللامركزية في كتاب صدر عنه سنة 2005 على انها: "منح وتوزيع للوظائف، في حدود صلاحيات إدارية سياسية واقتصادية، من السلطة المركزية الى السلطة المحلية، على ان تبقى هذه الأخيرة تابعة للمركز في إدارة الإقليم الذي تحت سلطتها"².

فيبدو انه رغم تحديده للميادين التي يمكن للجماعة المحلية ان تمارس عملها فيها، الا انه لم يشر الى شكل توزيع هذه الوظائف، هل وفق نصوص قانونية محددة، ام وفقا لأعراف تترسخ؟، كما لم يشر الى الية تشكيل هذه السلطة المحلية، هل وفقا لآلية التعيين ام وفقا لآلية الانتخابات؟ .

¹ - صفوان المبيضين، حسين الطرانة، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية (عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2011)، ص.29.

² -Aurora Ndreu, "The Definition and Importance of Local Governance", **Social and Natural Sciences journal**, Volume 10,N= 01, May 2016,pp.05-08.

اندري رو **André Roux** قدم تعريفاً للامركزية على أنها: " تحويل الدولة لصلاحيات وسلطات القرار لصالح اشخاص معنويين من القانون العام، ويتمتعون بهامش من الاستقلالية وفقاً للقانون، في ظل احتفاظ الدولة بحقها في الرقابة"¹.

فيبدو تعريف رو **Roux** على أنه أكثر شمولية من سابقه، إذ فصل أكثر من سابقه في الهيئات التي تحول لها الصلاحيات، ونمط العلاقة الذي يبقى بين الدولة وهؤلاء الأشخاص المعنويين، إذ حسبه تتميز هذه العلاقة بالتبعية الرقابية والاستقلالية النسبية في القرار في آن واحد.

فتبرز من التعريف خلفية الانتماء الفرنسي للكاتب، والنموذج الفرنسي يقدم نموذجاً صارماً في تحديد العلاقة بين الدولة والأشخاص المعنويين، الذين تحول لهم الصلاحيات والسلطات في إطار اللامركزية، وإن لم يشر إلى مستويات تطبيق هذه اللامركزية، محلياً أم مركزياً؟ كما لم يفصل في هوية هؤلاء الأشخاص المعنويين.

أما بدير فيعرف اللامركزية بالقول أنها: "ذلك الأسلوب من أساليب العمل الإداري الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات أو مجالس منتخبة أو مستقلة عن السلطة المركزية، ولكنها تباشر اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطتها المركزية"²، فيشير بوضوح إلى الأشخاص المعنويين الذين توزع عليهم الوظيفة الإدارية، إذ يحددها في هيئات عمومية مستقلة تكلف بأداء وظيفة إدارية معينة، والتي تكون في العموم خدمة عمومية تؤديها لصالح الساكنة، فتقرب هذه الخدمة إلى المواطن. كما حددها في مجالس محلية منتخبة تقوم بإدارة الشأن المحلي وفقاً لاختصاصات محددة قانوناً.

وتتمتع هذه الهيئات بالاستقلالية في إدارة شؤونها، وتعني هذه الاستقلالية أن هذه الهيئات تتمتع بشخصية معنوية مستقلة.

كما يعرفها الحلو بأنها: "وجود عدد من السلطات الإدارية في الدولة الواحدة تتمتع كل منها بالشخصية المعنوية وتوزع بينها مختلف الاختصاصات الإدارية في هذه الدولة، وبذلك توجد أشخاص

¹-André Roux , **La Décentralisation Droit des collectivités locales** ,(France :lgdj lextensio éditions ,2016),p.5.

²-عمر الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي (بيروت: مكتبة زين الحق الأدبية ش.م.م، 2013)، ص.36.

إدارية متعددة قد تكون إقليمية كالمحافظات، المدن، والقرى، أو مرفقية كاليئات العامة والمؤسسات العامة... وتوجد في قمتها سلطة إدارية مركزة تخضع لرقابتها سلطات لامركزية...¹.

لم يتناول **الحلو** في تعريفه كيفية تشكيل الأشخاص الإداريين الإقليميين، بمعنى هل يعينون ام ينتخبون، رغم اشارته الى تمتعهم بالشخصية المعنوية المستقلة، علما أن آلية الانتخاب في تعيين الجماعات الإقليمية المحلية شرط أساسي في بناء الكيانات اللامركزية الوظيفية والفعالة.

وفي نظرة حداثية للامركزية يقدم **سمير عبد الوهاب** تعريفا لها على انها: " نقل جزء كبير من السلطات والمسؤوليات والوظائف من المستوى القومي او الحكومة المركزية الى المنظمات الحكومية التابعة Subordinate او شبه المستقلة او الى القطاع الخاص"².

فيقول انه نقل للسلطات وليس تفويضا حتى تكتسب هذه السلطات صفة الاصاله، وبالتالي لا تقبل السحب او الإلغاء، اذ أن التفويض يجعل صاحب السلطة الأصلي بإمكانه الغاء التفويض الممنوح للغير متى شاء...³.

بمعنى انه في حالة حدوث خلاف او نزاع، لا يمكن للسلطة المركزية القيام بإلغاء حالة الاستقلالية وما ينجر عنها من اثار ومراكز اكتسبتها هذه الكيانات المستقلة بقوة القانون وبواقع الممارسة، خاصة وان وظيفة التنفيذ كثيرا ما تخضع لتأثيرات الخصائص النفسية والثقافية للعون المنفذ الممثل للدولة في موضوعنا، وكذلك تأثير اتجاه وميولات اشخاص الكيانات المحلية.

ثم ان **عبد الوهاب** قد أضاف للممارسة اللامركزية الوظائف التي تقوم بها الجمعيات الاهلية وفعاليات المجتمع المدني، والتي سماها بالمنظمات شبه المستقلة، والتي أصبحت تؤدي أدوارا مكملة لأدوار الدولة، خاصة على مستوى الفعل الاجتماعي التضامني، وكذا أدوار التنقيف والتكوين.

¹-الشمري، المرجع السابق، ص.40.

²- سمير عبد الوهاب، "اللامركزية في الحكم والتنمية: الفلسفة والاهداف"، بحوث وأوراق عمل ندوة "التنمية الريفية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة" من تنظيم المنظمة العربية للتنمية الإدارية بالقاهرة شهر مايو 2007(القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية تحت عنوان: تطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي،2010)، ص.178.

³- المكان نفسه.

كما لم يغفل ادراج القطاع الخاص في أداءاته التعاقدية مع الدولة في تقديم الخدمات ضمن الأداء اللامركزي الجديد، من خلال مشاركته للدولة في التكفل بالسكان وفق علاقة تعاقدية يتلقى مقابلها لأداء هذه الخدمات، فهي لا تختلف عن الإعانات المالية التي تحصل عليها الجماعات الإقليمية او الوكالات المرفقية المستقلة من الدولة مقابل خدمات تؤديها للسكان.

فيبدو انه قدم تعريفا حداثيا وجديدا للامركزية، تجاوز به النظرة الكلاسيكية التي كان ينظر وفقها للامركزية، على انها وحدة محلية إقليمية تمارس ادوارا مكملة للدولة، فأدخل فواعل جديدة تمارس الفعل اللامركزي، لتتحول بالتالي اللامركزية الى علاقة تشاركية بين الدولة وهذه الفواعل في خدمة الساكنة، بدلا من الاكتفاء بالنظرة التي كانت تصور هذه العلاقة في شكل أطراف متصارعة ومنتازعة حول نطاق الصلاحيات وحدود المهام.

في النهاية يمكن تقديم تعريف للامركزية على انها شكل من اشكال التنظيم الإداري في الدولة، تعتمد نقلا مكتوبا بنص القانون وممارسة لصلاحيات ومهام الخدمة المحلية في الدولة الى فواعل محلية رسمية مثل المجالس الإقليمية المنتخبة والوكالات الخدمية، او غير رسمية مثل المجتمع المدني والقطاع الخاص، في إطار من الاستقلالية النسبية عن الدولة التي تربطها علاقة الرقابة بأنواعها بهذه الفواعل المحلية.

الفرع الثاني: تصنيفات اللامركزية

اختلفت التصنيفات التي أعطيت للامركزية من مؤلف الى اخر بحسب عمق وزوايا النظر للموضوع، وبحسب الخلفية الاكاديمية للدارس، اذ في الوقت الذي يكتفي فيه القانونيون بدراسة الاشكال القانونية والنصوص، يتطلع متخصصو العلوم السياسية الى النفاذ داخل خلفيات نشأة النص، من خلال دراسة ظروف وملابسات صدوره الى غاية التنفيذ والاثار، مع تحليل الممارسة الواقعية والفواعل المتدخلة، رسمية كانت او غير رسمية، فيمكن بالتالي تقديم الصور التالية للامركزية:

1- اللامركزية الادارية:

ينحصر هذا النمط في عملية نقل الصلاحيات والوظائف والسلطات بين الحكومة المركزية كأداة لتسيير شؤون الدولة الى كيانات او جماعات اقليمية محلية صغيرة ومتنوعة المستويات، تسمى

بالولايات والبلديات في الجزائر، وتأخذ تسميات أخرى في بلدان أخرى مثل الجهات، المحافظات، الأقاليم والمديريات... الخ.

تتمتع هذه الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية والاستقلالية عن الحكومة المركزية، استقلالية في التخطيط واتخاذ القرار والتمويل، وتتشكل من مجالس منتخبة وفقا لاقتراح سري ومباشر...¹، وعملية الانتخاب هي ضمانة استقلالية هذه الجماعات المحلية في إدارة شؤونها عن الدولة.

تضطلع هذه الوحدات بتقديم الخدمات للسكان التي تنتمي الى إقليم اختصاصها المحدد قانونا، في حدود الصلاحيات والوظائف التي حولت لها من الحكومة المركزية مثل: النقل، الصحة، التهيئة والتعمير، معالجة النفايات، التعليم الابتدائي، التنمية المحلية، الماء الشروب، التطهير... الخ.

تعتبر اللامركزية الإدارية بمثابة الصورة المكتملة للامركزية، اذ تعبر عن وجود كيان مستقل عن الدولة يقوم مقامها ويكمل وظيفتها الاصلية المتمثلة في تقديم الخدمات للمواطنين واشباع حاجاتهم، في إطار اختصاص إقليمي محدد مسبقا، لا يمكن الخروج عنه².

الا ان التمتع بالاستقلالية في تسيير الإقليم في إطار اللامركزية لا يعبر عن انفصالية تامة بين الإقليم والدولة، اذ تبقى الدولة بأجهزتها تمارس رقابة على مشروعية قرارات وأفعال التسيير الصادرة عن هذه الهيئة المحلية، بما يضمن استمرار وحدة الدولة وانسجامها، وكذا احترام القوانين سارية المفعول.

بمعنى ان الجماعة المحلية في إطار مفهوم اللامركزية الإدارية هي شريك للدولة من خلال اضطلاعها بمهمة تقديم الخدمة العمومية وتعبئة الموارد بنوعها البشري والمالي للاستجابة للمتطلبات والحاجيات المتزايدة للسكان، وليست ندا ينافسها او ينازعها سلطتها على الإقليم.

¹ - Roux ,OP.CIT,p.70.

² - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الاداري الجزائري (عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع،2014)، ص.39.

ثم ان الجماعة الإقليمية في إطار نظام اللامركزية الإدارية تحدد صلاحياتها القوانين والنظم وليس الدستور مثل ما هو قائم في النظم الفدرالية التي تحدد دساتيرها صلاحيات وسلطات الحكومات المحلية...¹، كما تحدد نمط العلاقات التي تجمع الحكومة المركزية بحكومات الأقاليم.

2- اللامركزية المرفقية :

لجأت الدولة والجماعات المحلية الى نقل صلاحيات تسيير المرافق والخدمات العمومية من الوزارات مركزيا او المجالس المنتخبة الى هيئات إدارية مستقلة، ذات بعد وطني مثل إدارة السكك الحديدية والمطارات، او بعد محلي مثل إدارة المياه والكهرباء والغاز ومعالجة النفايات...الخ.

تمنح هذه الهيئات استقلالية في تسيير شؤونها الإدارية والمالية، اذ تسيير شؤونها بنفسها من خلال هيكل اداري تقره الجهة الوصية، فتنتمتع بالشخصية المعنوية التي تؤهلها الى اكتساب ميزانية خاصة وممتلكات تديرها ذاتيا، كما تعطىها صلاحية التقاضي للدفاع عن مصالحها والحفاظ على ممتلكاتها ومداخلها.

وإذا كانت الجماعة المحلية تتميز باختصاصها الإقليمي، فان هذه الهيئات الادارية ذات الطابع التجاري او الصناعي ترتكز على الاختصاص الموضوعي والوظيفي...²، بمعنى انها تتميز باختصاصها في أداء وظيفة تعرف بها، وبالتخصص في إدارة قطاع معين، مثل مؤسسات الصحة الجوية في الجزائر EPSP المتخصصة في تقديم الخدمات الصحية قاعديا، او امتياز توزيع الغاز والكهرباء الذي يحتكر وظيفة توزيع الغاز والكهرباء على المواطنين.

تسند عملية تسيير هذه الهيئات الى موظفين معينين مؤهلين فنيا وتقنيا، وغالبا ما تزود بمجالس إدارة تسند لها سلطات التخطيط والقرار.

ينظر الى هذه الهيئات الإدارية العامة في عمومها على انها مؤسسات عامة، نشأت في محضن عمومي، بمعنى انها شخص عام يحاكي طريقة وفلسفة تسيير مؤسسات القطاع الخاص، اي

¹ -Roux, OP.CIT,p.71.

² - بعلي (الولاية) ، مرجع سابق، ص.39.

ان الدولة استهدفت من انشائها تقديم الخدمات للساكنة بجودة القطاع الخاص، وكذا مرونته في التسيير، وتجاوز بيروقراطية القطاع العام وتعقيدات اجراءاته الطويلة...¹.

كما يمثل الجنوح الى هذا التنظيم الإداري رغبة في الدولة في الحصول على مقابل لخدماتها التي تقدمها للمواطن، في وقت لا يمكن ان تمارس وزاراتها والجماعات المحلية هذا النشاط الربحي لاعتبارات في الغالب أيديولوجية تترجم بعوائق قانونية مثل قدسية الطابع الاجتماعي للدولة في دول مثل الجزائر.

كما يلاحظ ان تفعيل هذا النموذج في التنظيم الإداري للدولة يتسع في مراحل الازمات، أي عندما تقل موارد الدولة لسبب او لآخر، فتعجز عن مواصلة تقديم خدماتها المجانية للمواطن فتحول تقديم هذه الخدمات الى هيئات إدارية عامة ربحية.

كما تستهدف الدولة من هذه الهيئات الاستجابة لتطلعات المواطن في تحسين الخدمات المقدمة له، إضافة الى ادخال المقاربة التشاركية في التسيير من خلال إعطاء فرصة أكبر للقوى الاجتماعية في المشاركة في التسيير المحلي...²، مثل اشراك النقابات العمالية في مجالسها الادارية.

ولكن تبقى الدولة والجماعات المحلية المنشئة لهذه الهيئات تمارس رقابتها عليها، من خلال احتفاظ ممثلي مختلف الدوائر الوزارية ذات العلاقة بالقطاع بعضوية مجالسها الإدارية، وكذا تولي ممثل الدولة او الجماعة المحلية منصب رئاسة مجالسها الإدارية، والتي تقوم بدور اتخاذ القرار والرقابة على سير جهازها التنفيذي، وكل ذلك يستهدف المحافظة على الطبيعة التي أنشئت لأجلها هذه الهيئات، وكذا تنفيذ السياسة العامة للدولة...³.

¹-أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية (عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2010)، ص ص.29،30.

²-السيد حمدي المعاذ، "مكونات الادارة المجتمعية والياتها ومميزاتها"، بحوث وأوراق عمل ندوة" التنمية الريفية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة" والتي نظمت بالقاهرة سنة 2007(القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية،2010)، ص.10.

1-الشمري، مرجع سابق، ص.66.

3-المركزية المالية:

برزت فكرة اللامركزية المالية في السنوات الأخيرة مع الاتجاه الكبير نحو المحلية، إذ كثر الحديث عن ضرورة اشراك الكيانات المحلية في تقديم الخدمات للسكان، وكذا المشاركة في مجهود التنمية المحلية.

يعتبر عبد الوهاب أن: "المسؤولية المالية هي عنصر رئيسي للامركزية"¹، إذ إن المال هو أداة تنفيذ الجماعة المحلية لبرامجها وقراراتها محليا، ولا يمكنها بالتالي تحقيق أهدافها بدون موارد مالية منتظمة وكافية...ثم إن ضمان ذاتية التمويل للجماعة المحلية ومدى سلطتها على مواردها هي مصدر استقلالية قرارها...²، لأن الذي يملك المورد المالي يملك سلطة القرار، فيمكن بالتالي وضع سلم أولويات تنمية محليا، بعيدا عن وصاية الحكومة المركزية.

ويعرف آخر اللامركزية المالية على أنها "تحويل الهيئات المحلية المنتخبة بعض مسؤوليات الانفاق، وبعض صلاحيات تعبئة الإيرادات المحلية لتمويل الأنشطة التي تقوم بها، بما يكفل لهذه الهيئات المحلية الاستقلالية في صنع قراراتها المالية"³، فيجعل الشحري اكتساب الوحدة المالية لصلاحيات تعبئة الموارد المالية الخاصة كشرط للحصول على سلطة صنع القرار المالي.

من خلال ما سبق وجب اتاحة الفرص القانونية للجماعة المحلية لأجل حيازة ممتلكات خاصة تديرها، ما يجعلها تنتج مداخيل تثري بها مواردها المالية الخاصة، كما تتيح الخدمات التي تقدمها الهيئات اللامركزية للسكان بمقابل فرصة لإثراء مواردها، مثل إيصال المياه ورفع النفايات...الخ.

2-سمير عبد الوهاب، "الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الادوار الجديدة للحكومة"، ورقة عمل مقدمة في ملتقى "الحكم المحلي والبلديات في ظل الادوار الجديدة للحكومة والمنعقد في الاسكندرية عام 2008(القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية،2009)، ص.6.

² - المبيضين والطراونة، مرجع سابق، ص ص. 36،37.

³ - محمد الياسري، " اللامركزية المالية ومدى إمكانية تطبيقها في العراق في ظل تخصيصات الموازنة العامة للدولة"، مجلة_الدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية العراقية، المجلد 9، العدد 3، 2017، ص ص251-268.

فاستقلالية الجماعة المحلية تعني التمتع بذمة مالية مستقلة...¹، بمعنى أن تكون لها ميزانية خاصة تقرها هيئتها التداولية، وينفذها الأمر بالصرف.

وتتكون هذه المداخل أيضا من نسب مخصصة ومحددة من الضرائب والرسوم، التي يعاد توزيعها من قبل الحكومة المركزية على الجماعات المحلية بعد جبايتها.

ثم ان التداخل الذي يكتنف أدوار الجماعة المحلية والدولة في تقديم خدماتها للسكان قد يقتضي على الدولة تقديم اعانات مالية دورية للجماعة المحلية مخصصة، لأجل إعطاء أولوية لنفقة معينة تدخل في أولويات الحكومة المركزية، او بعنوان مفتوح باعتبارها شريك في خدمة التنمية المحلية والمصلحة العامة بعمومها.

ثم ان هذا الدعم المالي الذي يقدم للهيئات المحلية يبقى على تفوق الحكومة المركزية وسيطرتها، فاليابانيون على سبيل المثال يعتبرون ان هيئاتهم المحلية حرة بنسبة 30 %، مادامت 70 % من أموالها يأتي من الحكومة المركزية...².

4- اللامركزية الاقتصادية:

يعتبر الكثير من المفكرين ان تخلي الدولة عن إدارة الشؤون الاقتصادية -بما يسمى في نمط التسيير الاشتراكي بالتخطيط المركزي- بمثابة لامركزية اقتصادية، اذ ان الدولة ولظروف كثيرة، تعد الى تحرير المبادرة الاقتصادية، من خلال خصخصة مؤسساتها بفتح إمكانية شراء أسهمها من طرف الخواص وبالتالي تمكينهم كليا او جزئيا من تسيير هذه المؤسسات، وفقا لقواعد السوق الحرة...³، فيساهم القطاع الخاص في تسيير الاقتصاد الوطني وتقديم الخدمات للمواطنين.

ان هذه الفرصة التي تمنح لفاعلات اقتصادية جديدة في المساهمة في إدارة وتسيير الشأن الاقتصادي، قد تتم بالشراكة مع الدولة من خلال تقاسم الأعباء وكذا تقاسم مواقع القرار في مجالس

¹ - رضوان عابلي، "أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية"، مجلة المفكر، المجلد 09، العدد 01، ص. 501-552.

² - نيوتن، ديث، مرجع سابق، ص. 168.

³ - حنان خليفة، التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية (القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2016)، ص. 221.

إدارة المؤسسات، كما يمكن ان تقوم بها هذه الفواعل منفردة بالاستحواذ على المؤسسات العمومية المخصصة او انشاء مؤسسات خاصة جديدة برساميل خاصة وكادر بشري جديد.

تقوم اللامركزية الاقتصادية عموما على عاملين أساسيين هما: الخصوصية والغاء القيود على المبادرة الاقتصادية¹.

لقد أصبح التحول الى هذا النمط الاقتصادي بمثابة محور عمل الكثير من المنظمات الدولية (مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي)، التي أصبحت تشترطه مقابلا للدعم الذي تقدمه للبلدان النامية، فالمساعدات المالية التي تقدمها الدول المانحة لهذه البلدان أصبحت مشروطة بإقرار برامج الخصوصية، وبالتالي تخلي الدولة عن كثير من الانشطة الاقتصادية التي كانت تديرها...²، لصالح شركات ومؤسسات خاصة تحولت الى فاعلين لا مركزيين يؤدون بعض أدوار الدولة.

فالمانحون يعتقدون ان تحرير المبادرة الاقتصادية من تدخل الحكومة المركزية المباشر هو حماية لخطوط التمويل التي توفرها للعالم الثالث من الفساد والبيروقراطية الذي يستنزف قدراتها المالية³، من خلال إقرار أجواء المنافسة والشفافية والمساءلة في إدارة الشأن الاقتصادي.

الفرع الثالث: النظريات المفسرة لمفهوم اللامركزية

1- النظرية الفلسفية والسياسية (ميل) :

يشتهر الفيلسوف البريطاني جون ستيوارت ميل بالدعوة الى تشجيع المحلية نظرا لما لها من أهمية في حياة الساكنة، فيعتبرها بمثابة الحاضنة الضرورية لتنشئة الساكنة وتربيتها على العمل العام وتحمل المسؤولية واكتساب الخبرة⁴.

اذ أن منطلق التنشئة السياسية وحاضنتها الطبيعية في نظر ميل هي الحكومة المحلية، أي الهياكل السياسية المحلية المسؤولة على تسيير الشأن العام المحلي، فهي المكان الطبيعي لاستنبات

¹ - خليفة، مرجع سابق، ص ص. 220، 221.

² - المبيضين، الطراونة، مرجع سابق، ص. 136.

³ - باديس بن حدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير منشورة، جامعة ورقلة، قسم العلوم السياسية (الاسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، 2016)، ص. 541.

⁴ - نيوتن، ديث، المرجع السابق، ص. 181.

القيادات السياسية وكذا نشر الوعي السياسي والمواطنة، مع الممارسة اليومية لفعل التسيير، الذي يكسب الممارس تجربة واطلاعا على خبايا الشأن العام.

كما يعتبر ميل أن القرار السياسي أو السياسة العامة المراد تعميمها وتنفيذها وطنيا ينبغي ان تتبع من الأسفل، حتى تجد القبول عند الساكنة، أي أن يتم انضاجها محليا، كي تلقى القبول عندما تعممها الحكومة المركزية وطنيا "...لأن القرارات السياسية لا ينبغي أن تفرض من الأعلى، وإنما تصاغ ويتم قبولها من القاعدة ، حيث تقدم الحكومة المحلية ، بالمقارنة مع الحكومة المركزية ، خبرة مباشرة لأكثر الناس عن الشؤون العامة."¹، فالمواطن عندما يشارك في إقرار وبناء السياسات يحس انه جزء وطرف في القضية ، فيتحمس في تنفيذها ويدافع عنها كخيار عام يتحول الى مستوى قضية شخصية، فيبذل الجهد لأجل اقناع الآخر بها.

كما يجعل ميل من الشأن المحلي منطلقا وقاعدة للعمل السياسي والتنشئة السياسية، فيصنع فيها القادة المستقبليين، عندما يكتسبون الخبرة والاطلاع اللازم للترشح لمهام مركزية مستقبلا، كما أنه موطن لصناعة السياسات العامة قبل أن تعمم وطنيا من طرف الحكومات المركزية المسؤولة، فيجعل من هذا المسار شرطا أساسيا لنجاح أعمال الدولة، بتحقيق الأهداف المرسومة لسياساتها.

برغم التسليم لما للمحلية من أهمية، إلا أن المبالغة في تقدير المحلية كثيرا ما كان سببا لاندثار دول عظمى قائمة بذاتها، مثل ما وقع للاتحاد السوفياتي الذي مثل لعقود من الزمن قطبا أساسيا بمعية الولايات المتحدة الأمريكية في صناعة المشهد الدولي والتأثير الفعال في أحداثه، اذ سرعان ما انقسم وتلاشى وجوده كدولة اتحادية الى دول صغيرة ضعيفة، تشكلت على خلفية عرقية أو دينية أو مذهبية.

2-نظرية علاقات المركز-المحيط:

يعتقد روكان ولايبست **Rokan et Lie best** -وهما رائدا هذه النظرية- أن نشأة الدولة بدأت بإخضاع المناطق والأقاليم الى سيطرة إقليم أقوى، لينشأ حكم مركزي مشترك أقوى، فتنشأ هوية جديدة مشتركة رغبة في رد عدو يتهدد أمن هذه المناطق و الأقاليم، و غالبا ما كانت هذه القوة نابغة

¹-نيوتن، ديث، المرجع السابق، ص.181.

من نخبة فعالة قوية الطرح و الجاذبية، سيطرت على النخبة في المناطق المحيطة بإقليمها، فأنشأت سلطة جديدة بهوية مشتركة جديدة، تترسخ مع مرور الزمن...¹.

ان هذا الاندماج الناتج عن قوة وجاذبية المركز لا يعني الزوال التام للمحيط، بل انه يبقى محافظا على خصوصياته وتمايزه الثقافي أو الاجتماعي أو حتى الديني و الطائفي، اذ في الوقت الذي ينشأ اتحاد سياسي قوي ممثلا في الدولة الموحدة أو الاتحادية ، تبقى المناطق محافظة على تنوعها و تمايزها، مما يحول هذا التمايز الى قوة ضاغطة في اتجاه تنظيم لامركزي يعطي فيه المركز استقلالية كبيرة للمحيط في تسيير شؤونه المحلية، خاصة ما اختص بالخدمات والحاجات التي يمكن اشباعها محليا، من دون الحاجة لتدخل المركزية في العاصمة ، بحثا عن تحقيق الذات و العدالة في اشباع الحاجات.

ثم ان هذه القوة التي تتميز بها النخبة في المركز هي قوة تحضر وطرح فكري ونتاج ثقافي وليس بالضرورة قوة عسكرية، مما يكسبها جاذبية وقدرة على السيطرة على نخبة المحيط، فتتحول العلاقة الى علاقة تبعية فكرية تتطور الى التبعية السياسية الارادية، مثل ما تعيشه المستعمرات السابقة في علاقتها مع القوى الكولونيالية القديمة المتجددة.

3-نظرية السلطة البلدية:

يعتبر دو بونساي **de Pansey** بمثابة أكبر المدافعين على هذه الاطروحة، اذ يعتبر السلطة البلدية كسلطة رابعة أسفل السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، الا أنها تجمع بين مواصفات السلطة العامة التي تشبه لسلطة الدولة، ومثيلتها الخاصة التي يمارسها رب العائلة على أفراد عائلته²، أي أن نشأتها الأولى تشبه الإطار العائلي فيما يقوم به رب العائلة من جهد لأجل اشباع حاجات أفراد أسرته، من جهة الأمن الغذائي والبدني والنفسي بتوفير هذه الاحتياجات، وكذا وظيفة التنشئة والتكوين والتوجيه لأفراد العائلة.

¹ - نيوتن، ديث، المرجع السابق، ص.185.

² - أحمد محمود، مرجع سابق، ص.882.

يعتبرها نتاجا تلقائيا للأعراف والتقاليد واحتياجات الناس¹، فهؤلاء الناس تجمعوا فطريا وكونوا كيانا رأوا فيه قوة للدفاع عن أمنهم وسلامتهم من هجمات الغير، وآلية تحقيق اشباع حاجاتهم مقابل تخليهم عن جزء من حقوقهم.

ينفي دو بونساي ان تكون هذه السلطة وليدة لتشريع وضعته الدولة، بل ان المشرع ومن منطلق نباهته تبنى وأقر ما أنتجته الطبيعة²، اذ أن ما جعله المشرع تشريعا هو وليد الابتكار والابداع الإنساني على مر العقود والسنين من الممارسة الفطرية الطبيعية اليومية، فالفعل الإنساني الذي أقام به الانسان السلطة البلدية قد سبق نشأة التشريع والدولة ككل، وما نشأة الدولة والتشريع الا تطور في مستويات تفكير وتنظيم الحياة الانسانية.

كما يعتبر أصحاب هذه النظرية أن الانتخاب والاختيار الذي يتم داخل الكميونة لمن يتولى مركز القيادة هو سبب الالتحام والارتباط الذي يتزايد أكثر فأكثر داخل الساكنة، مما يعني أن الاستغناء عن الانتخاب في نظرهم في تنظيم شؤون هذه الجماعة المحلية التقليدية هو انهاء لمبرر الالتحام والتأزر بينهم³، وبالتالي ففعل الانتخاب هو سلوك فطري في الانسان ارتبط ببداية تنظيمه السياسي والاجتماعي الأول، كي يتماهى ويتربط فيما بينه، كما أنه سبب استمرار الرابطة المحلوسة.

4- نظرية الدولة للحكومة المحلية:

في أدبيات الانجلوساكسونيين و بعض الفرنسيين من رواد هذه النظرية فان الكيانات المحلية ما هي الا وكالات للدولة المركزية، تقدم الخدمات للساكنة وفقا للسياسات العامة للدولة وتحت مراقبتها⁴، اذ أن الدولة هي التي تنشئ هذه الوحدات المحلية بنص القانون، لأجل تنفيذ مهام ووظائف محددة مسبقا، لا يمكن للحكومة المركزية القيام بها، لاعتبارات الجغرافية الممتدة من مساحة شاسعة للدولة، أو كثرة عدد الوحدات المحلية، وكذا كثرة مهامها وانشغالاتها مركزيا، خاصة مع التعقيد الذي شاب مهام الدولة في المراحل الأخيرة، و ازدياد اهتماماتها وطنيا و دوليا.

¹ - أحمد محمود، المرجع السابق، ص.882.

² - المكان نفسه

³ - أحمد محمود، المرجع السابق، ص.282.

⁴ -Elena Vodyanitskaya, "Local Government", (London: Max Planck Foundation For international PEACE and the Rule of Law, Oxford University Press,2015),p.2.

القوة المحلية هي من " تمارس السلطة العمومية في المستوى المحلي"¹، إذ أنه تقنيا لا يمكن للدولة ممارسة الوظيفة المركزية والمحلية معا، أو لا يمكنها ممارسة تسيير الشؤون المحلية مركزيا، مما يحتم انشاء هذه الوحدات في شكل وكالات تفوضها أداء مهام الدولة محليا.

ان ما غاب عن اذهان رواد هذه النظرية هو أن الإطار المحلي الذي يقدمونه في طرحهم لا علاقة له بفكرة اللامركزية، فهي ممارسة مركزية وفقا لنمط عدم التركيز المعمول به في بعض البلدان، فهو ينسجم مع النموذج الفرنسي القديم للتنظيم المحلي، الذي غلبت فيه مركزية الدولة الممتد الى الإرث النابليوني.

5- المقاربة اللامركزية لترسيخ الديمقراطية:

يعتقد الكثير من المهتمين بموضوع اللامركزية والديمقراطية أن المفهومين يرتبطان ببعضهما بعضا ارتباطا طرديا، إذ كلما اتجهنا الى اللامركزية المحلية كلما تمكنا من توسيع هامش الممارسة الديمقراطية، فيما تمكن الممارسة الديمقراطية من تعزيز اللامركزية.

فيلسون **Wilson** يعتقد أن الإدارة المحلية هي ورشة تدريبية مستمرة لتكوين الأطارات والكفاءات السياسية التي ستؤهل لتولي العملية القيادية وطنيا...²، فالممارسة المحلية تكسب الوعي المطلوب لتولي المناصب السياسية وطنيا، كما يكتسب الإطار المحلي القدرة على التعايش مع من يخالفه الرأي والأيدولوجية في حيز ضيق، وهو ما يجعله قادرا على إدارة التنوع والاختلاف وطنيا.

ان القيادات السياسية الديمقراطية الناجحة وطنيا غالبا ما مرت على تجارب محلية ناجحة، أكسبتهم التدريب والنباهة والرشد اللازمين بمرور الوقت.

فيما اعتبر الان **دالكا Alain Delcamp** أن الانتخابات المحلية هي التي تصنع النخب الجديدة ، وهي التي تقوي العلاقة بين المواطنين والسلطات العمومية³، مما يؤكد العلاقة الوطيدة بين

¹ -voldyanitskaya, OP.CIT, P.02.

² -مصطفى النمر، "اللامركزية: قراءة في النظريات والانتقادات"، منشورات "تقارير سياسية" الصادرة عن المركز المصري للدراسات، مارس 2018، ص.2.

³ - Nicole Belloubet-Frier , " Vers un Modèle Européen D'Administration locale ? ",revue française d'administration publique , n : 121/ 122, janvier2007, pp.05-18.

الممارسة الديمقراطية والأداء اللامركزي المحلي، إذ تخدم الديمقراطية المحلية الناجمة عن الخيار اللامركزي الاستمرار الإيجابي لتنشئة النخب الحاكمة مركزيا.

تزيد اللامركزية من الشرعية السياسية لأنظمة الحكم جراء إحساس الساكنة بدورها المتزايد في اتخاذ القرار وصناعة النخب القيادية صاحبة القرار.

6- النظرية الاثنوواقعية:

تتبنى هذه النظرية على تقدير متغير الخوف في العلاقات التي تجمع أبناء الكيان السياسي الواحد، في ظل التنوع الثقافي والاجتماعي و الديني، فيؤكد دافيد لايك **David Lake** أن متغير الخوف ينقسم الى نوعين: الأول خوف من التعرض للاستيعاب و هيمنة الآخر في الكيان الواحد، و الثاني هو خوف من القضاء على الحياة و البقاء¹، بمعنى أن الخوف على الأمن الثقافي للأقلية و الخوف من التصفيات الجماعية، هما الدافعان الاساسيان للمطالبة بالاستقلالية الإدارية عن الكيان الأكبر (الدولة) ، و هو ما نسميه باللامركزية او الحكم المحلي أو حتى الحكم الذاتي الفدرالي .

يصبح وفقا لذلك المكون الاثني هو المعيار الأساسي لإقرار التقسيم الإداري المحلي، وبالتالي الاعتراف والإقرار بالسلطة للوحدات المحلية، فيكون انتشار المكون الاثني بخصائصه هو معيار تحديد معالم حدود الأقاليم.

كما أن إحساس الأقلية الاثنية بأن الأغلبية قد استحوذت سياسيا أو تنمويا يدفعها الى المطالبة بحقوقها المشروعة في إدارة شؤونها بنفسها، حرصا على تحسين ظروفها المعيشية، وحفاظا على حقوق منتسبها.

ان تخوف الأقلية الاباضية الميزابية في ولاية غرداية الجزائرية من انصهارها في المجتمع الجزائري ذات الاغلبية المالكية، دفعها الى اقناع السلطات العمومية الجزائرية بالسماح لها بإنشاء مؤسسة تعليمية خاصة بها تسمى بمدارس ومعاهد الحياة، وذلك حرصا على تحقيق أمنها الثقافي، كما كان نظامها الاجتماعي المسمى بالعزابة بمثابة آلية لتحقيق الأمن الاجتماعي للمجتمع الاباضي،

¹ - Lake David. A, Rotchild Donald, " The Origins and Management of Ethnic Conflict", **international Security**, N0 2, 1996 (California: the MIT Press) , pp.41-75.

والذي حماها من الانصهار في المجتمع المالكي بعاداته وتقاليده، وبالتالي تقادي زوال خصوصياته الثقافية والاجتماعية.

ان هذا الخوف الذي عاشته الأقلية الاباضية في غرداية جعلها تتدفع نحو ابداع نظام لامركزي ثقافي واجتماعي، حافظت به على وجودها وخصوصيتها.

كما أن الاختلاف الاثني بين الكروات والصرب والألبان كان كافيا للمطالبة بنظام حكم فدرالي في جمهورية البوسنة والهرسك الواقعة في منطقة البلقان، حرصا من كل مجموعة على تلبية مطالبها، في الحفاظ على الوجود، وهو ما استجابت له اتفاقية دايتون لسنة 1995، اذ نشأت دولة قام تقسيمها الإداري على المكون الاثني، تقاسمت فيها الاثنيات الثلاث الأساسية البوشناق الألبان والصرب والكروات التمثيل في المؤسسات الدستورية¹.

المطلب الثالث: اركان اللامركزية الإدارية

الفرع الأول: التمتع بالشخصية المعنوية المستقلة:

تمنح هذه الشخصية بموجب القانون²، اذ يمكن أن يتضمنها وينص عليها دستور الدولة الذي هو القانون الأسمى الذي يعلو فوق كل القوانين، وقد تمنح وفقا لقانون عادي ينظم شؤون التنظيم الإقليمي والجماعات الإقليمية للدولة.

ان تمتع الجماعة المحلية بالشخصية المعنوية يعني ان تصبح شخصا من اشخاص القانون العام، فتشارك الدولة هذه الصفة، وهي التمتع بصفة شخص القانون العام، وتتميز وفقا لذلك عن الدولة في الوقت نفسه اذ تستقل عن الدولة في طبيعتها وفعالها، فتشارك بالتالي الدولة بعض السلطات والوظائف داخل إقليم اختصاصها المحدد.

كما يترتب عليها التمتع بمجموعة من الحقوق والواجبات³، مثل حق التقاضي من خلال إمكانية اللجوء الى القضاء بنوعيه العادي او الإداري لأجل الدفاع عن مشروعية افعالها وقراراتها، او الدفاع

¹ - كريم الماجري، "هل تتجه دولة البوسنة والهرسك نحو الانهيار الشامل؟"، منشورات مركز الجزيرة للدراسات، سبتمبر 2021، تم الاطلاع عليها على شبكة الأنترنت يوم 4 مارس 2022 في الساعة 23:10.

² - Roux, **OP.CIT**, p.85.

³ - الشمري، مرجع سابق، ص.130.

عن مصالحها وممثليها وأشخاصها، وكذا حق التملك وحماية ممتلكاتها، إضافة الى التزام مجموعة من الواجبات التي تبدأ بداية باحترام القانون والنظم سارية المفعول، وبالتالي الوقوف عند حقوق الغير مثل حق الحرية وحق التملك، اذ لا يمكنها على سبيل المثال تجريد مواطنيها من ممتلكاتها الا وفقا لنصوص القانون سارية المفعول.

كما ان الشخصية المعنوية تؤهل الجماعة المحلية لإبرام التعاقدات المختلفة " فالقدرة القانونية للجماعات الإقليمية تترجم أيضا بإمكانية إبرام العقود"¹، بمعنى انها تملك حق التعاقد مع الدولة او أحد أشخاصها، او حتى مع أشخاص معنويين، لأجل اشباع حاجات ساكنتها او تامين ممتلكاتها وحمايتها، عن طريق التوريد او الإنجاز.

ثم ان تمتع الجماعة الإقليمية بالشخصية المعنوية يقتضي وجود اشخاص مفوضين ومؤهلين للتعبير عن ارادتها، مثل المجالس المحلية المنتخبة التي تتشكل في العادة من ممثلي المواطنين المقيمين في إقليم هذه الوحدة المحلية...²، فعندما ينتخب هذا المجلس رئيسا، تصبح له سلطة التقاضي وتمثيل الجماعة الإقليمية للدفاع عن مشروعية افعالها، و الحفاظ على مصالحها و حقوقها،... فيعمل هؤلاء الأشخاص لصالح هذه الجماعة المحلية مما يستوجب على هذه الأخيرة تحمل اثار تصرفات هؤلاء الأشخاص ، و بالتالي الدفاع عنهم و حمايتهم بحكم ان هؤلاء الممثلين لا يعملون لحسابهم...³.

وقد حدد ميشو Michoud شرطين ضروريين للاعتراف بالشخصية المعنوية لأية جماعة إنسانية، أولها توافر مصلحة عامة متميزة عن المصلحة الفردية، وثانيها تنظيم موحد يدافع عن هذه المصلحة العامة...⁴.

فالشخصية المعنوية لا تكون اداتا للفرد كي يمارس بها حبه للتملك او ميله الفطري للفردية وحب الذات، وانما هي وسيلة الوحدة اللامركزية المجسدة للجماعة المحلية في الدفاع عن المصلحة

¹ - Roux, **OP.CIT**, p.87.

² - المبيضين والطراونة، مرجع سابق، ص.39.

³ - رمضان بطيخ، "مفهوم الادارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة"(ورقة عمل مقدمة في ندوة "دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية"، القاهرة، 2007)، ص.219،220.

⁴ - احمد محمود، مرجع سابق، ص.516.

الجماعية المشروعة والحفاظ عليها، كما انه من الضروري وجود تنظيم او جهاز اداري يعبر عن إرادة الجماعة، ويعمل لأجل الحفاظ على الحقوق الجماعية والفردية، كما يعمل على ضمان استمرارية هذه الجماعة وخدمتها.

ان هذا الشخص المعنوي ممثلا في هذه الجماعة المحلية، والذي يمنح هذا المركز القانوني العام، هو حقيقة مجسدة في الواقع بمواصفاته وخصائصه المادية والمعنوية حسب ما ذهب اليه هوريو Hauriou¹، فالحيز الجغرافي محدد المعالم والخصائص، والسكنة مميزة بثقافتها ومنظومتها القيمية من عادات وتقاليد، وبالتالي فمنح هذه الشخصية المعنوية هي تماهي مع واقع موجود.

ان منح هذه الشخصية بقدر ما يخدم الوحدة المحلية وسكانتها باستفراغ جهدها في خدمة تنميتها واستثمار امكانياتها في تطوير نفسها وتحسين مستوى التكفل بالحاجيات المحلية، فإنها فرصة للدولة كي تتحرر ولو جزئيا من الانشغالات المحلية- لان علة وجود الدولة عند أصحاب المقاربة الوظيفية من ليبراليين ويساريين هي تحقيق النظام العام والاستقرار...²، و بالتالي التفرغ للقضايا ذات البعد الوطني والقومي وكذا الدولي مثل التخطيط للسياسات العمومية الوطنية، كالاكتفاء بسياسات الدفاع والامن وكذا السياسات الخارجية والديبلوماسية.

الفرع الثاني: الذمة المالية المستقلة:

ان تميز الجماعة المحلية عن الدولة من خلال التمتع بالشخصية المعنوية يقتضي بالضرورة الحصول على موارد مالية مستقلة عن ميزانية الدولة لتمويل أنشطتها واعمالها المختلفة، وبالتالي فان غياب هذه الاستقلالية المالية سيحول هذه الاستقلالية الادارية الى فعل نظري لا أثر له في الواقع...³، اذ ان أساس وجود الجماعة الإقليمية المحلية هو مشاركة الدولة في تقديم خدمات للسكنة واشباع حاجياتها، من خلال إدارة المرافق العامة التابعة لها، او المشاركة الفعالة في تنمية مناطق إقليم اختصاصها المحدد، مما يقتضي توفر المورد الكافي لتمويل إدارة مشروعات التنمية المحلية، وكذا تسيير هذه المرافق العامة الواقعة تحت ادارتها واختصاصها.

¹- أحمد محمود، المرجع السابق، ص.518.

²- وليد الايوبي، اللامركزية الادارية رؤية سياسية لتنمية ادارية استراتيجية (لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، ط1، 2017)، ص.122.

³- بطيخ، مرجع سابق، ص.231.

يعتقد لالوميير **Lalumière** ان تحقيق الفعالية في الفعل اللامركزي يقتضي الاعتراف باستقلالية مالية واسعة للجماعات المحلية، والا تحولت الاختصاصات المنوطة بهذه الجماعات المحلية والشخصية المعنوية المعترف لها بها الى محض خيال...¹، بحيث تصبح هذه الهيئات المحلية عاجزة عن تنفيذ وظائفها وتلبية احتياجات ساكنتها، التي وجدت أصلا لأجلها، مما يعني ان فقدان الاهلية المالية للوحدة المحلية هو زوال لسبب الوجود الأصلي، وبالتالي فمصيورها لن يكون الا الزوال.

لأجل تحقيق هذه المعادلة وجب السماح لهذه الجماعات المحلية بالحصول على مصادر واسعة وكافية من مصادر التمويل، مثل الحصول على وعاء معتبر من الجباية المحلية التي تحصل محليا من النشاط الصناعي والتجاري الذي يحتضنه إقليم هذه الجماعات، وكذا تمكينها من الحصول على مقابل لبعض الأنشطة والخدمات التي تقدمها للساكنة، كما يصبح من الطبيعي ان يكون لها ممتلكات تدر عائدات مالية يكون لها حرية التصرف في انفاقها وفقا لنظامها الميزانياتي ، و الذي ينبغي ان كيف على حسب و معطيات سير الجماعات المحلية ، و لا ينبغي ان يقارن بميزانية الدولة التي تختلف عنها تمام الاختلاف ، كما يصبح بإمكانها الحصول على قروض و اعانات و تبرعات من هيئات عمومية او خاصة.

فيصبح من الضروري تحرير مبادرتها في اتخاذ القرار في تسيير شؤونها المالية بعيدا عن تعسف أعوان الدولة، سواء ما تعلق بالمداخيل او النفقات في حدود اختصاصاتها، اذ لا يعقل مثلا تضيق إمكانية توظيف ما يكفيها من عمال وموظفين للحفاظ على فعالية أدائها وتوسيع قدراتها في التكفل باحتياجات الساكنة.

الفرع الثالث: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة:

دفع مبدأ توزيع الاختصاص الى توزيع الوظائف بين الاشخاص العموميين، فالاعتراف بصفة الشخص العام واستقلالية الأداء الإداري للجماعات المحلية يقتضي تحديد اختصاص التدخل بين الدولة والجماعة المحلية، فتتكفل الدولة بما يسمى بالمهام الوطنية مثل الدفاع والديبلوماسية والتخطيط

¹ - Pierre Lalumière, **Les finances publiques**, (France: Armand colin, 1976), p.153.

القطاعي...الخ، فيما تهتم الجماعة المحلية بما هو محلي مثل رفع النفايات، تنظيم الأسواق، توفير الماء الشروب...الخ¹.

ونظرا لصعوبة التمييز بين الشأن الوطني وما يقابله من شأن محلي فقد اعتمد البعض معيار الامتداد للوظيفة المراد القيام بها، فإذا كان القيام بها ممتدا الى ارجاء كل الدولة فيصبح الاختصاص وطنيا مثل النقل بالسكك الحديدية، وإذا كان الامتداد محليا مثل النقل البري للمسافرين فيصبح الاختصاص محليا.

الا انه ومن خلال هذا المعيار لم يتمكن المختصون من الفصل في الاختصاص بين الدولة والجماعات الاقليمية تمام الفصل، فرأى اخرون بضرورة قيام الدولة عبر تشريعاتها بعملية تحديد الاختصاصات المحلية ونظيرتها الوطنية بحكم اختصاصها التشريعي²، كأن يتولى القانون الخاص بالجماعات المحلية والإقليمية تحديد اختصاصات هذه الأخيرة، فتصبح اليا الاختصاصات الأخرى من اختصاص الدولة مثل ما هو في بريطانيا، او يحدد اختصاصات الحكومة المركزية، ويصبح الباقي اختصاصا للجماعة المحلية مثل النموذج الفرنسي.

ويرى بلعباس أن الأصل في اختصاص الجماعة المحلية هو الانطلاق من المبدأ الدستوري القاضي بحرية التصرف ابتداء...³، بمعنى ان قراراتها نافذة اليا لمجرد طبيعتها المستقلة، ولمجرد تمثيلها لساكنة الوحدة المحلية التي تديرها لمجرد تصديق الوصاية على عدم مخالفتها للشرعية، او عدم حكم القضاء ببطلانها لداعي عدم المشروعية.

أما توملو **Thoumelou** فقد قسمها الى اختصاصات وفق مقارنة عامة تعطي الجماعة المحلية صلاحية ممارسة كل الاختصاصات التي لم تختص بها الدولة او هيئة عمومية أخرى وفقا

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، (الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، ط1، 2012)، ص.33.

² - Roux, OP.CIT, p.95.

³ - بلعباس بلعباس، دور رئيس البلدية في تجسيد الديمقراطية المحلية في ظل دولة القانون (الجزائر: دار الحكمة للنشر، 2017)، ص.8.

لقانون، او اختصاصات وفق منطق خاص، بحيث تتكفل فقط بالاختصاصات التي خصها بها القانون¹.

ثم ان هذه المصالح المحلية المتميزة"...تتشأ نتيجة لارتباط مصالح مجموعة من الافراد تقطن اقليما جغرافيا معين يؤدي الى خلق نوع من التضامن الاجتماعي بينهم، والى الاعتراف من الدولة بان لهذه المصالح طابعا محليا يستحسن ترك ادارته لوحدات محلية مستقلة من أبناء الإقليم"².

يجب ان تعبر هذه المصلحة عن حاجة للغالبية العظمى من ساكنة الوحدة المحلية، فيحس الجميع بانها تعبير عن استجابة لحاجتهم وليست حاجة خاصة لفئة قليلة من الساكنة، فيحدث التفاف حولها، وتتشأ عاطفة انتماء وغريزة حب بين الساكنة فيما بينهم، وفيما بينهم وبين كيانهم الإداري المحلي.

كما يشترط ان لا تتناقض هذه المصلحة مع المصلحة العامة للدولة والمجتمع ككل، فهي مصلحة منسجمة مع المصلحة العامة للدولة، بل ومكملة لها.

الفرع الرابع: وجود هيآت مسيرة منتخبة:

ان انتخاب القائمين على تسيير هذه الوحدات المحلية هي الضمانة الأكثر فعالية لتحقيق استقلاليتها عن الدولة، فالمبعضين يعتبر ان عملية الانتخاب هي معيار بناء تنظيم لامركزي لهذه الوحدات المحلية³، لان المنتخب حر من ضغط أعوان الدولة بحكم استناده الى شرعية انتخابية من ناخبيه، وبالتالي فانه يعمل بعيدا عن تهديدات العزل وهواجس تسيير الحياة المهنية التي يعيشها الموظف المعين في العادة خاصة في الدول النامية، فيكون أكثر قدرة على المبادرة مع حس ابداعي في القيادة والتسيير.

¹ - Marc Thoumelou , *Collectivités Territoriales Quel avenir ?* (Paris: la documentation française, 2em édition, 2016),p.137.

² - المبعضين، الطراونة، مرجع سابق، ص.38.

³ - صفوان المبعضين، الإدارة المحلية (مداخل التطوير) (عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2013)، ص.37.

علما ان الانتخاب يجعل المنتخب مدفوعا دائما بطموح بلوغ رضا الناخبين للحصول على عهدة انتخابية أخرى بعد نهاية الاولى، وهو ما يدفعه الى العمل وبذل الجهد لتقديم أفضل ما يستطيع من ابداع وتكفل باحتياجات الساكنة.

كما ان الانتخاب هو الية تجسيد الديمقراطية التمثيلية والمشاركة التي تساعد على اشراك كل الفاعلين في عملية اتخاذ القرار في كل ما يعنيههم...¹، مما يمكن من تحقيق الشرعية السياسية في المنظمات السياسية المنفتحة، كما يوسع من قاعدة النظام السياسي القائم، بحكم إحساس الساكنة انها هي من اختارت هؤلاء الأشخاص ووضعت ثقها فيهم.

علما ان هؤلاء المنتخبين يختارون من سكان الوحدة المحلية بحكم اطلاعهم على حاجيات السكان والنقائص التي تعرفها تلك الوحدة، وقد أعلنوا بترشحهم استعدادهم لحل هذه المشاكل وتلبية هذه الحاجيات².

يعتبر هؤلاء المنتخبون ممثلون للإقليم الذي ينتمون اليه لا السلطة المركزية...³، فينتخبون لأجل خدمة الساكنة لا تمثيل الدولة بمختلف أجهزتها.

وقد تعزز أكثر فعل الاختيار عبر الانتخاب في العقود الأخيرة في عملية صناعة مؤسسات وفضاءات اتخاذ القرار وطنية كانت او محلية، بفعل انتشار فكر حقوق الانسان والحريات مثل حرية الاختيار، اذ أصبح حقا مسلما به، بل ومؤشرا على الحكامة السياسة وتطبيق المعايير الديمقراطية الدولية.

¹ -Agab Akli, **Décentralisation et Développement local en Algérie cas de la wilaya de Bejaia**, mémoire de magistère en économie non publie (université de Bejaia: Faculté des sciences économiques,2015), p.65.

² - محمد رغبس، "دراسة نقدية لقانون البلدية 11/ 10 بالجزائر واليات تفعيله"، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة الجزائر3: قسم التنظيم السياسي والإداري، 2016)، ص.30.

³ - عبد الفتاح حلواجي، التمثيل السياسي المحلي في الجزائر الإطار الدال والممارسة الميدانية -دراسة ميدانية بولاية الوادي للعهدة الانتخابية 2007-2012"، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة الجزائر: قسم التنظيم السياسي والاداري، 2012-2013)، ص.92.

في الوقت الذي يمكن للساكنة ممارسة الفعل الديمقراطي من خلال اختيار ممثليها في المجالس المحلية المنتخبة، فإنها تمكنها من ممارسة عملية الرقابة على أداء هذه المجالس¹، إذ إن عملية الاختيار الدورية تجعل المنتخب دائما يحرص على إرضاء المنتخبين وتلبية حاجياتهم، مما يحول تلك العلاقة بين المنتخب والناخب اليأ الى علاقة رقابة على الأداء بحكم استمرارية عملية الاختيار التي يمارسها المواطن الناخب في كل محطة انتخابية.

في العادة تتم عملية الانتخاب على مستويين، الأول اقتراع عام ومباشر، يتم فيه انتخاب أعضاء المجلس من طرف الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية من بين مجموعة قوائم مرشحة باسم أحزاب سياسية، أو قوائم حرة فيتشكل المجلس من الحاصلين على أكبر عدد الاصوات، والمستوى الثاني غير المباشر ويلتئم فيه الفائزون في الانتخابات في جلسة أولى للمجلس، ليتم انتخاب هيئته التنفيذية التي تتولى التسيير اليومي للمجلس وتمثيله امام الهيئات الأخرى وكذا الاشراف على إدارة الاجتماعات الدورية للمجلس ثم تنفيذ قراراته.

الفرع الخامس: الرقابة الوصائية للدولة على مشروعية أفعال الجماعة المحلية:

لا يختلف في أهمية الاستقلالية التي تمارسها الوحدات المحلية لأجل تمكينها من تحقيق الأهداف والوظائف التي أسست لأجلها، إلا إن هذه الاستقلالية لا تعني انفصالا كلياً عن كيان الدولة، بل هي فرصة لتفجير طاقاتها الإبداعية وتعبئة مقدراتها المحلية لتقديم أداء تنموي فعال في خدمة الساكنة.

في النهاية تبقى هذه الوحدات المحلية جزءاً من الدولة، وتسير وفقاً للقوانين والنظم سارية المفعول، وتشتغل على منظومة السياسة العامة التي تقرها مؤسسات الدولة المختصة، فتعمل على تنفيذها وتحقيقها وفقاً لاختصاصاتها ودورها المحدد لها.

فالدولة تبقى حريصة على انسجام هذه الوحدات المحلية مع سياساتها وقوانينها حتى لا تتعد الأمور الى ما يهدد وحدة كيانها واستمراريتها، فتتحول من نظام لامركزي لدولة بسيطة او مركبة الى دولة مفككة الى مجموعة دول فاشلة، فالصلة بين الدولة والهيئات اللامركزية تتحقق من خلال هذه

¹ - Kamel Moulay, "De la Décentralisation territoriale en Algérie : La rente pétrolière joue elle un rôle ?", *la revue d'économie et de statistique appliquée*, Volume 11, n 01, juin 2014, pp.348-373.

الرقابة الإدارية التي تمارسها الدولة على هذه الهيئات بمجالسها وأفعالها وأشخاصها¹، و قد ذهب ماسبيتول و لاروك **Maspétiol et Laroque** الى انه : "...في دولة موحدة، اللامركزية لا تصلح من دون وصاية و لا وصاية من دون لامركزية"²، فالرقابة الإدارية الوصائية هي جزء أساسي من هوية التنظيم الإداري اللامركزي للدولة، و يمكن القول ان الانتقال من السلطة الرئاسية الى الرقابة الوصائية هو منطلق الانتقال من المركزية الى اللامركزية.

لكل ذلك يقتضي الحال استمرار الدولة في القيام بوظيفة الرقابة على عمل هذه الوحدات لأجل تقادي ما سبق الحديث عنه فيما سبق.

كما يعرف الذنبيات الرقابة الإدارية الوصائية على انها...مراجعة تقوم بها الدولة على أعمال الهيئات المحلية لأجل الحفاظ على وحدتها السياسية، وكذا حرصا على انسجام هذه الأفعال مع سياساتها التنموية من خلال الحفاظ على المال العام، مع حماية المواطن من إمكانية تعسف السلطات المحلية في حقه³.

فيجعل الذنبيات من هذه الرقابة الادارية وسيلة تمارس بها الدولة حقها في الحفاظ على سيادتها على اقليمها، والذي قسمته بإرادتها الى وحدات لأجل قضاء غايات خادمة لمصلحة الساكنة، وبالتالي لسياسات الدولة، فهو عمل وقائي مشروع تقوم به الدولة حفاظا على وحدتها وانسجام أطرافها.

كما تستهدف الدولة بهذه الممارسة حماية المال العام من الاستعمال غير المشروع او الاستعمال غير المنسجم مع سياساتها العامة المسطرة.

ثم ليضيف الذنبيات بعدا اخر في ممارسة الدولة للوصاية على الوحدات المحلية، الا وهو حماية الساكنة من تعسف الهيئات المحلية القائمة على إدارة الشأن العام، اذ يمكن ان ينحرف عمل هذه الأخيرة الى تصفية حسابات عشائرية ضيقة، او ممارسة اللامساواة في توزيع الحقوق بين المواطنين، مما يحتم على الدولة فرض سلطة القانون وميزان المساواة بين الجميع.

¹ - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 1982)، ص.20.

² - Roux, **OP.CIT**, p.126.

³ - حلواجي، مرجع سابق، ص.93.

في المحصلة يذكر ان هذه الرقابة هي رقابة وصائية وليست في أي حال من الأحوال رئاسية، بمعنى ان الدولة من خلال عونها المكلف او الهيئة المختصة تراقب مشروعية اعمال الهيئات والأشخاص، أي مدى انسجام هذه الأفعال مع القوانين والتنظيمات سارية المفعول، او تحقيق ما يسمى بمبدأ الملاءمة، وليست رقابة رئاسية لها سلطة العزل والتوقيف والتنزيل والإلغاء.

ولا ينبغي ان تكون هذه الرقابة فرصة لعرقلة المبادرة المحلية وفرملتها، مثل ما هو حاصل في اغلب بلدان العالم المتخلف لاعتبارات ذهنية ونفسية ضيقة، ترتبط أساسا بغياب الايمان بالممارسة الديمقراطية الحرة.

صم ان الرقابة الوصائية لا تتم الا بنص...¹، أي ان يشرع لها بقانون كي تصبح ممارسة مشروعية للحكومة المركزية عبر ممثلها على الوحدات المحلية، وهذا خلاف السلطة الرئاسية التي تمارس النيا من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين على موظفيها.

كما تتميز الرقابة الوصائية بالبساطة نظرا لانحصارها في البحث والتدقيق في مشروعية الفعل، وليس للسلطة الوصية الحق في اصدار الأوامر بالتعديل وطلب التبرير بحكم صفة الاستقلالية المعنوية التي تتميز بهذا هذه الوحدات المحلية أصلا²، اذ ان قاعدة توازي الاشكال تقتضي في موضوع الحال ان الناخب هو الذي يمارس الرقابة الدقيقة على من انتخبه.

كما يذكر ان الرقابة الوصائية تقتضي تمتع الخاضع للرقابة بحق الطعن في قرارات ممثل الحكومة المركزية عكس النظام المركزي " ومن حق الشخص اللامركزي الطعن في قرارات الحكومة المركزية في حالة تجاوزها حدود الوصاية الإدارية..."³، ويوجه الطعن في العادة امام القضاء الإداري.

تعتبر الية الطعن امام القضاء الإداري المفترض الاستقلالية عن السلطة التنفيذية ضمانا أخرى لاستقلال الوحدات الإدارية من جهة، والية فعالة لحمايتها من الضغوط والتعسف في استعمال السلطة. وتتقسم الرقابة الوصائية التي تمارسها الحكومة المركزية على الوحدات المحلية الى نمطين هما:

¹-عمار بوضياف، التنظيم الاداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق (الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2014)، ص.38.

²- المكان نفسه.

³- الشمري، مرجع سابق، ص.162.

أ-رقابة على المجالس المحلية وأشخاصها:

تتم الرقابة على المجالس من خلال صلاحية الدولة في حل المجلس المحلي لظروف المصلحة العامة او لحالة استثنائية تقدرها الجهة التي اقر لها القانون صلاحية اتخاذ قرار الحل، وعادة ما يحاط هذا الاجراء بضمانات مشددة لحماية المجالس من تعسف السلطة الإدارية، فحددت ظروف اتخاذ هذا القرار في بعض الدول بنص قانوني واضح، وفي بلدان أخرى حولت صلاحية الحل الى المجلس التشريعي أي السلطة التشريعية، كما أعطت لأعضاء المجالس المحلية حق الطعن امام القضاء الإداري ان قدروا ان في قرار الحل تعسفا في استعمال السلطة¹.

كما تمارس الدولة سلطة الرقابة على المجالس عن طريق صلاحية التجميد المؤقت لعمل المجلس لظرف معين، مع إمكانية حلها عن طريق أحد ممثليها محل المجلس الواقع تحت طائلة التجميد، مثل ما هو معمول به في الجزائر، عندما يدخل مجلس بلدي او ولائي في حالة انسداد لظرف من الظروف²، فتقتضي المصلحة العامة وضرورة استمرار المرفق تكليف الوالي او من ينوبه بتسيير شؤون الوحدة المحلية في إطار سلطة الحل الى غاية زوال الظرف الداعي لذلك.

أما الرقابة على أشخاص المجالس المحلية فيتم ذلك بممارسة صلاحية توقيف العضو المنتخب عن ممارسة مهمته الانتخابية نهائيا او مؤقتا بسبب ارتكابه لأفعال تتنافى ومواصلة مهامه في المجلس، مثل صلاحية توقيف المنتخب عن مهامه التي تعطيها المادتان 43 و44 من قانون البلدية في الجزائر لوالي الولاية في حالة ارتكابه لجرائم تخص الشرف والمال³، فتصبح هذه الصلاحية مصدر تهديد دائم للمنتخب المحلي من طرف الوصاية، اذ تعتبر كوسيلة ضغط عليه بحثا عن تفاعله الإيجابي مع سياسات الحكومة المركزية، وبالخصوص عندما لا تنسجم الولاءات الحزبية بين المركزي والمحلي، مما يقتضي ضبطا دقيقا لهذه الرقابة حتى لا تتحول الى وسيلة تسلط على المنتخبين المحليين، كأن تثبت ضمانات اللجوء الى القضاء كجهة طعن.

¹ - سامي عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة (القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، 2014)، ص ص.162،163.

² - بوضياف، (شرح) ، مرجع سابق، ص ص.40،41.

³ - القانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، المؤرخ في 03 جويلية 2011.

ب-رقابة على أعمال المجالس المحلية:

تمارس السلطة المركزية رقابتها على أعمال المجالس المحلية المنتخبة عن طريق آليتي المصادقة والإلغاء، وهما آليتان يجب ان ينص عليهما القانون صراحة، وذلك من حيث الكيفية والأجال التي تطبق فيهما هاتان الآليتان.

فالمصادقة او التصديق هي قرار يصدر عن الحكومة المركزية او من يمثلها يمنح صفة المطابقة لقرار صادر عن المجلس المنتخب، بمعنى انه إقرار بمطابقة القرار الصادر عن المجلس المنتخب مع القوانين سارية المفعول.

وتكون المصادقة صريحة بإصدارها لإقرار كتابي واضح تركي به عمل المجلس، كأن يوضع ختم خاص على مداولة المجلس المنتخب يحمل عبارة شهود وصادق مع ختم المكلف بالتصديق، او ضمنيا بالتزام السلطة الوصية الصمت لمدة زمنية محددة قانونا كأجل اقصى للمصادقة الصريحة او الرفض، فيعبر صمتها بقوة القانون بانقضاء الاجل موافقة ضمنية لا تختلف في شيء عن المصادقة...¹

علما ان رفض التصديق يمكن ان يكون محل طعن عموما امام القضاء الإداري، إذا قدرت جهة القرار ان رفض التصديق تعسف في حقها.

ثم ان الكثير من التجارب في الممارسة اللامركزية قد تخلت عن فكرة التصديق على قرارات المجالس المحلية واكتفت بفكرة الإلغاء للقرارات غير المطابقة، ولكن سلطة الالغاء يمارسها القضاء الإداري، وهو ما أقره قانون 2 مارس 1982 في فرنسا على سبيل المثال².

ان الدعوة الى الغاء صلاحية التصديق تنسجم مع الدعوة الى مسار ديمقراطي حقيقي، يمارس فيه كل الفاعلين الاجتماعيين والسياسيين حقهم في المبادرة والاقتراح والعمل بدون مضايقات ولا تحجيم، وفقا لمفاهيم حقوق الانسان الحديثة، مما يمكن من الاستفادة من طاقات الجميع وابداعاتهم. أما الإلغاء فيعرفه عادل حمدي على أنه "...ذلك القرار الإداري الصادر من السلطة الإدارية المركزية (جهة الرقابة الادارية) والذي يلغي بموجبه قرارا صادرا من الهيئات المحلية لأنه يخالف قاعدة

¹ - بوضياف، (شرح)، مرجع سابق، ص.42.

² - Roux, OP.CIT, p.127.

قانونية او يمس المصلحة العامة¹، فيعتبر القرار بالتالي غير مطابق للقوانين سارية المفعول، أو لا ينسجم مع السياسة العامة للحكومة المركزية، أو اعتبر منافيا للمصلحة العامة.

ان عدم مراعاة وعدم احترام الاختصاص الموضوعي من طرف الهيئات المحلية هو من أسباب ابطال القرارات والمداولات الصادرة عن هذه الأخيرة، مثل إقرار ضريبة محلية عن طريق مداولة، وهو من صلب اختصاص السلطة التشريعية للدولة.

كما أن عدم احترام الإجراءات الشكلية هي مبررات كافية لإلغاء القرار، مثل انعقاد جلسات المجلس بدون بلوغ النصاب القانوني لانعقاد الجلسة... الخ²، وهي هفوات تعود في الغالب الى ضعف التكوين لدى المنتخب المحلي، وكذا نقص التأطير النوعي في الإدارة المحلية.

المطلب الرابع: مزايا اللامركزية وعيوبها

الفرع الأول: مزايا اللامركزية:

لا يمكن تجاوز حقيقة أن فكرة التنظيم اللامركزي تطور إيجابي في الفكر الإداري والإنساني عموما، وكذا في تنظيم الدولة وتطويرها، عبر مراحل زمنية متواصلة.

فهي الآلية المثلى في توسيع الممارسة الديمقراطية في الدولة والمجتمع "... فتنقل سلطة التقرير النهائي في الشؤون العامة الى هيئات محلية منتخبة من مواطني الوحدة الإدارية"³، اذ تنتخب الساكنة مجلسا محليا انتخابا مباشرا، من أشخاص مقيمين في إقليم الوحدة، يتولى هذا المجلس مهمة تسيير شؤون الساكنة وإدارة منظومة الخدمات والتنمية المحلية، مما يعني أن الساكنة تمارس الحكم على نفسها، فتجسد فكرة المشاركة في الحكم من قبل المواطنين المقيمين في إقليم الوحدة المحلية " و اللامركزية هي مدرسة للديمقراطية"⁴، و مؤشر ذلك الارتفاع الكبير لنسب المشاركة في انتخاب المجالس المحلية مقارنة بالانتخابات الأخرى ، اذ تحدث تعبئة و اهتمام كبير من المواطنين بهذه الانتخابات، اعتقادا أنها محطة تخص حياتهم اليومية ، اذ في ظل اللامركزية يتعلم المواطنون ممارسة الديمقراطية و المشاركة السياسية.

¹ - سامي عبد الله، مرجع سابق، ص.165.

² - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية (عناوة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004)، ص.103.

³ - الشمري، مرجع سابق، ص.172.

⁴ - بعلي (قانون)، مرجع سابق، ص.32.

يسهل هذا النمط من التنظيم الإداري ممارسة الرقابة على تسيير الشأن العام، فيمكن الانتخاب الدوري للمجالس المحلية من مكافأة الكفو والناجح بالتجديد له، ومعاينة غير الكفو بالتصويت لغيره، مما يشجع الفرد دائما على تقديم الأفضل وخلق حيوية مستمرة داخل المنتظم السياسي والاجتماعي المحلي، وبالتالي تحسين الأداء العام، ورفع مستوى الخدمة العمومية.

وقد اعتبر المعاني أن وجود التنظيم اللامركزي في حد ذاته هو استجابة للضرورة الملحة في ممارسة الديمقراطية، بمعنى أن يحكم المواطنون أنفسهم بأنفسهم، من خلال انتخاب ممثلهم في المجلس المحلي...¹.

أما ندرو Ndreu فقد اعتبر أن اللامركزية هي بمثابة مثبثة لمتلة لتكوين القادة السياسيين المستقبليين، فهي فرصة لاكتساب فنون الحكم وتجاربه الأساسية استعدادا لأداء أدوار وطنية أ، على سواء في الهياكل الوطنية لأحزابهم أو مؤسسات الدولة²، وهو ما ينطبق على كثير من السياسيين وقادة البلدان في العالم، مثل الرئيس الفرنسي الأسبق جاك شيراك الذي بدأ مشواره السياسي من رئاسة بلدية باريس الى أن انتخب رئيسا للجمهورية الفرنسية، وكذا رئيس بلدية طهران الأسبق أحمد نجاد الذي انتخب رئيسا للجمهورية الإسلامية الإيرانية.

ان الفعل الديمقراطي المحلي يعطي ثقة أكبر للمواطن فيمن يحكمه، فيحدث انسجاما كبيرا بين هذا المواطن وصانع القرار، وهي الثقة والانسجام والتلاحم الذي سينسحب على الكتلة الوطنية ككل.

ثم ان اللامركزية ومن خلال نقل القرار الى مجالس وهيئات محلية تمنح الفرصة للمنتظم السياسي ككل لإدارة التنوع والاختلاف الذي تعيشه الدولة...³، لأن القرار المركزي قد لا يستوعب هذا الاختلاف والتنوع في الجغرافيا أو المعتقد او العادات والتقاليد، مما يجعل فرصة نجاح إدارة الفعل التنموي مثلا بقرارات محلية أفضل من القرار المركزي، باعتبار معايشة السلطة المحلية لظروف الإقليم واطلاعها على التفاصيل، فقرار الحكومة السودانية في بدايات الثمانينات بناء مركب لإنتاج مشتقات الحليب في شرق السودان لم يكن موقفا رغم توفر الجهة على قطاعان من الابقار تعد بالملايين، و سبب هذا الفشل هو معتقد و تقليد راسخ في المنطقة بأن بيع حليب البقرة للغير سلوك

¹ - أيمن المعاني، الإدارة المحلية (الاردين: دار وائل للنشر والتوزيع، 2010)، ص.39.

² - Ndreu, op.cit , pp.5-8.

³ - محمد مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية (الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2005)، ص.112.

معيب لصاحبه ، مما حرم هذه الوحدة الإنتاجية من المادة الأولية ، خاصة و أن السودان بلد شاسع المساحة، و بالتالي فنقل الحليب من مناطق أخرى يزيد من تكلفة الإنتاج و بالتالي فشل المشروع، فلو كان قرار فتح الملبنة محليا لأخذ بعين الاعتبار هذا المعطى المحلي الهام.

لا ينبغي تجاوز حقيقة أخرى في أهمية التنظيم اللامركزي للإدارة المحلية وهو إمكانية تحقيق العدالة بين المناطق، من خلال آلية إعادة التوزيع للإمكانيات المالية التي تقوم بها الحكومة المركزية على الوحدات الإدارية، خاصة تلك التي تعاني صعوبات مالية أو ندرة في الموارد لسبب أو لآخر، فتتدخل الدولة من خلال الية التضامن ما بين الوحدات الادارية او من خلال مواردها الخاصة، فتدعم سنويا ميزانيات تلك الوحدات العاجزة، حتى تتمكن من سد حاجيات الساكنة وتنفيذ برامجها التنموية والخدمية.

و يعتبر الكثير من الدارسين أسلوب اللامركزية بمثابة نمط من أنماط تقسيم العمل وتوزيعه بين الحكومة المركزية والوحدات الإدارية " ان تقسيم العمل يؤدي الى توزيع العمل الحكومي على وحدات الدولة الإدارية بعدما توسعت مجالاته وتضخمت مسؤولياته، الأمر الذي انعكس على حسن أداء التنظيم الإداري أو التنظيم المالي " ¹، اذ تتقاسم الحكومة المركزية مع الوحدات المحلية الوظائف والأدوار، فتتكفل الوحدات الإدارية المحلية بالقضايا ذات البعد المحلي مثل: الماء الشروب ، التطهير ، فضاءات اللعب ، تسيير المكتبات و دور الحضانة...الخ، فيما تتكفل الحكومة المركزية بالتعليم و الصحة و الأمن الوطني...الخ، وهو تقسيم تمليه طبيعة القدرات التي يحوزها المستويان، و كذا النطاق الجغرافي للمنافع، كما يساعد على تحقيق قاعدة التخصص والاتقان، اذ يتخصص كل مستوى اداري في وظائف ومهام معينة فيتنهها.

يسجل أيضا أن التنظيم اللامركزي مرن يساعد على تسهيل أساليب تقديم الخدمات للمواطن لأنه يقسم الدولة الى وحدات صغيرة، تتكفل بتقديم الخدمات لأعداد صغيرة من المواطنين، بدلا من التنظيمات والهياكل البيروقراطية الضخمة، التي تتسم خدماتها بالثقل والتكلفة المادية والمعنوية، جراء البعد والتضخم الهيكلي في العاصمة، عكس التنظيمات الصغيرة والقريبة في الأقاليم التي تتسم بالبساطة والقرب من المواطن، فيقتصد الوقت والمال.

¹ - الشمري، مرجع سابق، ص.106.

وتظهر إيجابية هامة للتنظيم اللامركزي في أوقات الحروب والازمات، إذ رغم إمكانية سقوط العاصمة في يد القوة المهاجمة، إلا أن الأقاليم تحافظ على مقاومتها واستمراريتها في إدارة شؤونها، وذلك يعود لاستقلاليتها مسبقا عن العاصمة في التسيير¹، وهو ما حدث في الجزائر عند سقوط العاصمة غداة الهجوم الفرنسي في سنة 1830، إذ استمرت الأقاليم في الشرق والغرب والوسط والجنوب في إدارة شؤونها بمعزل عن العاصمة التي سقطت.

كما تمكن اللامركزية من الحفاظ على وحدة الدولة، لأنها تمكن التجمعات المتميزة داخل الدولة الواحدة من ممارسة خصوصياتها لغوية كانت أو ثقافية أو دينية أو مذهبية " فعندما يتوفر التناغم بين خارطة الدولة الجغرافية، أي: الخارطة اللامركزية، والخصوصيات المحلية، فإن اللامركزية تسهم حينها بانتعاش الأطراف والدولة"²، فتمكن طائفة دينية من ممارسة طقوسها الدينية، أو تمكن أقلية اثنية من استعمال لغتها، ولو في نطاقها الجغرافي الضيق، مما يغلق الباب على التمللات التي قد تؤدي الى اضطرابات و نزعات انفصالية و استقلالية ، مما يهدد كيان الدولة بالانقسام و التلاشي.

وقد تفرض الاعتبارات التاريخية كما يعتقد هاي وود Heywood الجنوح الى التنظيم اللامركزي مثل الرغبة في الاحتفاظ بالاستقلالية والخصوصية، رغم الاندفاع القسري نحو الوحدة، وتقوية المركز ردا للتهديدات الخارجية، مثل ما عاشه الألمان في محطات عديدة من حياة الدولة ..³.

الفرع الثاني: عيوب اللامركزية:

مهما كانت النتائج التي يحققها التنظيم اللامركزي بمختلف أشكاله وبمختلف درجاته، وباختلاف تجاربه سيبقى قطاع كبير من الدول ينظر اليه بعين الريبة والتخوف، وحتى الرفض المطلق لاعتبارات كثيرة.

فالدول النامية حديثة العهد بالاستقلال ترى في التنظيم اللامركزي خطرا على وحدتها وانسجامها، بالنظر الى بعض آثار الاستعمار الذي كان يتبع سياسة التفرقة كي يسيطر، إذ تمكن من اصطناع و خلق توترات و بؤر نزاع كثيرة في كل دولة احتلها، والتي بها طال أمد وجوده في

¹ - بوضياف، مرجع سابق، ص.46.

² - الايوبي، مرجع سابق، ص.187.

³ - الايوبي، المرجع السابق، ص.169، 170.

المستعمرات، فتعتقد نخبة الحكم في هذه الدول حديثة الاستقلال أن النمط المركزي هو أكثر ملاءمة لظروفها، حفاظا على وحدتها وانسجامها¹، سدا للطريق أمام تهديدات الأشكال الاستعمارية الجديدة والمستمرة، خاصة في الدول التي تتنوع عرقياتها ومذاهبها الدينية، مثل التهديدات الانفصالية التي يعيشها العراق في إقليم كردستان، أو ما يحدث من نزعات انفصالية في إقليم جامو و كشمير في الهند.

كما أن الأنظمة التي تسير فيها المؤسسة العسكرية تميل الى المركزية، للسيطرة والقضاء على كل طموح في الحرية والديمقراطية، وكثيرا ما كانت التهديدات الخارجية مبررا للغلق ورفض مشاركة عموم المواطنين في القرار السياسي محليا أو وطنيا، بخلفية سلبية مفادها نقص الوعي والنضج السياسي لدى عموم المواطنين، فنقتصر الممارسة السياسية أصلا على نخبة قليلة ومسيطرة، تتشكل من تحالفات النخبة العسكرية مع فئات اخرى.

وقد يكون الخوف على اضطهاد الأقليات لبعضها محليا سببا في التخوف من اللامركزية²، مثل ما حدث في أقاليم جنوب السودان بعد استقلاله عن السودان سنة 2019، اذ نشبت صراعات اثنية خطيرة في الولايات بين القبائل، كادت أن تؤدي الى زوال الدولة الناشئة من الخريطة الدولية، لولا الوساطات التي قادتها الولايات المتحدة الامريكية، بحكم أنها صاحبة الفضل في نجاح الانفصال عن دولة السودان.

الا أن الحقيقة أن هذا الاضطهاد قد يمارس بين العرقيات أو المذاهب في ظل دولة مركزية، وتكون الدولة هي التي تحمي هذا الاضطهاد، مثل ما وقع في رواندا بين قبيلتي الهوتو والتوتسي سنة 1994، ولو بتواطئ أجنبي.

كما لا يمكن التغافل عن عامل مصدر التمويل ، اذ كلما كانت الوحدة المحلية تابعة في مصادر تمويل ميزانياتها للحكومة المركزية كلما قلت حريتها في المبادرة ، اذ غالبا ما تعتمد الحكومات المركزية الى تشديد سيطرتها على الوحدات المحلية بتفوقها المالي على هذه الأخيرة، وقد سبق و أن تمت الإشارة الى أن اليابانيين يعتقدون أن وحداتهم المحلية حرة بنسبة 30 % ، بما أن 70% من

¹ - المبيضين، الطراونة، مرجع سابق، ص.32.

² - نيوتن، ديث، مرجع سابق، ص.180.

مواردها المالية تحصل عليها من الحكومة المركزية، علما أن الحكومات المركزية عادت ما تقدم الاعانات المالية الى المجالس المحلية، في شكل أموال مخصصة G A S، أي موجهة الى قطاع معين أو الى وجهة محددة اجبارية ، لا تملك فيها هذه المجالس حق التصرف حتى في بواقي الإنجاز.

المبحث الثاني: مفهوم الإدارة المحلية

يتفق دارسو الإدارة المحلية أنها وليدة نشأة السلطة المحلية التي بدأت بسلطة الأب في العائلة، من خلال الأمر والنهي الذي يمارسه على أبنائه، وكذا السعي لإشباع حاجياتهم المختلفة، ثم ظهرت الحاجة الى الاجتماع للدفاع عن الوجود، ومحاربة خطر داهم يتهدد أمن ووجود القبيلة، مما حتم وجود سلطة محلية تنظم شؤون المجموعة المحلية، مع تنازل أعضائها عن بعض حقوقهم...¹.

يعتقد أن هذا النظام هو الذي ساد الجزيرة العربية قبل البعثة النبوية، إذ تمثل القبيلة سلطة محلية تحمي أبنائها من العدوان والاندثار بفعل هجوم وإغارة من القبائل الأخرى، وهي نفسها القبائل التي اجتمعت كي تقضي على الخطر الوجودي الذي مثلته الدعوة الإسلامية على وجودها.

أما في مرحلة النبوة من تاريخ الدولة الإسلامية، فقد عمد الرسول صلى الله عليه وسلم الى تقسيم الدولة الى ثلاث ولايات، هي الحجاز، اليمن والبحرين، والتي عين على رأس كل ولاية والي يتولى تسيير شؤون الناس، بمساعدة أهل الحل والعقد في إقليم الولاية، وفقا للنهج اللامركزي².

في اعقاب ظهور الدولة الحديثة في القرن التاسع عشر تبلور نظام الإدارة المحلية كظاهرة قانونية بمقوماتها وأركانها³، إذ عاشت أجزاء من الكرة الأرضية موجة تحول الى نمط تنظيم سياسي جديد سمي فيما بعد بالدولة الحديثة، والتي سارت على شاكلة تنظيم اداري يتسم بالازدواج بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية⁴.

¹ - أحمد محمود، مرجع سابق، ص.882.

² - عبد الغني بسيوني، التنظيم الاداري (الاسكندرية: منشأة المعارف، 2004)، ص.70.

³ - سامي عبد الله، مرجع سابق، ص.17.

⁴ - المبيضين، الطراونة، مرجع سابق، ص.13.

وقد تحكمت الظروف السياسية والاقتصادية في اتساع هامش المبادرة للإدارة المحلية، إذ كلما تجذرت الممارسة الديمقراطية كلما تم الاعتراف للمجتمعات المحلية بحقها في حكم نفسها بنفسها، كما استعملت الأنظمة الشمولية الشيوعية الإدارة المحلية كوسيلة من وسائل تثبيت السيطرة على المجتمع، من خلال تحول هياكل الوحدات المحلية الى خلايا تجنيد الموالين للحزب والأجهزة الامنية.

ثم ان انخفاض المداخل للحكومة المركزية يدفعها الى البحث عن زيادة المورد المحلي، وبالتالي تعزيز نشاط ومبادرة الإدارة المحلية، لتغطية العجز في المورد الذي تعانيه الحكومة مركزيا، وهو الوضع الذي لا تزال تعيشه دول العالم المتخلف، وبالخصوص تلك التي لا تزال اقتصادياتها قائمة على تصدير المواد الاولية، والتي لا تعرف أسواقها استقرارا، إذ كلما انخفضت الأسعار الا وساءت الأوضاع الاجتماعية للمواطنين.

لقد كانت فرنسا ما بعد ثورة 1789 من أوائل المتبنين لتجربة التنظيم المحلي من خلال اعتماد نظام المجالس المحلية متأثرا بتجربة المدن الرومانية القديمة...¹، ومعروف كثيرا تأثر المدرسة القانونية والإدارية الفرنسية بالموروث الروماني.

المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية والحكم المحلي

الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية

ازداد الاهتمام بموضوع الإدارة المحلية بازدياد أهمية الدور الذي تؤديه في المنظومة السياسية والخدمية للدولة، إذ أصبحت مركز اهتمام الساكنة في البلدان الديمقراطية نظرا لارتباطها بتلبية حاجياتها اليومية، وكذا نظرا للديناميكية السياسية التي تعيشها طوال السنة، بفعل التدافع الذي تمارسه التيارات السياسية والاجتماعية محليا، ومؤشر ذلك نسبة المشاركة المرتفعة دائما في الاستحقاقات الانتخابية المحلية مقارنة بتمثيلاتها الوطنية.

كما تختلف النظرة الى الإدارة المحلية باختلاف الظروف السياسية للبلدان، وباختلاف الخلفيات الفكرية للمشتغلين بموضوعها من كتاب وممارسين.

فمن الوجهة السياسية يختلف وضع الإدارة المحلية بين بلد ديمقراطي يعترف للساكنة بحقها في ممارسة حريتها في الاختيار وبالتالي حقها في انتخاب الهيئات المحلية التي تتولى تسيير شؤونه

¹ - الخلايلة، مرجع سابق، ص ص.40،41.

اليومية، وبالتالي ممارسة الديمقراطية محليا، وبين بلد يحكمه نظام تسلطي يرى في الإدارة المحلية وسيلة لبسط السيطرة أكثر على المجتمع محليا ووطنيا.

كما يرتبط الموضوع بنظرة الكاتب أو المفكر في الموضوع، والتي تختلف بين مدافع عن دور فعال للإدارة المحلية ككيان مستقل عن الدولة يحسن الأداء والخدمة ويقربها من الساكنة، وبين من يرى أنها لا تعدو أن تكون هياكل محلية تابعة للحكومة المركزية تنفذ ارادتها وتعليماتها.

لأجل ذلك تختلف وتتعدد التعريفات التي قدمها المفكرون والكتاب للإدارة المحلية حسب ما سيأتي من تعريفات ومدلولات:

تعرف الأمم المتحدة الإدارة المحلية على أنها: " نظام من نظم الإدارة العامة، وهي وسيلة إدارية لمعاونة الحكومة المركزية على أداء رسالتها بصورة أكثر فعالية وكفاءة"¹، وهو تعريف يبسط و يختزل ماهية الإدارة المحلية في أداة لمساعدة الحكومة المركزية في تقديم خدمات للساكنة، في إطار من الفعالية والجودة، وهو التبسيط الذي يخل بأبعاد المفهوم وعمق مدلولاته، إذ يرتبط مدلول الإدارة المحلية بالعلاقة بين الحكومة المركزية والساكنة، من خلال مدى اعتراف الأولى بحق الثانية في الممارسة الديمقراطية محليا، فتمارس حقها في انتخاب من يحكمها ، و تصنع بنفسها برامج التنمية المحلية من خلال ممثليها في المجالس المحلية، على اعتبار أنهم الأولى بوضع هذه البرامج بحكم قربهم من الساكنة، و بحكم اطلاعهم الجيد على الظروف المحلية و طبيعة احتياجات المواطنين .

فيما يعرفها البريطاني غرام Gram بالقول إنها عبارة عن: " مجلس منتخب، تتركز فيه الوحدة المحلية، ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية، ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة"²، فركز على اعتبارها مجلسا ينتخبه السكان المحليون، وان لم يحدد طريقة الانتخاب، هل عن طريق الانتخاب المباشر أو غير المباشر؟، كما اعتبرها مكملة للدولة، من دون الإشارة لطبيعة العلاقة التي تجمع بين هذه الإدارة المحلية والحكومة المركزية، هل هي علاقة تعاون وتكامل، ام هي علاقة تبعية؟

¹ - محمد سليمان، على بايزيد، "أهمية الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة"، مجلة الاقتصاد والتنمية تصدر عن جامعة المدينة، العدد 4، جوان 2015، ص ص 161-185.

² - عبد الرزاق اسماعيلي، الإدارة المحلية ومتطلبات التنمية، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي: قسم الحقوق، 2012-2013)، ص 16.

كما تعرف على أنها: " نظام اداري لامركزي يقوم على أساس منح الوحدات المحلية الشخصية المعنوية، وإيجاد مجالس محلية منتخبة محلية تتولى الاشراف على أداء الخدمات ونتاج السلع ذات الصفة المحلية وفق السياسة العامة للدولة ورقابتها"¹.

يبدو هذا التعريف على أنه أكثر احاطة بالموضوع من خلال المعروف من أدبياته، الا أن استعمال عبارة انتاج السلع أفقد تعريفه موضوعيته وإيجابيته، اذ جعل من الإدارة المحلية مصنعا أو وحدة إنتاجية للسلع، فجردها من طبيعتها كتجمع انساني، لا يخلو من عاطفة الانتماء والترابط، اكتملت صورته بتظافر جهود المنتمين له.

أما الزعبي فيعتبرها بمثابة: " أسلوب الإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدولة الى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية"²، وهو تعريف يقترب من الشمولية، الا أن استعمال الزعبي لعبارة ذات "مفهوم محلي" جعل حديثه أقرب الى الحديث عن مسألة نظرية لا ميدانية وواقعية.

ويقدم آخر تعريفا، اعتبر من خلاله أن الإدارة المحلية هي بمثابة الإدارة ذات الفعالية الكبيرة لتطوير المجتمع المحلي، في إطار من السلطات والاختصاصات المحدودة التي يمارس فيها الشعب الحكم بنفسه، بحكم اطلاعه الأفضل على الوضع محليا...³، فتغاضى عن الإشارة الى آلية تشكيل هذه الإدارة محليا، وبالخصوص آلية الانتخاب، التي تعتبر بمثابة الأساس الذي تقوم عليه الإدارة المحلية، حتى تتمايز عن باقي هيئات الدولة الأخرى، وتستمد بها شرعيتها الشعبية في ممارسة صلاحياتها ووظائفها، بعد اعتراف المشرع بها.

فيما يعتبر بليير S.Blair أن الإدارة المحلية هي " أية منظمة لها سكان يقيمون في منطقة جغرافية معينة مع تنظيم مسموح به وهيئة حاكمة بالإضافة الى شخصية قانونية مستقلة وسلطة تقدم خدمات عامة أو حكومية معينة مع درجة كبيرة من الاستقلال بما في ذلك سلطة قانونية وفعالية لجني

¹ - عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية (الاسكندرية: الدار الجامعية، 2001)، ص.40.

² - خالد الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها دراسة مقارنة (الاسكندرية: منشأة المعارف، 1994)، ص.19.

³ - الجندي، مرجع سابق، ص ص.2-19.

جزء على الأقل من إيراداتها"¹، فيضيف **S.Blair** عنصر جني الموارد المحلية، ولو جزء منها، كي يستوي الحديث عن إدارة محلية كاملة المعالم، مما يعبر عن أهمية استقلالية الوحدات المحلية بمواردها ، لأجل القيام الأمثل بأدوارها ووظائفها، و الابتعاد عن امكانية سيطرة جهة التمويل الخارجية ، التي تتمثل أساسا في الحكومة المركزية.

في المحصلة يمكن تعريف الإدارة المحلية على أنها آلية ممارسة اللامركزية الإدارية في إطار مجالس محلية منتخبة دوريا من طرف الساكنة، والتي تعمل في استقلالية عن الحكومة المركزية، في إطار رقابة وصائية تمارسها هذه الأخيرة وفقا للقانون.

وكثيرا ما يخلط المشتغلون في حقل الإدارة المحلية بين مفهوم هذه الأخيرة ومفهوم الحكم المحلي نظرا لنتشابه المصطلحين، وكذا نظرا لتقاسمهما لطابع المحلية، بالرغم من الفرق الشاسع بينهما في الابعاد والتفاصيل، وهو ما يجب استعراضه بعد التطرق الى دراسة مفاهيمية للحكم المحلي

الفرع الثاني: الحكم المحلي:

لقد كانت بداية التمايز المصطلحين من خلال اختلاف الفرنسيين والانجليز في نظرتهم للموضوع، اذ في الوقت الذي كان الفرنسيون يفرقون بين الحكومة والإدارة، على اعتبار أن الحكومة هي تعبير عن سلطة سياسية متكاملة، أي أنها قضية حكم، والإدارة هي عبارة عن أداة تنفيذ للسياسات الحكومية، رأى الانجليز أن لا فرق بين الحكومة والإدارة...²، فيستوجب الأمر التطرق الى تفصيل مفهوم الحكم المحلي بعد تعريف الإدارة المحلية، لرفع اللبس والخلط الذي يقع بين المفهومين عند الكثير من الدارسين.

1-تعريف الحكم المحلي:

يطلق الكثير من الدارسين تسمية اللامركزية السياسية على الحكم المحلي ، و قد تنوعت وتعددت التعاريف التي أعطيت للحكم المحلي ، **فالطماوي** مثلا يعتقد أن الحديث عن الحكم المحلي هو انصراف الى الوظائف التقليدية للحكم من تشريع وقضاء وتنفيذ...³، أي هي الوظائف السياسية

¹ - عادل سدوس، " الأطر النظرية المفسرة لآليات التأسيس لهيئات الإدارة المحلية"، مجلة الرائد في الدراسات السياسية،_المجلد 01، العدد 02، جوان 2020، ص ص.71-81.

² - احمد محمود، مرجع سابق، ص.441.

³ - الجندي، مرجع سابق، ص.18.

الأساسية التي تتنازل عليها الدولة للولايات وفقا للدستور، فينشأ وفقا لذلك قضاء محليا مستقلا عن القضاء المركزي ، و حكومة محلية مستقلة بوظائفها و تمويلها و سياساتها عن الحكومة الفدرالية، كما يكون لكل ولاية أو مقاطعة برلمان محلي يتولى الوظيفة التشريعية في قضايا الحياة اليومية للمواطن، فيما تتولى الحكومة المركزية شؤون الخارجية و الدفاع.

فيما يعرفه آخر على أنه: "...نظام شامل تتنازل بموجبه الحكومة المركزية عن بعض صلاحياتها التشريعية والتنفيذية والقضائية لفائدة جماعات محلية مستقلة، تمارس مهامها على إقليم جغرافي محدد"¹، فلا يشار في هذا التعريف الى أن هذا التنازل عن الصلاحيات من الحكومة المركزية الى حكومات الولايات يتم وفقا للدستور و بالتالي فهي صلاحيات أصيلة للحكومات في الولايات ، الى أن يتم تعديل الدستور بموافقة شعبية ، كما أن القول أن التنازل يتم لصالح جماعات محلية مستقلة كلام غير دقيق ، لأن الجماعات المحلية لا تمارس الحكم ، و انما تضطلع بالمهام التنفيذية للسياسات العامة، مع هامش من الحرية في الممارسة الإدارية فيما يخص الشؤون المحلية، و انما التنازل يتم لصالح كيانات سياسية قائمة بذاتها ، تضاهي كيان الدولة في الكثير من صلاحياتها.

أما الشبخلي فيعتبر أن الحكم المحلي هو بمثابة تطور للإدارة المحلية الى الحكم المحلي، ثم ليصل الى الإدارة الذاتية ...ويعطي مثلا بتطور عدم التركيز الإداري الى الإدارة المحلية، اذ يعتبر الفرق بينهم في درجة الاستقلالية²، الا أن الوقائع التاريخية لا تؤكد ما ذهب اليه الشبخلي، فالحكم المحلي في الولايات المتحدة الامريكية لم يتطور من الإدارة المحلية وصولا الى الحكم المحلي ، بل تواجد النظامان الاداريان بالتوازي ، فولاية نيويورك مثلا بحكومتها المحلية و مجلسها التشريعي و محاكمها تتواجد في الوقت الذي تتواجد فيها جماعات محلية مستقلة هي الأخرى عن الحكومة المحلية و الحكومة المركزية في واشنطن، بل ان هذه الوحدات الإدارية المحلية التي تمثل الإدارة المحلية تستفيد من اعانات مالية سنوية من الحكومة الفدرالية، بعيدا عن أي تدخل من الحكومات المحلية³، و

¹ - بشير شايب، "الإدارة المحلية والحكم المحلي والفروق بينهما"، المجلة الافريقية للعلوم السياسية، المجلد 04، العدد 01، جانفي 2015، ص ص.9-20.

² - شايب، المرجع السابق، ص ص.9-20.

³ - Roger Gibbins, " La Gouvernance Locale Dans Les Systèmes Politiques Fédéraux ", *Revue Internationale Des Sciences Sociales* , n= 167 , 2001 , pp .177-185.

تواجد إدارة محلية مع الحكومات التي تمثل الحكم المحلي ينفي فرضية التطور التي يتبناها في تعريفه، و ان كانت ممكنة الحدوث في تجربة من التجارب .

في النهاية يمكن تعريف الحكم المحلي على أنه توزيع لوظائف وسلطات الدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين حكومات محلية تختص كل واحدة منها بإدارة شأن إقليم محلي، فتكتفي الحكومة المركزية بإدارة شؤون الدفاع والسياسة الخارجية والسياسات النقدية، في الوقت الذي تتولى الحكومات المحلية باقي الوظائف من تشريع وقضاء وتنفيذ.

2-ظروف نشأة الحكم المحلي:

يعتبر النطاق المحلي بمثابة أول حالة اجتماعية وسياسية واقتصادية عاشها الانسان قديما، وبما أن الانسان بطبعه يولد اجتماعيا فانه يحرص على التواصل مع أخيه الانسان منذ بداية نشأته، كما يميل الى التجمع مع أفراد أسرته وعشيرته لغرض الاحتماء من اعتداءات الغير، ثم ان حاجاته الاقتصادية كذلك تجبره على التبادل مع الآخرين، لتلبية هذه الاحتياجات التي لا يمكنه تلبيتها بمفرده. وقد تعددت أنماط التنظيم السياسي والإداري للدولة الحديثة كمحصلة لتجارب المجتمعات في تنظيم شؤونها، ومن بين هذه الأنماط الحكم المحلي الذي تبنته الكثير من الدول في العالم.

رغم أن الطابع الفدرالي الاتحادي هو الصفة الغالبة للدول التي أخذت بنمط الحكم المحلي في تنظيم الدولة والعلاقة بين مؤسساتها افقيا وعموديا، الا أن الظروف الدافعة للأخذ بهذا النظام متباينة من بلد الى آخر ومن تجربة الى أخرى، فنمط الحكم واحد، ولكن ظروف اختياره مختلفة.

ان شساعة المساحة في بلدان كثيرة تخلق صعوبات للحكومات المركزية في إدارة شؤون البلد ومتابعة تفاصيل القضايا، فتضطر الى أسلوب حكم لامركزي موسع يصل الى انشاء حكومات محلية، تتولى إدارة شؤون أقاليمها في كل مناحي الحياة التشريعية والتنفيذية والقضائية، بحيث تتولى الحكومة المركزية قضايا الدفاع والسياسة الخارجية فقط.

ثم ان الاتحادات الفدرالية عادة ما تتوحد في كيانات سياسية واحدة بعد تفرقة، أو بعد ما كانت كيانات متعددة مستقلة، فيصعب ادارتها في كيان منسجم تراه يهدد استقلاليتها¹، فيقتضي الوضع اللجوء الى حكم محلي تكتفي فيه الحكومة المركزية بصلاحيات قليلة ومحددة.

كما لعبت ظاهرة المدن العالمية² دورا بارزا في الدفع الى حكم محلي مستقل عن الدولة المركزية، وهذا بفعل تمكن هذه المدن من تلبية حاجيات ساكنتها الى حد الرفاه ، دون الحاجة الى تمويل من الدولة المركزية، فيلاحظ تجاوز هذه المدن للبعد الدولاتي الى العالمية، اذ أن مدنا مثل نيويورك أو برشلونة تجاوزت الارتباط بالدولة الضيقة التي تنتمي اليها الى صيت عالمي، بل ان التطورات الاقتصادية لهذه المدن جعلت منها مدينة-دولة³ city-state ، اذ تطورت معاملاتها وتفاعلاتها مع المحيط الدولي لدرجة تجاوز نطاق الدولة التي تنتمي اليها، و هو ما عزز من استقلاليتها عن الدولة المركزية.

كما تكتسب بعض المدن طابعا خاصا يميزها ويعطيها ميزانا سياسيا يتجاوز حدود الدولة التي تنتمي اليها، وهو ما يؤهلها لاكتساب استقلالية كبيرة في تسيير شؤونها المحلية، أو حتى تنظيما إداريا وسياسيا متميزا، مثل مكة المكرمة في المملكة السعودية، الفاتيكان في إيطاليا، النجف في العراق وقم في إيران... الخ.

و يقتضي التنوع الاثني والديني والطائفي في الدولة نوعا من الاستقلالية للمجموعات المحلية حتى تتمكن من ممارسة خصوصياتها، وبالتالي الحفاظ عليها، فاللغة مثلا وفي دول ديمقراطية تكاد أن تكون عامل صراع وتشتت كما هو في سويسرا وكندا، وان بقيت الأمور في سبات⁴، لذلك مثل الحكم المحلي حلا لإمكانية انفجار الصراع العنيف الذي يهدد وحدة الدولة، و انفجار الهند الى ثلاث دول خير مثال ، اذ بعد انفصال باكستان في 1947 ، تلاه انفصال بنغلاديش عن باكستان في 1973، و الدافع كان اثنيا دينيا في الانفصال الأول ، ثم أصبحت اللغة هي الدافع في الثاني.

¹ - شايب، مرجع سابق، ص ص 9-20.

² - Gibbins, OP.CIT, pp.177-185.

³ - Ibid.

⁴ - Subrata K. Mitra , "Langue et Fédéralisme: Le Défi De La MULTI-ETHNICITE" , *Revue internationale des sciences sociales* ,n 167 , 2001, pp.53- 63.

كما لعب التطور التكنولوجي الحديث وتوفير المواصلات مع حياة الرفاهية و الأمن دورا كبيرا في اتجاه الفرد الى الاتصال والتواصل العالمي، فأصبح الحرص على أداء دور فعال عالميا، مع تمسك أكبر بالنطاق المحلي الصغير، على حساب الانتماء للدولة، اذ توسع الاتجاه نحو العالمية في الوقت الذي يتوسع الارتباط بالمحلية أكثر فأكثر على حساب الدولانية، وهو ما أطلق عليه جيبينز Gibbins بـ"الفلوكاليزم GLOCALISME"¹، و هو دلالة على الجمع بين المحلية و العالمية على حساب الدولة الوطنية في تفاعلات المواطن، ففي الوقت الذي يرتبط فيه انسان المدن العالمية برمزيات النطاق المحلي الذي كبر فيه و لا يزال ، يتواصل يوميا مع كل مناطق العالم و يعيش التطور العالمي يوميا ، و يستهلك من المنتج القيمي و الثقافي العالمي، كما يتبادل تجاريا مع كل مناطق العالم بشكل يومي، في الوقت الذي قد لا يكون قد زار ولو لمرة العاصمة الإدارية لبلده الذي ينتمي اليه.

3- خصائص الحكم المحلي:

في العادة يعترف بنظم الحكم المحلي في دساتير الدول المركبة، اذ ينص الدستور على نوعية نظام الحكم، وكذا نطاقات صناعة القرار محليا ومركزيا، واختصاصات كل مستوى سياسي في التشريع أو التنفيذ أو حتى القضاء .

كما تحدد فيه طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات، وكذا حدود صلاحيات مؤسسات الحكم في الولايات، وقد أوكل الأمر الى دستور الدولة المركزي نظرا لأنه نظام يبنني على أهمية مبدأ استقلالية الولاية في تسيير شؤونها المحلية، فتم تحديد حدود العلاقة بين المركزي والمحلي دستوريا حتى لا تسهل عملية تعديل هذه النصوص، للخاصية التي تتميز بها الدساتير في تعقيد إجراءات تعديلها أو الغائها، خاصة في البلدان الديمقراطية، وبالخصوص ان اعترف لها بطابع المواد الصماء غير القابلة للتعديل.

ثم ان ضبط الموضوع على مستوى الدستور يعود لطبيعة الموضوع الذي يتعلق بمسألة الحكم وتوزيع السلطات في النظام السياسي، فهي قضية سياسية وليست مسألة إدارية تنفيذية، كما تتعلق المسألة في جانبها السياسي بقضية موضوع المشاركة الذي يبنني على مشاركة المحلي في تدبير

¹ - Gibbins, OP.CIT, pp177-185.

شؤونه المحلية بشكل مطلق، وكذا المشاركة في بلورة الإرادة العامة عبر مشاركة ممثلي الولايات في المؤسسات السياسية المركزية، مثل مشاركة الولايات في عضوية مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية¹.

تضطلع الحكومات المحلية في نظام الحكم المحلي في الدولة المركبة بصلاحيات الدولة البسيطة في ميدان التشريع والتنفيذ والقضاء، باستثناء الدفاع الوطني والسياسة الخارجية، إذ تصنع مؤسساتها السياسية السياسات العامة للدولة وتنفذها، كما يمارس برلمانها المحلي وظيفة التشريع في القضايا المحلية، وتتولى الحكومة المحلية تنفيذ هذه السياسات ومجمل العمل التنفيذي الخاص بالشأن المحلي.

تنتشر أنظمة الحكم المحلي في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية، سواء تلك التي توصف بالديمقراطيات الكلاسيكية مثل الولايات المتحدة الأمريكية، كندا وأستراليا، أو تلك التي تعد من الديمقراطيات الحديثة مثل روسيا، البرازيل وجنوب أفريقيا، إذ تعتبر الممارسة الديمقراطية شرطا لتحقيق مبدأ المشاركة الذي يقوم عليه الحكم المحلي، سواء على مستوى مؤسسات الحكومات المحلية، أو على مستوى مؤسسات الحكومة المركزية...²، والممارسة الديمقراطية تقوم على الاختيار الانتخابي الحر.

كما عرفت الدول التي تطبق نموذج الحكم المحلي استقرارا سياسيا داخليا، جعلها تطمئن لهذا النمط من التنظيم السياسي، الذي يعطي حرية مطلقة للحكومات المحلية في تسيير شؤونها المحلية المخولة دستوريا. عكس دول أخرى لا يمكن لحكوماتها المركزية التنازل عن صلاحيات ووظائف بذلك الحجم لصالح حكومات محلية، وذلك لتخوفها الكبير من مخاطر الاضطرابات والاتجاهات الانفصالية³، وبالخصوص تلك التي خضعت للاحتلال، ثم لأنظمة شمولية ومستبدة لأزمة طويلة.

¹ - بوضياف (شرح) ، مرجع سابق، ص.31.

² - عبد الرحمن خليفي، " مظاهر الوصايا الادارية على الجماعات المحلية في ظل قوانين الادارة المحلية الجديدة في الجزائر" مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي حول الوصاية الادارية على الجماعات المحلية في دول المغرب العربي المنظم من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة سوق اهراس يومي 12 و 13 افريل 2016.

³ - عبد العزيز بن محمد بن عياف، الإدارة المحلية والقطاع البلدي التحديات والفرص الضائعة الرياض انموذجا (الرياض: شركة تارة الدولية، 2021/1442)، ص.34.

ثم ان الدول التي تعرف تنوعا ثقافيا وطائفيا ودينيا تلتزم بالاستجابة لاحتياجات ساكنتها المختلفة، فتعطي استقلالية كبيرة لكل إقليم بالمحافظة على خصوصياته واستغلال امكانياته البشرية والمادية، فالعقلانية اقتضت من الحكومة الكندية مثلا إعطاء كل الاستقلالية لساكنة إقليم الكيبك الفرنكفوني في إدارة شؤونه بنفسه، وفقا للخيارات المحلية التي تمليها خصوصياته المختلفة عن خصوصيات الأقاليم الأخرى.

4-مزايا وعيوب الحكم المحلي:

يعتبر نمط التنظيم المرتكز على الحكم المحلي مثل كل أنماط التنظيم السياسي أو الإداري الأخرى، اذ يتميز بإيجابيات كثيرة في خصائصه ونتائج تطبيقه، كما يفرز سلبيات كثيرة:

أ-مزايا الحكم المحلي:

يعتبر التمكين في عملية المشاركة السياسية للساكنة من أهم إيجابيات الحكم المحلي، اذ أن الانتخاب هي الآلية الأساسية لبناء المؤسسات السياسية المحلية، وهو ما يمكن الجميع من المشاركة انتخابا وترشيحا، فتصبح الساكنة تحكم نفسها بنفسها، مما يمكنها من تحقيق أولويات احتياجاتها، كما يتحقق الارتباط العاطفي المطلوب بين المواطن والوطن، كما يحقق الرضا والاستقرار الذي يحقق استمرار الدولة.

ان تقريب مؤسسات الحكم من الساكنة، مع ضمان الاختيار الحر لتولي المسؤولية، يمكن من تحقيق الرشادة والحكمة في الأداء العام، لأنه وفي ظل كل هذه الظروف يمكن للساكنة ممارسة المساءلة والمحاسبة والتأكيد المستمر على الشفافية، مما يحقق الحفاظ على الجهد والمال العام، كما يمكن هذا القرب من تقادي مشقة بعد المسافات وشساعة المساحات في قضاء المصالح والحاجات، فيتم تقديم الخدمة العمومية بفعالية أكثر، ما يؤثر إيجابا في المسار التنموي للدولة.

ثم ان توزيع السلطات بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات يعطي الفرصة للعمل في أجواء من الاريحية والتركيز، فيتمكن كل مستوى من المسؤولية من أداء مهامه بكل حرية وبعيدا عن النزاعات والمناكفات، كما يضيفي هذا التوزيع للسلطات نوعا من التخصص في العمل ، فالحكومة المركزية مثلا تتفرغ لشؤون السياسات الدفاعية لتطويرها، و مجارة التطور السريع عالميا ، كما تتابع التطورات الإقليمية و الدولية، و خاصة ما يخص أمنها القومي الذي تطور ليتجاوز مفهومه تأمين

الحدود الإقليمية الى الأداء الوقائي على بعد آلاف الأميال، فيما تعمل الحكومات في الولايات على تطوير سياساتها العامة المحلية، بما يمكنها من تلبية حاجيات الساكنة، و بالتالي الرفع من مستواها المعيشي ، فيرتفع الدخل الفردي و القومي معا.

كما يمكن الحكم المحلي في الدول التي تتميز بالتنوع الاثني والمذهبي من حل مشكلات الخصوصيات المحلية وهواجس التخوف من الزوال التي تلازم الأقليات الاثنية والمذهبية، اذ في الغالب يكون هذا المعيار أساسيا في تقسيم الولايات، مما يمكن كل مكون من الحفاظ على هويته وخصوصيته، فيتم تجنب الاضطرابات والنزعات الانفصالية.

علما أنه تنظيم يدفع مكونات الدولة المختلفة الموزعة على الولايات الى التنافس لتقديم الأفضل، مما يمكن الأحسن من صناعة جاذبية أكبر لإقليمه، هذه الجاذبية تنمي الإقليم ديمغرافيا، وتضاعف رؤوس أموال، وهي عناصر القوة التي تمنح التفوق والسيطرة محليا ومركزيا.

يكرس الحكم المحلي باعتباره مبني على التخلي عن المركزية اليعقوبية في العلاقة بين المركز والأطراف فرصة لفواعل لادولائية متعددة مثل القطاع الخاص والمجتمع المدني للمشاركة في الفعل العام، مما يكمل مجهود الدولة التنموي ويرسخ شراكة بناءة بين هذه الفواعل¹، وهي الخاصية التي تجعل منه صورة للحكامة والرشد في عملية إدارة منظومة الدولة.

ب- عيوب الحكم المحلي:

لا يمكن لأي تنظيم سياسي أو اداري أن يخلو من عيوب وفراغات لاعتبارات كثيرة، وبالخصوص اعتبار أن الهوة بين النظري والتنفيذ عادة ما تكون كبيرة، فالإنسان عندما ينفذ عادة ما يترك بصماته الشخصية، ممثلة في عواطفه ونزواته وميولاته.

من أهم عيوب الحكم المحلي ما يلي:

ان هذا النمط من التنظيم السياسي والفلسفة التي ينبنى عليها يقتضيان مستوا عاليا من الوعي والتنمية السياسية في المجتمع، والا فان أبسط المشكلات أو الخلافات التي تعترض الدولة تؤدي الى

¹ - يوسف بن بزة، "الحكم المحلي وإمكانية تطبيقه في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد

اضطرابات تمس الاستقرار والوحدة الوطنية، مع الاستقلالية الكبيرة التي تعيشها الأطراف عن المركز، وهو ما عاشته الولايات المتحدة الأمريكية في بداية عهدها مع الحكم المحلي، عندما حاولت 14 ولاية الانفصال عن الاتحاد الأمريكي بسبب خلاف حول المصالح الاقتصادية بين الشمال والجنوب¹، فيما سمي آنذاك بالحرب الأهلية الأمريكية بين الشمال و الجنوب، و هو ما تطلب نضالا كبيرا من النخب الأمريكية لأجل تجاوز كل أسباب حركة انفصالية أخرى، فالفكرة تحتاج الى ايمان عميق وسط النخب على الأقل، و الاحتمت عليها مخاطر الاستقطاب الجهوي و القبلية المقبلة، مما يؤدي الى تهميش الكفاءة و سيادة الرداءة.

ثم ان نجاح فكرة الحكم المحلي تقتضي توازنا في الموارد البشرية والمالية بين الولايات، والا تعذر استمرار الاتحاد إذا لم تتساو التكلفة بين الأطراف، ففكرة الاستقلالية مع التبعية الى حكومة اتحادية إذا لم تكن ذات عائد أكبر من الاستقلال الكامل، فان الدافع للانفصال يكون أكبر، وبالخصوص عندما يكون الاتحاد هجينا من الديانات والمذاهب والاثنيات، بمعنى أن الارتباط العاطفي بين المكون البشري للدولة الاتحادية يكون ضعيفا.

لا يمكن تجاهل التكلفة المالية الكبيرة لهيكله مؤسسات الحكم المحلي، اذ تتكرر مركزيا ومحليا، فتبدو في صورة تضخم هيكل بيروقراطي، فأى نقص في الفعالية تتحول بمقتضاه هذه الهياكل الى حمل ثقيل تكبر المطالبات بالتخلص منه.

كما أنه لا يمكن الحديث عن حكم محلي حقيقي من دون ممارسة ديمقراطية حقيقية، يحكم فيها المواطن نفسه بنفسه، والا تحول الى هياكل بلا روح، وسادت المركزية كممارسة ميدانية بعيدا عن النصوص القانونية النظرية، وهو ما تعيشه الكثير من تجارب الحكم المحلي في العالم المتخلف، وخير مثال ما حدث في السودان في تجربة الحكم المحلي التي خاضها لعقود، اذ برغم التفصيل المؤسسي الذي حدده الدستور محليا ومركزيا، الا أن واقع الممارسة أبقى على السيطرة الكلية لمركز رئيس الجمهورية على القرار السياسي مركزيا ومحليا، وأبرز مظاهر هذه السيطرة تعيين الولاة في الولايات

¹ - حيدر شاكركميس، "اوضاع الزنوج الاقتصادية والاجتماعية في ولايات الجنوب الامريكى 1865-1877"، مجلة

كلية التربية، تصدرها جامعة المستنصرية، العدد 4، 2015، ص ص 595-612

وتعطيل الوظيفة التشريعية، مما أفرغ الديمقراطية المحلية من محتواها¹، فكانت النهاية انفصال الجنوب عن الشمال بعد حرب مدمرة، وحرب أهلية مستمرة في مختلف المناطق في الشمال ، تهدد كيان الدولة السودانية ككل.

الفرع الثالث: الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي:

برغم ذهاب الكثير من الدارسين الى الاعتقاد بانه لا فرق بين الإدارة المحلية local administration والحكم المحلي Local Government باعتبار كونهما آلية تنفيذية للامركزية الادارية محليا، الا أنه وبالتمعن التفصيلي الدقيق فيهما تظهر فروقا كبيرة وجوهية بينهما.

فالإدارة المحلية هي عبارة عن آلية تنفيذية لفكرة اللامركزية الإدارية التي تحول بمقتضاها الحكومة المركزية مجموعة من الصلاحيات والمهام لتنفيذها من طرف الإدارة المحلية ممثلة في وحداتها المحلية، بينما الحكم المحلي هو نمط تنظيم سياسي و دستوري لمؤسسات الحكم في الدولة، اذ تتولى الحكومة المحلية وظائف التشريع والتنفيذ والقضاء، بمعنى أنها تصنع سياساتها العامة، و لا تكنفي بتنفيذ السياسات العامة للحكومة المركزية ، كما تشارك في صناعة الخيارات السياسية و الاقتصادية للحكومة المركزية، من خلال تمثيلها في مؤسسات الحكم المركزية².

الحكومة المركزية في نظر كلسن Kelsen تكنفي بتوزيع مهام وصلاحيات ذات طابع اداري محض للإدارة المحلية، بينما تتقاسم الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية في نظام الحكم المحلي مع الحكومات المحلية³.

كما يمثل عنصر الانتخاب دلالة واضحة على الفرق بينهما، فأجهزة الحكم المحلي ومؤسساته تنتخب كليا من قبل الساكنة، ان انتخابا مباشرا أو غير مباشر أو بالجمع بينهما، لأن الحكم المحلي يبنى أساسا على فكرة المشاركة السياسية للمواطن في حكم نفسه بنفسه، أما الإدارة المحلية فبرغم

¹ - التوم قمر الدين حسن احمد، الحكم الفدرالي وأثره في التنمية دراسة حالة ولاية كردفان (محلية نقاوة نموذجا 2014-2019)، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة افريقيا العالمية: كلية العلوم الإدارية، 2020)، ص.47.

² - مثنى فائق العبيدي، الحكم المحلي المفاهيم الاسس والتجارب (القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2018)، ص.24.

³ - كمال خيرى الجشعمي، افاق وتحديات اللامركزية الادارية دراسة مقارنة (القاهرة: المركز العربي للنشر والتوزيع، 2021)، ص.63.

الأهمية الجوهرية للانتخاب في تشكيل مجالسها، إلا أن نماذج كثيرة عالمياً تجمع بين التعيين والانتخاب.

ينتشر نظام الحكم المحلي عموماً في الدول المركبة الاتحادية أو تلك التي تسمى بالفدراليات، بمعنى أنها عبارة عن مجموعة كيانات سياسية أو دول صغيرة اتحدت مكونة دولة مركبة مع احتفاظها بالسيادة المحلية، من خلال ممارسة وظيفة التشريع والتنفيذ والقضاء، مع احتفاظ الحكومة المركزية بالسيادة الخارجية، فتمارس وظائف الدفاع والديبلوماسية، أو أنها دولة كبرى مساحتها وامتدتها ثقافياً واثنياً تقاسمت حكومتها المركزية ووظائف التشريع والقضاء والتنفيذ مع حكومات محلية، لغرض تحسين الأداء وإشراك الساكنة أكثر في الحكم والقرار، ويؤخذ بنظام الإدارة المحلية في الدول البسيطة و الموحدة التي تعمل بنظام السيادة غير المجزأة " تهتم بالوظيفة الإدارية فقط"¹، فتصبح الإدارة المحلية بمثابة جهة دعم و اسناد لعمل الحكومة المركزية، و ان في اطار مستقل نسبياً.

تستمد الإدارة المحلية وجودها و تنظيمها و صلاحياتها من نصوص قانونية عادية تصدرها مؤسسات الدولة المختصة، إذ تفرغ في هذه النصوص مستوى و حدود حاجتها للإدارة المحلية، و كذا فلسفتها في الأداء المحلي، و هي نصوص سهلة المراجعة و التعديل أو حتى الإلغاء، بينما يتولى النص الدستوري تحديد صلاحيات و علاقات المؤسسات السياسية عمودياً و أفقياً في نظام الحكم المحلي²، و الدستور هو القانون الأسمى في الدول، و التي يصعب مراجعتها إلا بالمرور بمسار معقد تكون فيه الكلمة للإرادة الشعبية، و بالخصوص إذا صنفت المواد النازمة لشؤون الحكم المحلي ضمن المواد الصماء غير القابلة للمراجعة في أي ظرف كان.

كما يظهر فرق جوهري بين الإدارة المحلية والحكم المحلي من خلال الخضوع لعملية الرقابة، إذ تخضع وحدات الإدارة المحلية إلى رقابة الحكومة المركزية بشكل مباشر، سواء كانت هذه الرقابة وصائية أو رئاسية، بينما لا تخضع مؤسسات الحكم المحلي إلى رقابة الحكومة المركزية³.

¹ - الجشعي، المرجع السابق، ص.15.

² - Gibbins, **OP.CIT**, pp177-185.

³ - محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة (عمان: دار الثقافة، ط.1، 2009)، ص.57.

ثم ان الأخذ بنمط الحكم المحلي في تنظيم الدولة يقتضي آليا العمل بنظام الإدارة المحلية، لأن الإدارة المحلية نمط اداري ينسجم مع فلسفة المشاركة السياسية للساكنة التي يقوم عليها نظام الحكم المحلي، بمعنى أن نمط التنظيم الإداري المسمى بالإدارة المحلية يمكنه أن يكون جزءا من التنظيم الإداري للولايات أو الجمهوريات التي تدير بنظام الحكم المحلي.

المطلب الثاني: أهمية الإدارة المحلية

يعتبر الكثير من المهتمين بحقل الإدارة المحلية أنها تمثل سياسيا " المدرسة النموذجية لممارسة الديمقراطية...¹، إذ أن إحساس المواطن بأنه معني بتسيير شؤون بلديته أو ولايته يدفعه للمشاركة بقوة في عملية اختيار أعضاء المجالس المحلية بمختلف مستوياتها، مما يخلق ديناميكية سياسية كبيرة وتدافع بين مختلف التيارات والولاءات السياسية، ما يمكن من خلق مشاركة شعبية واسعة، فتتأتى ممارسة الفعل الديمقراطي محليا كمستوى قاعدي لهذه الممارسة الديمقراطية، سواء من ناحية التعود على الاختيار الديمقراطي الحر، أو من ناحية ممارسة الرقابة على من يكلف بتسيير الشأن العام ، وكذا احترام الرأي الآخر و بالتالي التعود على التنوع و الاختلاف.

كما تعطي الممارسة السياسية محليا فرصة لتكوين و ابراز القيادات السياسية المستقبلية وطنيا...²، فالممارسة المحلية تمكن من اكتساب الخبرة والتجربة اللازمتين من خلال المواقف والمحطات التي يمر بها المنتخب المحلي، كما يحصلون على الثقافة والمعارف السياسية اللازمة لممارسة التمثيل الوطني، ففي بريطانيا اثبتت الدراسات الميدانية التي أجريت أن ثلث أعضاء مجلس العموم البريطاني مارسوا العهدة المحلية كمراحل أولى من مشوارهم السياسي³.

ان الممارسة الديمقراطية محليا التي تسمح للساكنة باختيار ممثليهم في هيئات التداول المحلية ستعطيهم الإحساس بالثقة في المنظومة السياسية القائمة، مما يوسع من مستويات المشاركة، ما يحقق المشروعية السياسية لنظام الحكم، وبالتالي الاستقرار السياسي الذي يحمي الدولة من الهزات والاضطرابات، التي قد تؤدي الى انهائها وبالتالي اشغالها عن وظائفها الأصلية، وقد يتطور الموقف الى زوالها، والاستقرار السياسي هو أهم غايات أنظمة الحكم.

¹ - الخلايلة، مرجع سابق، ص.60.

² - سامي عبد الله، مرجع سابق، ص.102.

³ - المعاني، مرجع سابق، ص.20.

لم تتمكن الكثير من الدول من المحافظة على وحدتها الا بعد إقرار نظام إدارة محلي مستقل عن الدولة، اذ مكن ما يسمى بالأقليات من حكم نفسها بنفسها...¹، فكثيرا ما تحولت التنوعات الاثنية والمذهبية الى تهديد للوحدة الوطنية ، بحكم الإحساس بالتهميش والاقصاء، عندما لم تتمكن حتى الديمقراطية التمثيلية من تحقيق طموحاتهم في التمثيل السياسي والإنجازات التنموية، فكان نمط الإدارة المحلية حلا لهذا التهديد، اذ يعطى للمناطق مجالا واسعا لتسيير شؤونها بنفسها ، عن طريق مجالس محلية تمثيلية، تعبر فيها الساكنة عن حقها في التعبير عن ذاتها و هويتها ، و قد تصل هذه الاستقلالية الى حد إعطاء هذه المجالس صفة الوضعية الخاصة statut particulier مثل ما نصت عليه المادة 72 من قانون 2015 في فرنسا²، علما أن إيطاليا كانت السبابة الى الأخذ بهذا النظام منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، اذ برغم هشاشة ديمقراطيتها النيابية و تعدديتها الاثنية و المناطقية، الا أن وحدتها الوطنية ظلت بمنأى عن أي تهديد، بفضل نظام ادارتها الحلية الذي مكن كل جهة من حكم نفسها بنفسها.

وقد انقسمت وتلاشت من الوجود امبراطوريات كبرى لم تستطع التعامل بإيجابية مع موضوع الخصوصيات المحلية ، مثل ما حدث مع الدولة العثمانية بفعل جنوحها المفرط للمركزية في آخر عهودها³، كما انقسمت دول أخرى حديثا بفعل نفس الظروف مثل السودان ، الذي انفصل جنوبه ذات التركيبة الديمغرافية المختلفة عن الشمال، بحكم أن غالبية ساكنة الجنوب السوداني من القبائل الافريقية الزنجية التي اعتنقت لظروف كثيرة الديانة النصرانية الانجيلية، عكس الشمال الذي استوطنته غالبية عربية مسلمة، وقد حصل ذلك بعد عجز حكومة الانقاذ لما بعد 1989 عن تفهم الميولات المحلية للساكنة في الجنوب.

وأهم ما تضطلع به الإدارة المحلية هي لعب دور قناة التواصل بين الحكومة المركزية والساكنة، فالإطار المحلي هو الأكثر ملاءمة للتعبير عن الاحتياجات والرغبات والمطالب، لتقوم السلطة المحلية وأعوانها بنقل تلك المطالبات التي تعجز عن الاستجابة لها الى المستويات المركزية⁴، فبعد أن

¹ - محمد اليوسفي، "مدى مساهمة الهوية السياسية في الحفاظ على وحدة الدولة"، مجلة العلوم السياسية والقانون تصدر عن المركز الديمقراطي العربي ببرلين، العدد 03، يوليو 2017، ص.169-184.

² - Roux , **OP.CIT**, p.161.

³ - الايوبي، مرجع سابق، ص.82.

⁴ - Ndreu, **OP.CIT**, pp.5-8.

تخضع الآلية السياسية المحلية هذه المطالب للدراسة والتحليل، تتكفل بما يمكن الاستجابة له محليا وفق المتوفر من الإمكانيات والتمويل من الاختصاصات، ثم تحول المطالب الأخرى التي لا تقوى على الاستجابة لها الى الحكومة المركزية ووكالاتها، مع الشرح و التوضيح و تقديم الاحصائيات الداعمة.

أما من الناحية الاقتصادية فتمكن الإدارة المحلية من حل الازمات التي تواجه الحكومات المركزية، خاصة ما تعلق بقلّة الموارد المالية، مثل ما حدث في دولة سلوفينيا سنة 1996 عندما عجزت الحكومة المركزية عن الوفاء بالتزاماتها مع الطبقة الشغيلة في نفقات الضمان الاجتماعي، قامت بتحويل هذه النفقات الى الإدارة المحلية¹، وهو ما يحدث كثيرا عند الحكومات المركزية، اذ كثيرا ما كان المورد المحلي والثروة المحلية حلا لأزماتها.

فالجائر في أعقاب الأزمة المالية التي واجهتها بفعل انهيار أسعار النفط سنة 2015 لجأت الى المورد المحلي لتعويض النقص الحاد في الموارد النفطية، من خلال تشجيع الإدارة المحلية على تنويع مواردها من عوائد الاستثمار المحلي، وكذا تثمين ممتلكاتها المدرة للمداخيل.

كما تساهم الإدارة المحلية في جهود التنمية الذي تخوضه الحكومة من خلال إعادة استثمار مواردها في تنمية الإقليم²، حسب الاختصاصات المحددة قانونا، سواء مقابل عائد أو بدون عائد ، فتخفف العبء على الحكومة المركزية التي يفترض أن تتولى القضايا الكبرى، و هو ما تقوم به البلديات والولايات في الجزائر على سبيل المثال، اذ تتولى انجاز الأسواق الأسبوعية و المغطاة بأنواعها والمسالك و المحلات التجارية ... الخ، وكذا تحسين الإطار المعيشي للسكان، من خلال إيصال الماء الشروب وشبكات التطهير وبناء المدارس الابتدائية وقاعات العلاج وكذا رياض الأطفال وساحات اللعب... الخ.

ان أهم الأدوار الاقتصادية للوحدات المحلية هو التمكين للإقليم من المساهمة في الحركة الاقتصادية، عن طريق خلق أجواء مساعدة على الاستثمار، من خلال اصدار لوائح تنظيمية مرنة بعيدا عن بيروقراطية المركز، فتسهل الإجراءات الإدارية وتقرب الإدارة من المواطن ربحا للوقت، كما

¹ - عبد الوهاب، مرجع سابق، ص.182.

² - الخلايلة، مرجع سابق، ص.62.

تقوم باستثمارات في ميدان البنى التحتية الخادمة للمشاريع الاستثمارية، كالطرق، الكهرباء، الغاز وشبكات التواصل السريعة.

لقد نجحت نماذج كثيرة لوحدات محلية حققت نجاحا اقتصاديا استراتيجيا، فتمكنت من تسويق صورة ايجابية عن نفسها في النجاح الاقتصادي، مثل مدينة برشلونة الاسبانية التي تعتبر من عواصم الصناعات الالكترونية في أوروبا¹، مما زاد من جذب المستثمرين الاسبان والأجانب، فتحققت لها عوائد هامة، مثل المورد المالي الهام من الضرائب والرسوم، وكذا رفع مستويات التشغيل، وبالتالي ارتفاع المستوى المعيشي المحلي، مما يعطي جاذبية أكثر للمدينة، فيتضاعف حجمها الديمغرافي ويزداد ثقلها المالي.

ومثال ذلك أيضا مدينة هون كونغ الصينية (عادت الى البلد الأم الصين سنة 1997 بعد قرون من التبعية الى التاج البريطاني) التي أصبحت نموذجا للمدينة-الدولة city-state التي عرفها العالم في القرن العشرين، بفعل نجاحها الاقتصادي الكبير الذي يضاهاه دولا بأكملها، اذ يتجاوز دخلها السنوي قارة افريقيا.

كما تمكن الإدارة المحلية المواطن من المشاركة في بلورة الاحتياجات المحلية، بالخصوص وأنه قريب من الميدان، فيتحقق التسيير الراشد الذي يرتب الأولويات ويحارب الفساد المالي والإداري واستنزاف الموارد المالية، كما يمكن بذلك من ممارسة الرقابة على شفافية التسيير.

وتعتبر النطاقات المحلية بمثابة الفضاءات الأكثر كفاءة في توفير السلع والخدمات نظرا لخاصيتي الإحساس والاستجابة التي تتميز بها...²، فقربها من الساكنة يمكنها من تحسس احتياجاتها والمبادرة الى توفيرها في أزمنة قياسية، مع اجراء التغييرات والتحسينات النوعية المطلوبة في سرعة قياسية، وهو ما يمكنها من جذب ساكنة أكبر وبالتالي حجم أكبر وسوق أكبر، فجاذبية أكبر، وهذا عكس المبادرة المركزية التي تتسم بالبطء والنمطية، مما يؤدي الى استنزاف أوقات كثيرة وتأخر في تلبية الحاجات المحلية.

¹ - Fatima Chahid, "Territorialisations des politiques publiques" , **la revue marocaine d'administration locale et de développement** , N 63 , 2005, p.184.

² - عبد الوهاب، مرجع سابق، ص.20.

في الجانب الاجتماعي تساهم الإدارة المحلية عبر وحداتها المحلية في سياسات التضامن مع الفئات الهشة في المجتمع المحلي، نظرا لقدرتها على التعرف عليها، واحصائها بحكم القرب والمعاشية، ففي ميزانيات البلديات في الجزائر خصص باب في المداخل سمي " بحقوق الافراح"، التي هي عبارة عن رسوم، يدفعها منظمو الأعراس والأفراح مقابل الترخيص بإقامة هذه الافراح، تخصص في باب النفقات مباشرة، لإسعاف العائلات المعوزة من باب التضامن الاجتماعي مع الفئات الهشة.

كما تشارك في القيام بإنجاز ومراقبة تسيير الكثير من مؤسسات حماية الطفولة وتعليمها مثل دور الحضانة واستقبال الأطفال، ومدارس لذوي الاحتياجات الخاصة، مما يمكن هذه الفئات المهمشة من الحصول على تكفل محلي يحسن وضعها في المجتمع، ويحميها من الاعتداءات المعنوية والمادية، فهي تقوم بأدوار تعبر عن مسؤولية اجتماعية تؤديها لحماية المجتمع من الفقر والانحراف¹... الخ.

وأهم ما تقدمه الإدارة المحلية للدولة هو تحويل ولاء الساكنة من القبيلة والعشيرة والعائلة الى الاندماج في منظومة الولاء للوطن والدولة...²، من خلال ادماج هذه الساكنة في منظومة الدولة الرسمية ومؤسساتها، فتنحول الى الاعتماد على خدمات وحماية الدولة، بدلا من القبيلة، وينخرط الفرد في معادلة المواطنة التي تجعل منه مواطنا محبا للوطن ومدافعا عنه وخادما له.

وتساهم الإدارة المحلية كذلك في التكفل بالمرأة والشباب من خلال برامج المرافقة والاندماج المهني والتشغيل التي تعدها القطاعات الوزارية، فترافقها بالتسهيل والتحسيس وترويض العقبات، وكذا فضاءات النشاط الثقافي والترفيه، ويعد الفضاء المحلي بمثابة الفضاء الأنسب لتوطينها.

¹ - بشير العلاق، الإدارة الحديثة نظريات ومفاهيم (عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2008)، ص.54.

² - الخلايلة، مرجع سابق، ص.63.

المطلب الثالث: العوامل المؤثرة في الإدارة المحلية ومعايير تقسيمها ومستوياتها

الفرع الأول: العوامل المؤثرة في الإدارة المحلية

1-العوامل السوسيوثقافية:

ان الالتقاء الذي يحدث بين مجموعة بشرية في مكان واحد أو أماكن متقاربة ولمدة زمنية طويلة ينجر عنه تشكل عصبية اجتماعية واحدة، بعاطفة الانتماء الجامعة وإحساس بالانصهار بين أطرافها، مما يؤدي الى تشكل عادات وتقاليد وسلوكيات جديدة، أو حتى ديانة أو مذهب جديد، وهو ما يميز هذه المجموعة على المجموعات الأخرى¹.

هذا التمايز عن الغير ينمي فكرة الهوية الواحدة بعناصرها المختلفة التي تزيد من القرب من القريب مكانيا، وتضع حدودا مع البعيد مكانيا أيضا، فتتشكل عقيدة الدفاع عن الكيان الاجتماعي، وفق عقيدة المصير المشترك والمصالح المشتركة، وهو المسار الأولي لتشكل خصوصية الوحدة المحلية بشكلها التقليدي البسيط، فتبدأ السلطة المحلية تتشكل انطلاقا من السلوك التنظيمي الأول الذي تمارسه القيادة المحلية، ثم تبقى هذه العوامل تؤثر في صلابة الرابطة المعنوية والمادية التي تجمع بين أطراف هذه الوحدة ، و هو ما يؤثر في حجم الوحدة المحلية، اذ يصعب الحصول على وحدات متساوية .

كما أثر عامل الهجرة الداخلية أو الخارجية في حجم الوحدات المحلية²، اذ يؤدي عنصر الجاذبية في بعضها الى الهجرة من وحدة الى وحدات أخرى طلبا لخدمات أفضل ، مثل عامل الأمن، الشغل، التعليم أو الخدمات الصحية...الخ، و هو ما يؤدي الى تضخم في حجم الوحدة المستقبلية و تراجع في حجم الأخرى، و قد اشتهرت بعض المناطق بهذه الظاهرة في الجزائر، مثل الهجرة التي حدثت من مناطق ايث ورتيران(بني ورتيلان) في ولاية سطيف الى الجزائر العاصمة و لا تزال الى الآن ، ففي البداية أجبرت سياسة الأرض المحروقة و العقاب الجماعي الذي مارسه الاستعمار في

¹ - المبيضين، الطراونة، مرجع سابق، ص.52.

² - كامل بربر، نظم الادارة المحلية دراسة مقارنة (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، 1996)، ص.36.

حق الساكنة على الهجرة، ثم تحولت النقائص التنموية و الخدمية الى الدافع للهجرة، مما قلل من حجم بلديات ايث ورثيران و تحولها الى وحدات ادارية صغيرة ، رغم ثقلها المعنوي.

2-العوامل السياسية:

تتأثر الوحدات الإدارية بعوامل سياسية كثيرة، منها ما هو خارجي متعلق بالدولة وكذا نظرتها للإدارة المحلية، ومنها ما هو متعلق بالبنية السياسية الداخلية للوحدة في حد ذاتها.

ففعالية أداء الإدارة المحلية يتعلق بالأدوار والوظائف التي تمنحها التشريعات سارية المفعول، اذ يخضع الأمر للإرادة السياسية للحكومة المركزية التي بإمكانها أن تفتح الأبواب واسعة أمام دور محوري للإدارة المحلية في الحياة السياسية وباقي مناحي الحياة، مثل المشاركة في عضوية الغرفة الثانية للبرلمان -و التي غالبا ما تتشكل من منتخبي المجالس المحلية و فئات أخرى-، وبالتالي المشاركة في صنع السياسات العامة للدولة ومراقبة وتقييم تنفيذها، كما تسمح هذه المشاركة بإيصال انشغالات ومطالب الساكنة الى الحكومة المركزية ووكالاتها المركزية.

يعتبر المبيضين أن الوحدة المحلية ما هي الا نظام سياسي فرعي من النظام السياسي للدولة ، اذ يتصفان بنفس المواصفات، ويقومان بنفس الوظائف حسب تحليل "ألموند" ،مثل عمليات تجميع المطالب وتصنيفها ثم تحويلها الى برامج في إطار صنع السياسة العامة، ثم الاتصال فيما بين مختلف أطراف النظام السياسي¹ ، و بالتالي فان النظام الفرعي يتبع النظام الأساسي في القيم و الممارسات ، مما يجعل من سقف الممارسة الديمقراطية و المشاركة السياسية و احترام الحريات الممنوح للساكنة محليا ما هو الا انعكاس لمستوياتها الممارسة مركزيا ، و ما كان غير ذلك فهي استثناءات يمكن أن تحدث اذا نجح مسار نضالي محلي في افتكاك هوامش زائدة على الهوامش الممنوحة أصلا ، مثل ما وقع في الوحدات المحلية ما وراء البحار في فرنسا، والتي حصلت على وضعية الاطار الخاص « statut particulier » معترف به قانونيا مقارنة بالوحدات الأخرى ، بمعنى أن لها الحرية في المبادرة أكثر، و رقابة أقل من الحكومة المركزية ، و هو نتاج نضال قادته التيارات لسياسية المحلية منذ عقود لغرض الاستقلال الذاتي الذي يمكنهم من تسيير أنفسهم بأنفسهم.

¹ - المبيضين، مرجع سابق، ص.49.

3-العوامل الاقتصادية:

تعتبر الرفاهية المالية عنصرا أساسيا وفعالا في حياة الوحدة المحلية، من خلال تمكينها من المبادرة في تكوين ممتلكات عقارية مدرة للعائدات المالية مثل الأسواق ، المساحات التجارية الكبرى، المذابح ، المحلات ، السكنات، رياض الأطفال ، نوادي الترفيه، مواقف السيارات...الخ، فالإكتفاء ماليا يمنحها حرية كبيرة في إدارة شؤونها ، بعيدا عن الاملاءات والضغوطات، وتيسر بالتالي برامج تطوير أنماط الحياة فيها، إذ تمكنها استثماراتها في البنى التحتية من منافسة الوحدات الأخرى على جلب الاستثمارات العمومية والخاصة، مما يزيد في النهاية من حجمها وجاذبيتها للساكنة.

ثم ان وجود قطاع خاص قوي يساهم في خلق الثروة والقيم المضافة يمكنه في لعب دور الشريك في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إذ بإمكانه تغطية الفراغات التي تعجز أمامها السلطات العمومية لظروف موضوعية مثل تعظيم الموارد الجبائية، التشغيل، التكوين، وكذا التضامن الاجتماعي...الخ، وقد برز هذا الدور في وحدات محلية كثيرة في الجزائر مثل بلدية العلمة بولاية سطيف وبلدية اقبو في ولاية بجاية، اللتان تتجاوز ميزانيتهما مثيلاتها في ولايات كثيرة، بفضل عائدات الوحدات الإنتاجية والنشاط التجاري الكبير الذي استقطبته.

في أعقاب أزمة وباء كوفيد التي عصفت بالعالم والجزائر خصوصا، وفي ظل قلة الموارد الموجهة للقطاع الصحي جراء الأزمة المالية التي تعرفها الجزائر بفعل انهيار أسعار النفط، ساهم القطاع الخاص وبقوة في حل مشكلة التذبذب في تزويد المستشفيات العمومية بالأوكسجين، من خلال تزويدها بالمكتثات والمولدات.

ان هذه القوة التي يكتسبها القطاع الخاص محليا وأثر ذلك ماليا واقتصاديا يؤدي الى التقليل من الاعتماد على الحكومة المركزية، مما يؤدي آليا الى التخفيف من سلطتها¹.

كما يمكن ارتفاع مستويات التشغيل وتحسين المستوى المعيشي للساكنة من التفكير في خصخصة الكثير من الخدمات المحلية المقدمة للمواطن، مما يمكن من تجنيد موارد مالية إضافية

¹ - خليفة، مرجع سابق، ص.222.

لصالح الحركة التنموية المحلية، وكذا تحسين مستوى الخدمات المقدمة محليا، مع اعفاء الإدارة المحلية من اهتمامات كثيرة، تثقل كاهلها بتحويلها الى شركاء آخرين¹.

الا أن هذه القوة التي سيحققها القطاع الخاص قد تمكنه من السيطرة على القرار محليا، اذ تتحول السيطرة من الحكومة المركزية مصدر التمويل سابقا الى كبار المستثمرين والمتعاملين الاقتصاديين، نظرا للدور المحوري للمال في التأثير في صناعة الرأي والقرار، فالقوة المالية تتحكم في العمل الخيري والتطوعي وتوجهه، كما توجه عمل الصحافة بأنواعها ومختلف الوسائط الاجتماعية الحديثة التي يحدد الممول خطها الافتتاحي، ولن يقوى المجتمع المدني والتنفيذيون المحليون عن الابتعاد عن هذا التأثير بشكل أو بآخر.

الفرع الثالث: معايير تقسيم الإدارة المحلية

يعتبر موضوع تقسيم الوحدات المحلية من أهم ما يشغل الحكومات المركزية والسكان معا، فالسكان وبحكم عوامل كثيرة، منها ما هو تاريخي ومنها ما هو عاطفي، تولي اهتماما كبيرا بموضوع التقسيم عندما لا يراعي وحدة القبيلة أو النسب عموما، وكذا الأراضي والمصالح والثروات... الخ.

كما تعطي الدولة اهتماما كبيرا لموضوع تقسيم الوحدات المحلية، سواء من حيث انسجامه مع المعطيات الميدانية أو من حيث رضا السكان، أو من حيث خدمته للأهداف المرسومة، وبالخصوص مواءمته للعملية التنموية وتحسين الإطار المعيشي.

من أهم العوامل المعتمدة في تقسيم الوحدات المحلية ما يلي:

1- المعايير الجغرافية:

كثيرا ما يحرص المشرع على تخصيص المساحات المناسبة للوحدة المحلية كي تؤدي مهمتها في أحسن الظروف، بالشكل الذي يخدم أهدافها ووظائفها، فكلما كانت المساحة مناسبة كلما أمكن توفير الاوعية العقارية اللازمة لاحتضان مختلف الأنشطة والهياكل المحلية، إدارية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية... الخ، مما يمكنها من فرص خلق الثروة وعائدات ذاتية، تمكنها من تلبية حاجياتها وحاجيات الساكنة ذاتيا.

¹ - المبيضين، الطراونة، مرجع سابق، ص. 139.

كما تمكن المساحة المناسبة من استقطاب الأطر البشرية المؤهلة لتحقيق التطور والجاذبية أكثر.

وبالمقابل تحرص الحكومات المركزية على تقسيم اداري للوحدات المحلية يراعي المساحة المناسبة لتمكين الهيئات المحلية من تسيير شؤونها بشكل سلس ومرن، بالشكل الذي يمكنها من تلبية الحاجيات المحلية، لأن شساعة المساحة قد تتحول الى عبئ ثقيل يعجز القائمون على الوحدة المحلية من استيعابه، فالمساحة الشاسعة قد تجعل المواصلات والتواصل صعبا بين أطراف الوحدة، وهو المنطق الذي ينطبق على بلدان العالم الثالث.

وعادة ما يحرص القائمون على التقسيم الإداري على تساوي مساحة الوحدات المحلية بخلفية تحقيق المساواة في الفرص¹، اذ يتم الحرص على ألا تتفاوت مساحة الوحدات الإدارية المحلية، حتى لا يعتبر بمثابة تفضيل لوحد على حساب أخرى.

وان كان هذا المعيار كليا بحتا لا يراعي التركيبة الاجتماعية أو الثقافية، كما لا يحقق بالضرورة ترابطا بين الوحدة وساكنتها، نظرا لتجاهله لعامل التجانس بين تركيبها السكانية². ثم ان تساوي المساحة لا يعبر دائما عن تساوي الفرص، فالأرض الخصبة لا تتساوى مع الأرض القاحلة، ومنطقة غنية بالثروات الطبيعية لا تتساوى مع منطقة خالية من الثروات.

في الأخير يلاحظ أن عناصر الطبيعة هي المعتمدة عموما كمعالم للحدود بين الوحدات المحلية مثل الوديان والشعاب والجبال والصخور... الخ، نظرا لطبيعتها التي تمكن من التمييز بين إقليم وآخر، ونظرا لديمومتها الزمنية الطويلة³، اذ تتخذ الصخور الكبيرة والوديان مثلا كمعالم للحدود بين الوحدات الإدارية، وهي معالم تتسم بالديمومة.

¹ - خالد سمارة الزعبي، تنظيم السلطة الادارية في البلديات والمحليات في ظل الادوار الجديدة للحكومة، (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2009)، ص.135.

² - المكان نفسه

³ - المبيضين، الطراونة، عبد الهادي، مرجع سابق، ص.64.

2- المعايير الثقافية:

تعتبر العوامل الثقافية من أهم العوامل المؤثرة في نشأة الوحدات المحلية، إذ تحرص التجمعات البشرية المنتمية الى مذهب واحد أو ديانة واحدة أو لغة واحدة الى المحافظة على ترابطها واجتماعها في نطاق اداري وسياسي واحد، وذلك رغبة في المحافظة على قوتها ومصالحها، وكذا استمرار تمايزها ووجودها.

فالتدريس باللغة المحلية واستعمالها في الإدارة والاعلام دافع كافي مثلا للسكانة كي تتمسك بالمحافظة على ترابطها وانتظامها في وحدة محلية واحدة، بعيدا عن غلبة لغات أخرى أو ثقافات أخرى، فقد اعتبر نيوتن وديث أن المشكلة اللغوية هي التي أدت ببلجيكا الى خيار التنظيم اللامركزي القائم على الوحدات المحلية...¹، وذلك نظرا للصراع الذي احتدم بين مكوناتها الاثنية، أو ما يسمى بتناقضات اللغات الفرعية.

كثيرا ما تزيد الأنماط التعبدية والعقيدية واللغة والقيم المسافة بعدا بين التجمعات السكانية كلما اختلفت وتمايزت عن بعضها²، كما يزيد تشابه هذه العناصر من التقارب بين هذه التجمعات، فاللغة الواحدة تزيد من فعالية التواصل بين الناس وبالتالي الاقتراب والعكس بالنسبة لاختلاف اللغة.

لذلك تقطعت الدولة الحديثة في العقود الأخيرة الى ضرورة الاستجابة لهذه الميول عند الساكنة، حفاظا على وجودها واستمرارها، بتقسيم الوحدات المحلية بحسب الخصائص الثقافية المنسجمة والمتقاربة، وقد تتحول العوامل الثقافية الى حاجز أمام الاندماج الوطني التام، فزال دول عرفت بامتدادات كبيرة عندما فشلت في الاستجابة لهذا الميل في الانسان والجماعة الإنسانية ككل.

يشتهر لبنان مثلا في المنطقة العربية بتعددته الطائفية التي أثرت في تقسيمه الإداري، إذ راعت التقسيمات الإدارية للبلديات والمحافظات الخصوصيات الطائفية³، فلبنان يتوزع على ديانتين رئيسيتين: الإسلام والمسيحية، وكل ديانة يتوزع أتباعها الى طوائف كثيرة مثل الشيعة والسنة والدروز عند المسلمين، والمارونية الكاثوليكية والارثدوكس الشرقيين عند المسيحيين.

¹ - نيوتن، ديث، مرجع سابق، ص.270.

² - الايوبي، مرجع سابق، ص.308.

³ - المرجع نفسه، ص.292.

يعتبر توفر الإطار البشري المثقف وعالي التكوين عاملا مساعدا على تشكيل الوحدة المحلية ونجاحها، لأن الإطار البشري هو من يتولى عملية القيادة والتسيير منتخبا كان أو موظفا. ثم ان المستوى الثقافي العالي هو من يمكن لقيم التحرر والديمقراطية في المجتمعات، وهو المناخ المناسب لقيام التنظيم اللامركزي والإدارة المحلية المستقلة عن سيطرة الدولة المركزية، فيصبح الانسجام طبيعيا بين المنظومات السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية المتداخلة في المجتمع. الا أن اعتماد هذه المعايير قد يؤدي الى اعتماد تقسيم اداري غير منصف، عندما تتفاوت أحجام الوحدات بشكل مغل بفلسفة الانتماء لدولة تحقق العدل والمساواة بين مواطنيها، اذ تتفاوت المساحات بين وحداتها الإدارية وكذا بين عدد سكانها.

3-المعايير الاقتصادية:

يعتبر توفر الموارد المالية ومصادرها عاملا أساسيا لنجاح الوحدة الإدارية المحلية، فالوحدة التي تقتصر الى المورد المالي مآلها الفشل والزوال في النهاية، لأن النجاح في تحقيق حاجيات الساكنة وتحسين مستواهم المعيشي مرتبط بتوفر تمويل مناسب لبرامجها وخططها.

فالوحدة التي تحتضن اطارا جغرافيا غنيا بالموارد الطبيعية يمكنها الاستفادة من عائدات تحويل تلك الموارد من ضرائب ورسوم، فأغنى بلدية في الجزائر هي بلدية حاسي مسعود الواقعة في الجنوب الجزائري، نظرا لاحتضانها لحقول استخراج البترول وما تدره على البلدية من عوائد جبائية هامة، كما سمح هذا المورد بتوسع كبير للبلدية، باستقطابها لطاقة بشرية هامة طالبة للشغل في الشركات البترولية العاملة في المنطقة وجوارها.

كما يسمح احتضان منشآت قاعدية استراتيجية مثل موانئ التصدير والاستيراد والمطارات والمناطق الصناعية بإحياء مناطق كانت ميتة، وتحويلها الى نطاقات للحركة والفعالية الاقتصادية، وأول المستفيدين الخزينة العمومية والجماعات الإقليمية وكذا الساكنة، فبلديات سكيكدة وأرزو والجزائر الوسطى في العاصمة هي من أغنى بلديات الجزائر بفعل احتضان اقليمها لهذه المنشآت وما تدره من موارد مالية هامة.

ثم ان التطور الاقتصادي لوحدة إدارية محلية يمكنها من التوسع الديمغرافي بفعل استقطابها المتنامي لطالبي الشغل وكذا طالبي العيش الرغيد، فيجعلها تتحول من وحدة إدارية مثل باقي الوحدات

الى إقليم قائم بذاته، اذ يستقل بموارده المالية وبالتالي استقلال في القرار الإداري، كما يصبح له تأثير في القرار الإداري والسياسي وطنيا.

كما تكون الفرصة أكبر للارتقاء الإداري من بلدية تابعة لولاية من الولايات الى ولاية قائمة بذاتها.

ويمكن التطور الاقتصادي والنمو من تقسيم وحدة إدارية الى وحدات إدارية كثيرة، فبلدية العلمة بالجزائر وبرغم قربها من مقر الولاية، الا أن نشاطها الاقتصادي المتميز فرض على قطاع الداخلية والجماعات المحلية ترقيتها الى ولاية منتدبة، في انتظار ترقيتها الى ولاية مكتملة الصلاحيات.

وفي نفس الإطار فان ترقية الوحدات الإدارية قد يكون دافعه الأساسي هو تنمية الإقليم الذي يعاني من التخلف وانعدام الخدمات أو ضعفها، مثل ما عرفته الكثير من الوحدات الإدارية الحدودية في الجزائر في التقسيم الإداري لسنة 2021.

الفرع الثالث: مستويات الإدارة المحلية:

تتباين التجارب بين الدول في موضوع مستويات الإدارة المحلية بتباين ظروفها التاريخية والجغرافية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، اذ أن كل هذه الظروف والعوامل تتدخل في اختيار الحكومة بين مستوى وآخر.

فالدولة ذات المساحة الشاسعة والتضاريس الوعرة تكون أكثر ميل الى تعدد المستويات¹، حرصا من الحكومة المركزية على القرب أكثر من الساكنة واحتياجاتها ورغباتها، كما أن الظرف الاقتصادي والسلاسة التي يتطلبها نجاح الاستثمار والنمو يدفع الى الميل نحو التخفيف والنقليل من المستويات الإدارية، تجنباً لتوزيع القرار وتعقيده والبيروقراطية.

كما يؤثر التطور والنمو الاقتصادي في تحديد نوع المستوى الإداري، فالبلدية أو المحافظة التي تحقق نموا اقتصاديا كبيرا وما يصاحبه من توسع ديمغرافي وعمراني تفرض نفسها تلقائيا كإقليم قائم بذاته، اذ يتفاعل المشرع مركزيا مع تطورها بتعديل نظامها الإداري تماشيا مع التوسع الشامل الذي حققته، وتسهيلا لإمكانية تطورها أكثر.

¹ - المبيضين، مرجع سابق، ص.20.

كما يمكن أن تكون الاستجابة للمطالبات الشعبية دافعا لتشكيل الإقليم أو ما يسمى الجهوة، او حتى انشاء بلدية أو ولاية.

في الغالب تشتهر ثلاثة أنماط لتنظيم الإدارة المحلية منتشرة في مختلف مناطق العالم، نظام أحادي المستوى، نظام ثنائي المستوى ونظام ثلاثي المستوى، وسيلي شرحها وتوضيحها:

1- نظام اداري محلي احادي المستوى:

ذهبت دول عديدة في العالم الى الأخذ بنظام الإدارة المحلية احادي المستوى مثل سويسرا في أوروبا ونيجيريا في افريقيا والامارات وقطر في الخليج.

وهو "مستوى اداري محلي واحد يلي مستوى الحكومة المركزية (الدول البسيطة) ، أو حكومة الولاية (الدول المركبة) مباشرة..."¹، اذ تتولى الوحدة المحلية إدارة الشأن المحلي وتدير احتياجاتها اليومية بعد الحكومة المركزية، كما تدير شؤون التنمية والتطوير في كل ما هو من اختصاصها المحدد قانونا.

ويتسم عادة هذا التنظيم بالبساطة والوضوح وسهولة الفهم، مما يشجع الساكنة على المشاركة في الشأن المحلي، والارتباط بالمصير المحلي².

يتفاوت عدد سكان الوحدات المحلية من بلد الى بلد، بحسب خصوصيات المناطق ومجمل العوامل المتحكمة في التقسيم الإداري.

الا أن ما يمكن الحصول في هذا النمط من التنظيم المحلي هو التخوف من انفلات الوحدات المحلية من الرقابة من الحكومة المركزية، في حالة اتساع مساحة الدولة وكثرة الوحدات المحلية.

2- نظام اداري محلي ثنائي المستوى:

تتميز النظم الإدارية المحلية في الكثير من دول العالم بثنائية المستوى، مثل ما هو في الجزائر، بريطانيا، اليابان والمملكة العربية السعودية...الخ، اذ يلي الحكومة المركزية مستويان من السلطة الإدارية المحلية، تتوزع بينها الصلاحيات والمهام الإدارية المحلية.

¹ - المبيضين، الطراونة، مرجع سابق، ص.22.

² - احمد محمود، مرجع سابق، ص.573.

ففي اليابان توجد مقاطعات تلي الحكومة المركزية ثم البلديات¹، وفي الجزائر توجد ولايات بعدد 58 ولاية بعد التقسيم الإقليمي الأخير لسنة 2021، تليها البلديات بعدد 1541 بلدية.

عادة ما تمثل البلدية الوحدة الأساسية القاعدية للتنظيم الإداري المحلي للدولة، تتولى مهمة تقديم الخدمات للسكان، وكذا المساهمة في تطبيق القوانين وتحقيق السكنية، كما يعتبر الانتماء للبلدية أو الكميونة بمثابة الانتماء الأول للوطن.

أما المستوى الذي فوق البلدية مثل الولاية أو المقاطعة ففي العادة ما يتكفل بالصلاحيات التي تتجاوز نطاق البلدية الواحدة، كما يتولى مهمة تمثيل الحكومة المركزية في نطاقه الإقليمي المحدد.

في الجزائر تعتبر الولاية كجماعة محلية متوسطة بين البلدية والحكومة المركزية تتولى مهام وصلاحيات محلية، وفي الوقت الذي يتولى الوالي قيادتها يتولى أيضا مهمة تمثيل الحكومة المركزية²، وليست مبالغة ان قيل أن الوالي تتلخص في منصبه اختصاصات الدولة في إقليم الولاية.

3- نظام اداري محلي ثلاثي المستوى:

كثيرة هي البلدان التي تأخذ بنظام المستوى الثلاثي في هندسة تنظيم الإدارة المحلية، بوضع تقسيم إداري يتكون أقاليم ومحافظة وبلديات، مثل ما هو مجسد في فرنسا، المغرب والهند.

ففي العادة يتم تقسيم البلد الى أقاليم أو جهات تتوسط المستويات الإدارية الدنيا والحكومة المركزية. تضم مجموعة من المحافظات أو الولايات، يراعى في احداثها الخصائص الجغرافية، الاقتصادية، الثقافية والروابط التاريخية وكذا تقريب الإدارة من الساكنة...³.

أما إعطاء الشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية للأقاليم أو الجهات فيختلف من بلد الى آخر، اذ تعتمد بلدان الى إعطائها الشخصية المعنوية وبلدان أخرى تكفي بتكليفها بعملية التنسيق والرقابة باسم الحكومة المركزية.

¹ - المبيضين، الطراونة، مرجع سابق، ص.23.

² - بعلي، (الولاية)، مرجع سابق، ص.95.

³ - عتيقة كواشي، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة قاصدي مرباح ورقلة: قسم العلوم السياسية، 2010-2011)، ص.139.

وتضاف الى الأقاليم المحافظات أو الولايات التي هي دونها تسلسليا، ثم تليها البلديات التي تعتبر كوحدة قاعدية للإدارة المحلية، وهي الأقرب للسكان، والأكثر عددا من المستويات الأخرى لطبيعتها الوظيفية.

المطلب الرابع: أساليب تشكيل هياكل الإدارة المحلية وتمويلها

الفرع الأول: أساليب تشكيل الإدارة المحلية

تتنوع أساليب تشكيل هياكل الإدارة المحلية باختلاف الخلفية السياسية لأنظمة الحكم، إذ كلما ترسخت الممارسة الديمقراطية مركزيا كلما كان الانتخاب غالبا ومفضلا في تشكيل هيئات القرار في الوحدات الإدارية، انسجاما مع المناخ العام الذي تشكلت فيه هذه الوحدة والنظام الإداري المحلي ككل. كما تميل الحكومات غير الديمقراطية الى أسلوب التعيين في تشكيل هياكل الإدارة المحلية أو الأسلوب المختلط بين التعيين والانتخاب، وذلك حرصا على الحفاظ على السيطرة والرقابة المباشرة على الإدارة المحلية.

1- أسلوب الانتخاب:

يعتقد في أوساط متابعة لشأن الإدارة المحلية أن الأصل منهجيا في تشكيل هياكل الإدارة المحلية هو الانتخاب، إذ تتقدم مجموعة قوائم انتخابية حزبية أو حرة في انتخابات تنافسية ديمقراطية، لأجل نيل ثقة الناخب المحلي في تسيير الشأن المحلي للوحدة الإدارية. ومعنى أن الانتخاب هو الأصل المنهجي في تشكيل هيئات الإدارة المحلية يعني أنه يتوافق مع فلسفة اعتبار الإدارة المحلية آلية عملية لتطبيق اللامركزية، والتي تعني استقلالية الوحدة المحلية في تسيير شؤونها المحلية، من خلال مجلس منتخب بعيدا عن تدخل من الحكومة المركزية. ان عملية الانتخاب التي تجرى محليا هي من المعايير الديمقراطية الأساسية التي ينبغي أن يتمتع بها المواطن¹، حرصا على اشراك طاقته ومقدراته في التسيير المحلي تنفيذيا واقتراحا.

¹ - الشمري، مرجع سابق، ص.151.

كما يعتبر الانتخاب وسيلة لتمكين النخبة المحلية وكل الفئات من تفجير طاقاتها الإبداعية في المجالس المنتخبة المحلية تمهيدا لإدماجها مركزيا، بمعنى أن المشاركة المحلية هي إطار لاستنبات القيادات السياسية الوطنية التي تتولى تسيير شؤون الدولة ككل¹.

ثم ان الأشخاص المحليين هم الأكثر اطلاعا ومعرفة بشؤونهم وقربا من بعضهم²، مما يمنح فسحة أكبر لوضع خطط إنمائية فعالة وذات أثر ميداني، كما يسمح بإدارة سلسلة للشأن المحلي العام، عندما يحس المواطن أنه يحكم نفسه بنفسه.

ان تغييب الفعل الديمقراطي في انتخاب واختيار مسيري الشأن المحلي يفرغ الوحدة المحلية من كل معاني السلطة المحلية، التي تستمد شرعيتها من قانون انشائها والمواطنين الذين انتخبوها، و بالتالي افراغها من محتواها السياسي الذي يميزها عن المصالح اللامركزية المرفقية الأخرى، خاصة في دورها التعبوي لتقوية اللحمة بين المجتمع المحلي و الدولة، بسياساتها و توجهاتها الكبرى، فلا معنى لوحدات محلية مجردة من طابعها السياسي ، فتنحول الى أجسام ميتة تتقاذفها اللامبالاة المجتمعية و أمراض الإدارة المعروفة من بيروقراطية و محسوبية و رشوة...الخ.

وقد اعتبر الزعبي أن غياب العملية الانتخابية الديمقراطية في تشكيل هيئات الإدارة المحلية هو افرغ لها من أي محتوى لامركزي...³، مما يعني أن لا وجود للامركزية الادارية بدون مجالس محلية منتخبة، تمارس وظائفها في استقلالية عن الحكومة المركزية.

ان الانتخابات المحلية هي عملية تدريبية للناخب والمنتخب على ممارسة الحكم، وفق قواعد الاختلاف الهادئة والحوار والتعايش مع الآخر، بعيدا عن التنافر والاقصاء والنزاعات المفضية الى الانقسامات المجتمعية وترهل الدولة.

كما تشجع عملية انتخاب القائمين على تسيير شؤون الجماعة المحلية على المشاركة السياسية الواسعة للمواطن، مما يوسع من القاعدة السياسية للسلطة الوطنية القائمة، فتنتمتع بشرعية ومشروعية أكبر.

¹ -André de Laubadere, **Traite de de droit administratif** (paris: librairie générale de droit et jurisprudence, 1976), p92.

² - خالد خليل الظاهر، القانون الاداري دراسة مقارنة (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ب س ط) ، ص.135.

³ - الزعبي، مرجع سابق، ص.80.

2- أسلوب التعيين:

في مقابل الاتجاه الذي يربط ربطاً تاماً بين الاختيار الديمقراطي الحر لهيئات الوحدات المحلية واللامركزية المحلية المستقلة، يعتقد اتجاه فكري آخر بعدم ضرورة هذه الانتخابات، والاكتفاء بالتعيين المباشر من السلطة المركزية لأعضاء هذه المجالس.

فالصلاحيات والمهام والضمانات الوظيفية في حماية الموظف من العزل والتأديب التعسفي التي تمنحها مجتمعة القوانين كافية لحفظ استقلالية الوحدات والقائمين عليها¹، بمعنى أنها مسألة ضمان للاستقلالية، يتم معالجتها من خلال النصوص القانونية المنظمة لعمل الوحدات وعلاقتها بالمركزية.

كما يستندون في طرحهم على كون المصالح المرفقية اللامركزية الأخرى تنشأ بالتعيين ولا اشكال يطرح حول استقلاليته.

فطريقة التعيين تمكن من اختيار أشخاص من ذوي الكفاءة والدراية والخبرة، مما يمكن من استثمار مكتسباتهم في تسيير الشأن العام، مع توفر شرط المعرفة المسبقة بالشخص وميولاته، ومدى إخلاصه للدولة.

ويسهل التعيين كذلك من إمكانية تعيين أصحاب الاختصاصات المتنوعة، وكذا تمثيل الفئات الاجتماعية ذات التمثيل الفعلي والفعال، التي تساهم في بناء وحدات محلية منتجة وقوية، مثل الاقتصاديين المحليين ومختلف المهنيين²، بعيداً عن الاكتفاء بانتظار ما تدره عليها الميزانيات المركزية، مما يضعف من موقعا وتأثيرها، ويمس بمبرر وجودها.

أما الانتخاب الذي يقوم أساساً على شرط حرية الترشح والانتخاب، فإنه لا يضمن تولي هذه المواقع للأشخاص ذوي الأهلية والكفاءة، بحكم قاعدة المساواة بين المواطنين في حق الانتخاب والترشح.

¹ - رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة (ورقة عمل مقدمة في ندوة " دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية" والمنعقدة في القاهرة في يونيو 2007) القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، (2009)، ص.219.

² - القريوتي، مرجع سابق، ص.642.

ثم ان الانتخاب يقتضي توافر مستوى ثقافي وعلمي عالي، يمكن المواطن من الاختيار الهادف والموضوعي لمن هو أهل لتولي هذه المواقع¹، على اعتبار انها مواقع مسؤولية وقرار، ومواقع تؤهل صاحبها للمشاركة في تسيير الشأن العام، وهو ما لا يمكن ضمانه وتحقيقه بالتساوي بين ساكنة الوحدة الواحدة أو بين ساكنة الوحدات.

وذهب اخرون الى الاعتقاد أن اللامركزية لا تقاس بالأشخاص، وطريقة توليهم للمواقع القيادية في الهيئات المحلية، وانما تقاس بأهمية ومحورية الصلاحيات والاختصاصات التي تتأهلها هذه الوحدات المحلية².

ففي وجهة نظر أصحاب هذا الطرح فان تولي عضوية هذه المجالس بطريقة الانتخاب مع تقليص كبير لاختصاصات ووظائف هذه المجالس يخل فعلا بفكرة الخيار اللامركزي في إدارة الشأن المحلي العام، كأن يكتفى بتكليف الوحدات المحلية باستخراج وثائق الحالة المدنية وتنظيف المدينة. فيما ذهب اتجاه آخر الى الاعتقاد بأن هامش القرار الذي يتولاه المجلس المحلي هو المؤشر الحقيقي على مدى استقلاليته وليس طريقة التعيين، خاصة وأن عملية الانتخاب تتخللها مدة طويلة من الابتعاد بين الناخب والمنتخب، أو ما يسمى بمدة العهدة وما قد يشوب علاقة التمثيل الانتخابية من جفاء، الذي قد لا ينتهي الا باقتراب الموعد الانتخابي مرة اخرى.

وقد أخذت الكثير من الدول بهذا الخيار، اذ يتولى في العادة ممثل الحكومة المركزية في الإقليم اقتراح أعضاء لتولي عضوية مختلف المجالس المحلية من المقيمين ذوي الصلة بالشأن العام، ليتم تعيينهم من طرف الحكومة المركزية، فيعتقد أنها الطريقة الأكثر فعالية في الاختيار الهادف والأنسب لمن لهم القدرة على خدمة الشأن العام.

فيعتقد أنصار هذا التعيين أن الدولة قد اقتربت أكثر من المجتمع المحلي، وضمنت بالتالي تغلغلها وسيطرتها محليا، والذي يعتبر في الأصل الهدف الأساسي من انشاء الإدارة المحلية.

برغم الفسحة التي يمكن أن توفرها آلية التعيين في الاختيار و التولية، و إمكانية أن تتجح عملية اختيار محددة لتولية شؤون الإدارة المحلية، الا أن أصل الأشياء يقتضي المحافظة على أصول المفاهيم و ممارساتها، فالإدارة المحلية هي آلية تطبيق اللامركزية في إدارة الشأن المحلي، و

¹ - محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية، الليبرالية المحلية والاشتراكية (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ب س ط) ، ص.18.

² - Jean Waline , **Droit administrative** (Paris : librairie du recueil Sirey, 1963), p.302.

اللامركزية تنبني على استقلالية المحلي عن المركزي ذمة و تدبيراً، و بالتالي فالأصل في الاختيار في الوحدات المحلية وفقاً للمنظومة اللامركزية هو الانتخاب و الاختيار الحر للسكان المحلية، أما ما هو من الخبرة و المعارف الفنية فيمكن للإدارة المحلية الاستفادة من موظفين دائمين أو مؤقتين لإدارة مشاريعها و أعمالها، أو حتى التعاقد مع مكاتب و مراكز متخصصة في التكوين و التنفيذ.

ثم ان التعيين المركزي في كل الظروف سيمنح الفرصة لصاحب سلطة التعيين في التدخل في التسيير مهما اجتهدت النصوص القانونية في حماية المعين، لأن قاعدة توازي الأشكال تقتضي بأن صاحب سلطة التعيين هو صاحب سلطة إنهاء المهام، وبالتالي فان عملية حماية المعين من الضغط لا أساس لها من الواقعية.

وأفضل ما يستدل به على حرص القائمين على سلطة القرار السياسي في الدول الديمقراطية على المحافظة على استقلالية جماعات الإدارة المحلية هو حصر صلاحية التقسيم الإقليمي في السلطة التشريعية¹، أي ابعاد السلطة التنفيذية عن ممارسة سلطة أو صلاحية التقسيم الإقليمي حفاظاً على استقلالية هذه الوحدات المحلية، وابعادها عن تدخل الحكومة المركزية في تسيير شؤونها.

3- الأسلوب المختلط:

في ظل التجاذب الكبير الذي بقي بين أنصار الانتخاب والتعيين برز طرح ثالث بينهما دعا الى الأخذ بالطريقتين في الاختيار، أي بالجمع بين الاختيار الديمقراطي الحر من طرف الساكنة وبين التعيين من طرف السلطة المركزية أو من يمثلها.

يحافظ الاختيار الديمقراطي على النسق الأصلي للتنظيم اللامركزي، واستقلالية الجماعة المحلية الإقليمية عن السلطة المركزية، كما يعطي الفرصة للكادر البشري المقيم في المساهمة في إدارة الشأن العام، دون الحاجة للانتساب الى الوظيفة العامة، كما يمنح

التعيين فرصة لاختيار نوعي في الإطار البشري الذي يتولى إدارة الشأن العام المحلي.

الا أن ما ذهب اليه الكثير من الدارسين للموضوع هو اشتراط غلبة المنتخبين على المعينين حتى يتمكن من المحافظة على استقلالية الوحدة الإقليمية عن جهة التعيين المركزية...²، اذ يتم

¹ - نصر الدين بن طيفور، " أي استقلال للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانون الولاية والبلدية"، مجلة الادارة، المجلد 11، العدد 02، 2001، ص ص.24.05.

² - سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد (القاهرة: دار الفكر العربي، 1980)، ص.4.

الحرص دائما على أن يكون عدد المنتخبين أكبر من المعينين في مجالس ولجان العمل والتنفيذ المحلية.

ويعتقد من جهة أخرى أن مسألة الاستقلالية تطرح بشكل ملح فيما يخص تسيير المؤسسات التشريعية والقضائية، بعيدا عن تدخل المؤسسة التنفيذية، والتي تمثلها الحكومة المركزية، أما الإدارة المحلية فعملها اداري تقني خدمي بحت، وبالتالي فالمواطن تهمة نوعية الخدمة ومدى التكفل باحتياجاته، ولا يابه كثيرا بنمط اختيار القائم على تسيير الوحدة المحلية.

كما يعالج هذا الأسلوب مسألة حماية حقوق الأقليات، التي عادة ما تكون ضحية لعامل اختيار الأغلبية لمن يسير شؤونها المحلية، إذ أن وضعيتها كأقلية يجعلها محرومة من التمثيل على مستوى المجالس المحلية، مما يجعل من آلية التعيين الجزئي لأعضاء المجالس المحلية حلا لإشكالية المحافظة على حقوق الأقليات.

ان الحفاظ على حقوق الأقليات يحفظ الاستقرار والانسجام في المجتمع والدولة ككل، مما يجنب الدولة الوقوع في وضعية النزاعات واللااستقرار الذي يهدد كيان الدولة.

كما ينظر لمسألة نوعية الأشخاص الذين يتولون مسؤوليات الشأن المحلي على أنها مسؤولية الأحزاب السياسية التي تقوم بإعداد القوائم المتنافسة في الانتخابات، إذ يقع عليها اختيار أصحاب الكفاءة والنزاهة في التسيير.

كما تقع المسؤولية على المشرع الذي يجب أن يشدد في وضع شروط دقيقة تمكن فقط أصحاب الخبرة والكفاءة من بلوغ هذه المناصب¹، كأن يشترط مستوى دراسي معين، ولا يقبل ما دونه، أو يشترط في القائمة ككل احتواء مستويات دراسية عالية وتخصصات مهنية أو علمية... الخ.

كما أن للناخب مسؤولية في موضوع الاختيار، إذ يجب أن تكون الكفاءة والأهلية المحدد الوحيد لعملية اختياره لمن يقوم على تسيير الشأن العام المحلي، بعيدا عن معايير القرابة والمصالح الشخصية الضيقة... الخ.

¹ - راضية سنقوقة، ترشيد الادارة المحلية الجزائرية وفقا للمعايير الدولية للحكامة، اطروحة دكتوراه غير منشورة (جامعة باتنة 1: قسم الحقوق، 2019-2020)، ص.24.

الفرع الثاني: مصادر تمويل الإدارة المحلية

يقصد بالتمويل المحلي: " كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية المحليات من الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة"¹، أي هي عملية تجنيد الموارد المالية المتنوعة التي تنفذ بها الوحدات المحلية برامجها وخططها، بعيدا عن التمويل الحكومي الذي تصاحبه الاملاءات، مما يفقد السلطة المحلية استقلاليتها.

يعتبر المال عاملا أساسيا في نجاح عمل المؤسسات والهيئات، لذلك كان دائما أولوية صانعي السياسات العامة ومنفذيها، ولا تختلف الإدارة المحلية عن باقي هياكل الدولة ومؤسساتها العمومية في ضرورة تأمين مصادر تمويل قارة وكافية لأعمالها وبرامجها، لكي تتمكن من تلبية حاجيات الساكنة التي وجدت لأجل خدمتها.

ثم ان الاستقلال المالي هو بمثابة الضمانة الأساسية لاستقلال الإدارة المحلية-من خلال وحداتها المحلية -عن باقي الفواعل العمومية أو الخاصة، واعتمادها على الغير في تمويل أعمالها يفقدها الحرية في تحديد الاحتياجات ذات الأولوية للمجتمع المحلي، بل يصبح الممول في العادة هو الذي يحدد هذه الأولويات².

علما أن ارتفاع نسبة اعانات الدولة في الميزانيات المحلية يقوي سلطة أعوان الدولة ويزيد من نفوذهم على حساب المجالس المنتخبة³، فيصبح تأثيرهم ولمساتهم أكثر من المطلوب في البرامج المحلية والعمل المحلي عموما، فالحكومة المركزية عندما تكون هي جهة التمويل لعمليات تنمية محلية تأمر أعوانها بممارسة رقابة أكبر على إنفاق تلك الإعانات التي تقدمها للجماعة الإقليمية المحلية.

لكل ذلك يشدد على أن الاستقلالية المالية هي الترجمة العملية لاستقلال المجالس المحلية عن الحكومة المركزية وأعوانها.

¹ - عبد المطلب، مرجع سابق، ص.22.

² - بن حدة، مرجع سابق، ص.456.

³ - سمير محمد عبد الوهاب، التكامل بين الاجهزة الحكومية والادارات المحلية والبلديات (ورقة عمل قدمت في ملتقى التكامل بين الاجهزة الحكومية و الادارات المحلية و البلديات - خيارات و توجهات - المنعقد في يونيو 2010 بتركيا) (القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2011)، ص.24.

ان أهمية الموضوع دفعت الباحثين والفنيين الى إيلاء اهتمام أكبر بموضوع تمويل الإدارة المحلية، حرصا على نجاح هذا النمط من التنظيم الإداري في تحقيق أهدافه وبقائه منسجما مع فلسفة وجوده، وهو الاستقلالية في التسيير عن الدولة.

تسمى هذه المداخل بالإيرادات العامة التي تمثل "... مجموع الأموال التي تحصلها الدولة (والجماعات المحلية) من مختلف المصادر والجهات لتمويل النفقات العامة والإيفاء بالحاجات العامة..."¹.

وينبغي التنويه الى وجوب أن تكون هذه الموارد **عديدة ومتنوعة** حتى يضمن استمرارها وكفايتها لتنفيذ برامج الوحدة المحلية وبالتالي كفاية الحاجيات المتزايدة للسكان²، وبالخصوص ان كانت هذه الوحدة تعرف توسعا عمرانيا وتزايدا ديمغرافيا مما يتطلب توسعا أكبر في البنى التحتية الأساسية والمرافق المختلفة، من مدارس ومستوصفات وحدائق للتسلية... الخ.

كما يجب ان تكون هذه الموارد ذات **طابع محلي**، أي أن يكون وعاءها ... واقع في نطاق الوحدة المحلية³، لذلك يجب ان تعمل الإدارة المحلية على خلق ممتلكاتها الخاصة المنتجة للمداخل مثل الأسواق والمحلات التجارية والخدمية، وكذا مناطق النشاطات والصناعات المختلفة... الخ، كما يجب أن تشجع الاستثمار المحلي الذي يوسع من وعائها الجبائي، ويوفر فرصا أكبر لتشغيل السكان. وينبغي أن تتسم هذه الموارد **بالذاتية**، بحيث يكون للجماعة المحلية الاستقلالية والحرية في تحديد القيمة التي تفرض على المستهلك أو المنتفع، تماشيا مع الظرف الاقتصادي السائد وطبيعة الاحتياج المحلي⁴، لان الاحتياجات مثلا تختلف من جماعة محلية الى أخرى، بحسب عدد سكانها ومساحتها، وتوفر الخدمات من عدمه... الخ.

ثم انه يقع واجب على الدولة في توفير إطار تشريعي مرن يسهل للوحدات المحلية تنويع مواردها المالية وتحصيلها وتنميتها، مع مرافقتها في عملية تحصيل مستحققاتها من مختلف المصادر. ونفس الإطار التشريعي المرن مطلوب في تحديد أبواب إنفاق هذه الموارد، لأجل التكفل الأمثل بتلبية حاجيات الساكنة المحلية، حتى وان كان مصدر هذه الموارد اعانات من خزينة الدولة، لان

¹ - محمد ساحل، المالية العامة (الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2017)، ص.68.

² - بطيخ، مرجع سابق، ص.232.

³ - بطيخ، المرجع السابق، ص.232.

⁴ - خليفة، مرجع سابق، ص.57.

المعيار الثابت في الفعل التنموي والانفاق العام هو ان الجماعة المحلية هي الأقرب الى الساكنة، وبالتالي فهي الأكثر قدرة على تحسس حاجيات الساكنة ومطالبها.

تتنوع في العادة مصادر الموارد المالية للإدارة المحلية بين مصدرين رئيسيين، الأول من مواردها الذاتية والثاني من موارد خارجية.

1-الموارد الذاتية:

تتعدد مصادر الموارد الذاتية للإدارة المحلية بين الضرائب، الرسوم، عائدات الأملاك ومقابل الخدمات، ويعتبر تعددها مظهرا إيجابيا لتحقيق الوفرة المالية للوحدة المحلية، علما انها لا تستفيد منها كلية، اذ ان بعضها تتقاسمها بنسب محددة قانونا مع هيئات أخرى، ففي الجزائر مثلا يتم تقاسم الضرائب بين الوحدات المحلية وهما الولاية والبلدية، إضافة الى صندوق التضامن للجماعات المحلية، وبعض الصناديق الخاصة، مع خزينة الدولة التي تحصل عموما على النسبة الأكبر منها.

أ-الضرائب:

تعتبر الضريبة من الممارسات القديمة للدولة منذ قرون مضت، وحافظت الدولة على سلطة فرضها ووظيفة جبايتها، كاختصاص حصري دال على وجودها وممارسة سيادتها وسلطتها القهرية. وقد مثلت السياسة الضريبية عاملا هاما في استمرار دول وأنظمة سياسية من زوالها، ما يدل على أهمية خاصة تحتلها السياسة الضريبية في منظومة الدولة.

تعددت التعاريف المقدمة للضريبة على مر العقود اذ عرفها دران **Dran** بالقول ان "الضريبة اقتطاع جبري، تقوم به السلطة العامة على أموال الافراد، قصد توزيع ثقل الأعباء العامة فيما بينهم بإنصاف"¹، وقد جاء هذا التعريف مبسطا للضريبة من خلال حصر هدفها في مواجهة أعباء الدولة العامة، بمعنى انه أجمل الهدف ولم يفصل فيه.

كما عرفها ساحل على أنها: "...مبلغ نقدي يدفعه الفرد بصفة اجبارية الى الدولة، ودون مقابل وبصورة نهائية، بهدف تحقيق أهداف الدولة"²، فنجد بعض التفصيل في تعريف ساحل، اذ أكد على أن الضريبة تدفع نقدا، وحدد بانه لا مقابل لها مباشرة، الا ما هو من الخدمات التي تقدمها الدولة

¹ - العياشي عجلان، ترشيد النظام الجبائي الجزائري في مجال الوعاء والتحصيل 1992-2009-حالة المسيلة -، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2006.2005)، ص.18.

² - ساحل، مرجع سابق، ص.103.

للمواطن، وعلى رأسها توفير الأمن وحماية النظام العام، او مجانية التعليم التحضيري والابتدائي، وكذا خدمات الاعلام والنشر.

فيما عرفت أيضا بالقول أنها: " اقتطاع مالي من ثروة الأشخاص تقوم به الدولة عن طريق الجبر دون مقابل خاص يحققه دافعها وذلك بهدف تحقيق هدف عام"¹، وهو تعريف يبدو انه جامع لكل ما يتعلق بالضريبة.

والضريبة وفق معيار نطاق الأداء نوعان: ضريبة عامة وضريبة محلية²:

أ- الضريبة العامة:

الضريبة العامة تحصلها الدولة حصريا وتستفيد منها خزينة الدولة، ويمكن ان تستفيد منها الإدارة المحلية.

ب- الضريبة المحلية:

هي ضريبة تدفع في نطاق الوحدة المحلية، من وعاء محلي، وتستفيد منها حصريا الإدارة المحلية.

كما تنتوع الضريبة انطلاقا من نوع الوعاء الذي حصلت منه، وهي ثلاثة انواع:

1- ضريبة على الدخل :

هي ضريبة تفرض على مداخيل المواطن مثل الضرائب التي تفرض على الأجور.

2- ضريبة على الثروة :

هي ضريبة تفرض على أصحاب العقارات والرساميل التي تتجاوز حدا يحدده القانون، وتسمى أيضا بالضريبة على الممتلكات.

¹ - خليل عواد أبو حشيش، حالات وتطبيقات عملية في قياس الدخل الخاضع للضريبة (عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2004)، ص.03.

² - وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، مقياس المالية العامة، وثيقة اعدت من طرف إدارات الوزارة موجهة لتكوين رؤساء المجالس الشعبية البلدية، يناير 2018، ص.25.

3-ضريبة على الأرباح :

وهي الضريبة التي تفرض على النشاط التجاري والصناعي من خلال تقدير جزافي

اداري أو حقيقي للأرباح التي يتحصل عليها الخاضع للضريبة سنويا.

ومن خلال ما سبق يستنتج ان للضريبة مجموعة من الخصائص وهي:

1-تؤدى الضريبة نقدا أي ان يتم تحصيلها في شكل مبلغ مالي من العملة الوطنية المعتمدة، ولا يمكن تعويض المال بأشياء عينية أخرى، وجبايتها نقدا يسهل من الرقابة، ويحقق العدالة بين الخاضعين للضريبة.

2-الضريبة اجبارية وليست اختيارية، وقد اعتبرت بتطور المجتمعات وتطور وظيفتها من شروط المواطنة، كما أن التهرب من أدائها جريمة يعاقب عليها القانون، وقد يؤدي التخلف عن أدائها التعرض الى الاكراه بأنواعه.

3-لا مقابل ينتظر نظير أداء الضريبة، عدا تلك الوظائف التقليدية للدولة مثل توفير الأمن وحماية الممتلكات والأشخاص، والتعليم الابتدائي المجاني.

4-الضريبة نهائية ولا تعوض، فدافع الضريبة لا ينتظر استردادها بعد مدة زمنية مهما كان الظرف

5-لا ضريبة الا بقانون توافق عليه السلطة التشريعية ممثلة الشعب¹، وذلك حماية للمجتمع من تعسف السلطة التنفيذية، اذ لا يمكن لسلطة أخرى فرض ضريبة باي شكل من الأشكال، ثم انه ووفقا لقاعدة توازي الاشكال، فانه لا الغاء لضريبة ولا تعديل لها ولا اعفاء منها الا بقانون.

6-الضريبة هي الركيزة التقليدية لميزانية الدولة وجماعاتها المحلية، فالهدف منها هو تحقيق الصالح العام، من خلال تنفيذ السياسات العامة والبرامج التنموية العمومية.

تشارك الدولة والجماعات المحلية في كون الضريبة مصدرا من مصادر مواردها المالية الهامة، وذلك حتى تفي بالتزاماتها اتجاه الساكنة في مجمل الخدمات التي تقدمها لهذه الأخيرة.

¹ - خديجة بوطبل، مبادئ دستورية لحماية حقوق المكلف بالضريبة وفق التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 7، العدد 01، 2021، ص ص 438-468.

ب- الرسوم المحلية:

وهي عبارة عن مبالغ مالية تحصلها الدولة والجماعات المحلية مقابل خدمات تقدمها للمستهلك، او للمنتفع بالخدمة المقدمة¹، فالمستهلك يحصل على خدمات معينة يدفع مقابلها للحصول عليها، وهو الفرق الأولي الذي بين الضريبة والرسوم، فالضريبة لا مقابل لها عند الوفاء بها، بينما يكون الرسم مقابلاً لخدمة مؤداة.

والرسوم نوعان:

رسوم محلية عامة ورسوم ذات طابع محلي²:

أ- رسوم محلية عامة:

وهي رسوم تفرض بقانون يصدر عن المؤسسة التشريعية.

ب- رسوم محلية ذات طابع محلي:

هي رسوم تفرض من طرف هيئات التداول للمجالس المحلية، وهو الفرق الثاني الذي يميز الرسم عن الضريبة، إذ ان فرض الضريبة كما اشير اليه سابقا صلاحية تقوم بها الدولة من خلال مؤسستها التشريعية حصراً، بينما هناك نوع من الرسوم يمكن فرضها من طرف المجالس المحلية المنتخبة.

يختلف النظام الضريبي من بلد الى اخر، باختلاف فلسفة الأنظمة السياسية وايدولوجياتها، وكذا باختلاف مستوى نموها الاقتصادي ومدى تنوع مواردها المالية، إذ كلما تنوعت مواردها وتعددت كلما انحصر اللجوء للضريبة والرسوم، وكلما كانت الموارد الأخرى محدودة او تعرضت للانكماش لعامل او لأخر، كان هامش اللجوء للضريبة أكبر.

ج- الزكاة:

الزكاة هي حق الله من مال المسلم الغني، الذي يقدم للفقير عندما يبلغ هذا المال النصاب المقرر مع حولان الحول، مصداقاً لقوله تعالى: " خذ من أموالهم صدقة تطهرهم وتزكيهم بها "³، وهي آلية شرعها الله عز وجل لإقرار التوازن في المجتمع بين الأغنياء والفقراء، ويقوم بيت مال المسلمين او

¹ - الخلايلة، مرجع سابق، ص.107.

² - وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، مرجع سابق، ص.25.

³ -القران الكريم، سورة التوبة، الآية 103.

ما يسمى الآن بالخرزينة العمومية بجبايتها، فيكون وفقا للتنظيم الحديث لمالية الدولة نصيب للجماعات المحلية من أموال الزكاة، خاصة مع التطور الذي افرزه ما يسمى بفقهاء النوازل في قضايا المعاملات، اذ تعددت الآن أبواب انفاق أموال الزكاة عن سابقاتها.

د-ناتج وعائد استغلال الممتلكات:

ان الاستقلالية الإدارية والمالية التي تتمتع بها الوحدات المحلية تؤهلها لامتلاك عقارات ممثلة في السكنات بأنواعها والمحلات التجارية والأراضي والمستودعات ورياض الأطفال والمذابح والأسواق بأنواعها والملاعب بأنواعها.

عندما يكون التسيير شفافا وعلميا لشؤون الوحدات المحلية فان هذه العقارات يمكن ان تكون مصدرا لعائدات مالية هامة ومعتبرة، من خلال عائدات الاستغلال سواء كان مباشرا بتأسيس وكالة إيرادات، او غير مباشر أي عن طريق الايجار او الامتياز¹، كما يمكن تأسيس مؤسسات ذات طابع تجاري واقتصادي لتسيير ممتلكاتها.

ان عملية تثمين الممتلكات وجعل أسعار استغلالها مسايرا لأسعار السوق، وكذا خلق جو من المنافسة في تفويضها يخلق فرصا لخلق الثروة للجماعات المحلية، وهو تمويل يتسم بالاستمرارية والديمومة **Durabilité** لأنه من مصدر قار وثابت، كما انه عائد مرن **souple** وقابل للاستثمار في وقت قياسي، لان تحصيله مباشر يتم على مستوى خزينة البلدية، وبالتالي فتحويله الى ميزانية البلدية لا يخضع الى إجراءات إدارية معقدة وطويلة، مثل التي تخضع لها عملية تحويل الضريبة وبعض الرسوم.

ه-عائد مقابل الخدمات:

من طبيعة الجماعات المحلية انها تقدم خدمات للسكان بمختلف أنواعها واشكالها، مثل التكفل بالنقل المدرسي لتلاميذ المدارس، اطعام هؤلاء التلاميذ في المطاعم المدرسية، اصدار وثائق الحالة المدنية والتنظيم العام، و التراخيص بأنواعها ، مثل تراخيص عقود التعمير و تراخيص ارتفاق الطرقات و الساحات العمومية **Autorisation de voiries**...الخ و كذا انارة الطرقات، اصلاح اعطاب

¹ - Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassalle, **Finances Publique** (Paris: LGDJ- Lextenso édition , édit 8, 2006), p.729.

شبكات المياه والتطهير، الأعمال المخبرية و ايجار عتاد الحظيرة ...الخ، فكل هذه الخدمات يمكن ان تقدم بمقابل مالي يساهم في تخفيف أعباء التسيير، وكذا تحسين الخدمة العمومية.

وتتولى هيئات التداول للوحدات المحلية تحديد تسعيرات هذه الخدمات¹، اما بجعل المنتفع بهذه الخدمة يقدم مقابلا كاملا للخدمة، او على الأقل مقابلا جزئيا يغطي جزءا من تكلفتها.

و-عائد المبيعات في المزايدات:

عادة ما تنظم الجماعات المحلية مزايدات لبيع منتجات حقول تعود لمليتها، سواء كانت ثمار لأشجار هذه الحقول أو أعلاف، كما تتخلص من العتاد المسقط في حضائرها، بتنظيم مزايدات عامة لبيعه، وهذه كلها مصادر لموارد مالية هامة، تساعد على تحسين أوضاع مالية الجماعة المحلية.

ي-أرباح المشاريع الاستثمارية:

رغم القيود البيروقراطية المقننة التي تواجه الفعل الاستثماري للجماعات المحلية، الا ان واقع العجز في الموارد الذي تعانيه هذه الأخيرة في بلدان كثيرة يلزم عليها خوض غمار تجربة الاستثمار لتعظيم مواردها وتوزيعها.

تتحول الوحدة المحلية بمقتضى ذلك الى متعامل اقتصادي يخوض تجربة الاستثمار الربحي من خلال تأسيس شركات للمقاولاتية، الترقية العقارية، الخدمات مثل النقل، الاطعام والمساحات التجارية الكبرى...الخ.

وقد خاضت بعض البلديات في الجزائر تجربة الاستثمار العقاري عبر مشاريع سكنية هامة من نوع السكن الترقوي الموجه للبيع في السوق العقارية، اذ حققت بعض البلديات أرباحا من هذا المشروع لولا بعض العوائق البيروقراطية التي لم تترك الفرصة للمبادرة المحلية في الاستمرار.

ان مبادئ التسيير العمومي الجديد تقتضي من الجماعات المحلية العمومية التحول من نمط التسيير البيروقراطي الجامد الى نمط التسيير الإبداعي المنتج مع تحسين النوعية في ظل تكلفة اقل، فترتدي الجماعة المحلية عباءة المقاولاتية المنتجة للأرباح خدمة للساكنة، فهي مقاولاتية اجتماعية

¹ - Djalal Maherzi, **les finances locales en Algérie caractéristiques et problèmes** (Alger: ITCIS editions,2013),p.66.

تخدم الصالح العام، باستعمال تقنيات القطاع الخاص الربحي، فالاستثمار البلدي هو خالق للثروة والشغل¹، وليس بديلا للقطاع الخاص.

2- الموارد الخارجية:

غالبا ما يحدث لا توازن بين المهام الموكلة للإدارة المحلية ومواردها المالية المتوفرة، فالساكنة تنتظر من الوحدات المحلية تكفلا كبيرا باحتياجاتها وانشغالاتها، مما سيخفف من وطأة المشاكل التي تع، الذي يمكن الوحدة المحلية من التكفل بهذه المطالب والاحتياجات، وهو ما حتم على الدولة ممثلة في حكومتها المركزية ومختلف هيئاتها العمومية les dispositifs d'appui الى إيجاد اليات تمويل إضافية لمساعدة هذه على الوحدات على القيام بمهامها ودورها في خدمة الساكنة.

ومن أهم هذه الموارد الخارجية ما يلي:

أ- اعانات الدولة المباشرة:

عندما تعجز الموارد الذاتية للجماعات المحلية عن توفير مستلزمات بناء ميزانية محلية متوازنة وفعالة، تلجأ الدولة الى تقديم اعانات مالية مباشرة، لأجل سد العجز والتكفل بالاحتياجات الضرورية. عادة ما تقدم هذه الإعانات في شكل برامج تمويل سنوية في منتصف السنة المالية، أو في نهايتها للتكفل بعجز مالي معروف ومستمر منذ سنوات، أو تقدم هذه الإعانات في ظروف خاصة مستجدة، كأن تقدم في ظروف الازمات والكوارث، لمساعدة الجماعة المحلية على تجاوز هذه الظروف الخاصة الناتجة عن القوة القاهرة، مثل الكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات أو الأوبئة. تقدم هذه الإعانات في شكل رخص برامج Autorisations de programmes توجه الى التكفل باحتياجات في إطار ميزانية التجهيز، مثل شق الطرق وتجهيتها، انجاز شبكات التطهير وإيصال الماء الشروب، التهيئة والتعمير... الخ، فهي توجه لإنجاز مدونة استثمارات محددة مسبقا من الحكومة المركزية، وفقا لاستراتيجيتها التنموية الوطنية المحددة مسبقا.

¹ - Paul Benedique, "Pouvoir public Territorial et Développement de L'Entrepreneuriat: Rôle central Du Volontarisme Dans La Démarche D'attractivité Economique du Territoire " une communication présentée dans le 5em colloque: " Métropolisation, Cohésion et Performances: quels Futur Pour nos Territoire ?" organise le 7 ,8 et 9 juillet 2014 à l'université Quisqueya, l'état de Haïti.

أو توجه في شكل اعانات لتحقيق توازن ميزانية التسيير¹ في ظرف عادي أو استثنائي Subvention d'Equilibre، مع الاشتراط بأن توجه الى التكلل بنفقات ذات أولوية، لتحقيق استمرار المرفق تسمى بالنفقات الاجبارية لاستمرار سير المرفق Les dépenses obligatoires ، علما أنها توجه في إطار مقررات تخصيص خاص Grevés d'Affectations مما لا يعطي اية فرصة للإدارات المحلية لاستعمالها في أبواب واحتياجات أخرى.

ان التوجيه المسبق لهذه الإعانات من دون اخذ بعين الاعتبار للأولويات التي حددتها الجماعة المحلية هو مساس بمبدأ استقلالية هذه الهيئة من جهة²، فالأساس الأول الذي نشأت وفقه هذه الوحدة هي استقلالية التسيير المالي والإداري، وهي استقلالية جاءت لتخدم التنمية المحلية والتكفل باحتياجات الساكنة، لاعتبار القرب من هذه الساكنة، وبالتالي الاطلاع أكثر على احتياجاتها ومطالبها. من جهة أخرى فان البرمجة المركزية لهذه الإعانات قد لا يأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات الحقيقية للساكنة في غالب الوحدات المحلية، فبرمجة محلات مهنية مركزيا في بلديات ريفية مثلا لا تتوفر على قاعات علاج، ولا على العدد الكافي من المدارس، ولا على مركز للتكوين المهني، هو توجيه للإنفاق العام في غير محله، مما لا يمكن من الاستفادة الحقيقية من هذه الاعانات.

ب-الإعانات في إطار التضامن ما بين الجماعات المحلية:

في سبيل انجاح تجربة التنظيم الإداري المحلي اللامركزي تم اللجوء الى النيات كثيرة للتمويل خارج اعانات الدولة المباشرة، وبالخصوص عندما تعرف مالية بعض هذه الجماعات المحلية ضعفا وندرة في الموارد.

من أهم هذه الاليات التي عرفت تطورا كبيرا في السنوات الأخيرة فكرة التعاون والتضامن بين البلديات L'Intercommunalité داخل الوطن من خلال وضع صندوق خاص تحت إدارة ولوائح محددة لتحصيل مساهمات البلديات وموارد أخرى لصالح الصندوق، ثم يعاد توزيعها على البلديات الفقيرة، او المحتاجة.

¹ - Samir Boumoula, "La Fiscalité Locale En Algérie : Nécessite D'une Réforme En Profondeur", **Revue Nouvelle Economie**, N= 04, Septembre 2011, pp.43-58

² - جمال زيدان، ادارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع (الجزائر: دار الامة، 2014)، ص.60.

وهي مساهمات تقتطع اجباريا من الميزانيات السنوية للبلديات وفقا للقانون، إضافة الى موارد أخرى مثل الضرائب والرسوم بأنواعها وتخصيصات الدولة جراء اجراءاتها¹، ونتاج استثمارات الصندوق، إضافة الى تخصيصات سنوية من ميزانية الدولة، ويعاد توزيع هذه الموارد بالتساوي Ia péréquation على ميزانيات الجماعات المحلية وفقا لمجموعة من المعايير والمحددات.

تستهدف عملية إعادة التوزيع على الجماعات المحلية التي يقوم بها هذا الصندوق تحقيق المساواة بين البلديات في مستوى الخدمة العمومية المقدمة للساكنة، وكذا تساوي الفرص بين المواطنين²، وخاصة في ميدان التشغيل، فالمواطن لا يتحمل مسؤولية فقر بلديته التي يقيم فيها كي يعاقب بمستوى متدني للخدمة العمومية، او يحرم من مجمل الفرص التي يتمتع بها مواطن البلدية الغنية، لا لشيء سوى لأنه يقطن في إقليم بلدية فقيرة، فقيم المواطنة تعطيه كل الحق في تحقيق المساواة وتجاوز الفوارق بين المواطنين.

كما تستهدف عملية إعادة التوزيع بالتساوي تحقيق التضامن بين البلديات، أي بين البلديات الغنية بمواردها وبين البلديات الفقيرة والمحرومة من موارد ذاتية.

وتسهل هذه الآلية أيضا قيام الدولة بالتعويض للجماعات المحلية عن الخسائر التي تلحق بميزانياتها جراء إجراءات اتخذتها من طرف واحد، مثل ضمان التكفل بفارق الزيادة في أجور العمال والموظفين، التوظيف وعمليات الدمج، التخفيض الضريبي او الإلغاء الكلي لضرائب ورسوم... وكذا التكفل بأنشطة حولت مهمة القيام بها الى الجماعات المحلية³، والتي هي في الأصل من مهام الدولة، علما ان هذا التحويل قد يتم لفترة مؤقتة او بشكل نهائي.

غالبا ما تعطى لهذه الصناديق الشخصية المعنوية والاستقلالية في التسيير الإداري والمالي، مع تولي مجلس إدارة شؤون إدارة الصندوق، مشكل من ممثلي المنتخبين المحليين الذين ينتخبون دوريا، وموظفين سامين وخبراء فنيين يمثلون القطاعات الوزارية المعنية.

تتم عملية التضامن والتعاون بين البلديات أيضا في إطار الشراكة بين البلديات من خلال تأسيس مؤسسات عمومية مستقلة لتسيير قطاعات معينة مثل النظافة وتسيير شبكات المياه

¹ - محمد فراري، "نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية: الصندوق المشترك للجماعات المحلية"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 02، ديسمبر 2012، ص ص. 113-132.

² - Thoumlou, OP.CIT, p.184.

³ - Roux, OP.CIT, p.147.

والتطهير...الخ، فتقوم بتسيير هذه القطاعات والخدمات مؤسسات التعاون بين البلديات وبفعالية أكبر¹، إذ تساهم البلدية الغنية بنسبة أكبر في رأسمال الشركة مع استفادة متساوية للبلديات المساهمة حسب الحاجة من خدمات هذه المؤسسات، فيصبح التضامن من خلال الاستفادة من خدمات مؤسسات التعاون بين البلديات برغم تفاوت أسهم البلديات في هذه البلديات.

ان هذا النوع من المؤسسات يوفر مرونة وفعالية أكبر في التسيير، بعيدا عن تعقيدات التسيير الإداري البيروقراطي الذي تفرضه نظم المحاسبة العمومية وتقاليد البيروقراطية الادارية، فيكون مستوى الخدمة أفضل، لأن هذا النوع من المؤسسات تخضع لمنظومة قانونية أكثر مرونة بفعل طابعها الاقتصادي والتجاري.

تعتبر أيضا فكرة التعاون بين البلديات عن طريق الشراكة بمثابة تجاوز لعقبة الاختصاص الإقليمي²، الذي كثيرا ما عطل هذا التعاون برغم أهميته، إذ يمنع بمقتضى هذا المبدأ تدخل الوحدة المحلية خارج حدودها الإقليمية، فجاء كحل خاصة في ظل الازمات التي تعيشها الدولة الحديثة، بسبب تعقد مهامها وقلة مواردها في كثير من الحالات، مما يمكن من تجنيد إمكانات هذه الجماعات المحلية للتعاون، وتجاوز أزمات الدولة وندرة الموارد في اغلبها، وخاصة في الريف وفي مناطق التمرکز السكاني الكثيف.

ثم ان هذا التعاون بين البلديات وكما انه يتم داخليا بين بلديات الوطن الواحد، فانه يتم أيضا بين البلديات خارج الحدود من خلال عمليات التوأمة Le Jumelage او التعاون ما بين البلديات العابر لحدود اقاليم الدول L'intercommunalité transfrontalière والتي تبرم اتفاقيات بين البلديات ثنائيا، او من خلال التجمعات الإقليمية والدولية التي يتم بين البلديات في شكل جمعيات، منظمات ومنتديات (أشهرها عربيا منظمة المدن العربية التي تأسست سنة 1967 و مقرها مدينة الكويت و تعنى بالأمور الخدمية غير الربحية لصالح المدن العربية³).

¹ - Jean – Michel Baylet, " Développement local et Intercommunalité", **Revue Science de la société** , n= 20, Mai 1990 , pp.29-32.

² -نزار بلة، "التعاون بين البلديات كألية لمساهمة الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية وترشيد أملاكها"، مجلة

القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 03، العدد02، ديسمبر 2019، ص ص.66-88

³ - الخلايلة، مرجع سابق، ص.233.

تتم هذه التوأمة عبر اتفاقيات ثنائية بين بلديتين، لأجل عقد لقاءات وتبادل الوفود والتجارب بينهما، كما يتم التركيز على محور التكوين وتأهيل المنتخبين والإطارات الإداريين، وخاصة فئات الشباب والمرأة، وقد حصل وأن تطورت هذه التوأمة الى تمويل مشاريع تعنتي خاصة بالفئات الهشة في المجتمع مثل الطفولة والمرأة، وكذا تطوير الديمقراطية المحلية... الخ.

ان هذا التعاون وان لم يمكن من خطوط تمويل مباشرة، فانه يحقق إنجازات كانت تحتاج الى عمليات تمويل، خاصة عملية التكوين وتأهيل الكادر البشري، التي أصبحت عملية ثابتة في البرامج السنوية للجماعات المحلية، بحيث أصبحت تخصص لها ميزانيات دائمة، فعملية التوأمة يمكن ان تغني عن هذه التخصيصات الميزانية السنوية، التي يمكن تحويلها بالتالي الى تمويل عمليات أخرى بنفس الأهمية أو أكثر.

كما تستفيد من هذا التعاون فواعل أخرى في إقليم البلدية، مثل القطاع الخاص والمجتمع المدني، اذ يستفيدان من عملية تكوين متخصصة، ترفع من أدائهما وتزيد من فعاليتهما، مع تمكينهما من الاطلاع على تجارب الاخرين لمواكبة التطورات واستكشاف العالم الخارجي، ويحصل ان يستفيد هذان الفاعلان من عمليات تمويل في هذا الإطار، وبالخصوص المجتمع المدني.

لقد أصبحت التوأمة أو التعاون اللامركزي بين البلديات من محاور بناء الاتحاد الأوروبي على سبيل المثال، منذ بداية مسار الاندماج في خمسينيات القرن الماضي ، كما تم تشجيع هذا النوع من التعاون مع بلديات أوروبا الوسطى والشرقية ، خاصة التي انضمت الى الاتحاد الأوروبي حديثا، فحصلت بلديات شرق أوروبا ووسطها على اعانات مالية هامة، لأجل تطوير أدائها وتسهيل اندماجها في المنظومة الأوروبية¹، اذ أن هذه الدول ووحداتها المحلية خرجت من مرحلة طويلة من الحكم الاستبدادي الشيوعي الذي أوقف مسيرة التنمية، وأدخل أوروبا الشرقية والوسطى في فقر وتخلف كبيرين، مما استوجب جهدا كبيرا لتجاوز كل تلك المخلفات السلبية ، فتحول التعاون بين البلديات أوروبا الى آلية ناجعة للمساهمة في مسار التطوير و التحديث في هذه المنطقة من القارة الأوروبية.

كما مثل التعاون بين البلديات الافريقية إضافة لمجهود التعاون بين الدول الافريقية في إطار التوجه جنوب-جنوب الذي أصبح حلا لمشكلات القارة، بعد فشل مقاربة التعاون شمال-جنوب، فهو

¹ - Catherine Claeysen, " Les Jumelages et L'Europe", **Annales Des Collectivités Locales**, n= 19, 1999, pp.125-138.

تعاون لامركزي بين البلديات الافريقية، خاصة بعد صدور الميثاق الافريقي للامركزية والإدارة المحلية سنة 2014¹.

ان التعاون والتضامن ما بين الجماعات المحلية كمصدر للتمويل المحلي هو من الحلول الفعالة للتخلص ولو جزئيا من التبعية لخزينة الدولة، وهو ما يمكن اعتباره آلية من آليات التخلص من التبعية للحكومة المركزية، وبالتالي توسيع هامش استقلالية قرار الجماعات المحلية، كي تتمكن من بناء سياساتها العامة المحلية، حسب جدول أولوياتها المنسجم مع المطالب والحاجيات المحلية.

ج- المشاركة مع القطاع الخاص:

أصبح من المؤشرات الثابتة على الرشادة والحكمة في تسيير الشأن العام عموما والتسيير المحلي خصوصا اشراك فواعل مثل القطاع الخاص والمجتمع المدني في رسم وصناعة السياسات العامة المحلية وتنفيذها، وخصوصا مع التعقيد الذي تعرفه احتياجات وتطلعات انسان الانفجار التكنولوجي في العقدين الأخيرين، وكذا الازمات التي تحد من إمكانية استجابة الدولة لكل طموحات واحتياجات الساكنة.

لقد أكد القطاع الخاص من خلال تجارب كثيرة إمكانية لعب دور الشريك الفعال للسلطة المحلية من خلال مقاربة التضامن المحلي ، اذ أن القطاع الخاص الواعي و الإيجابي هو ذلك الفاعل المحلي الذي يعتبر نفسه معنيا بالمساهمة في ترقية الشأن المحلي ، و المساهمة في اشباع الحاجيات المحلية، فعندما يتطوع هذا الأخير في إنجاز مؤسسات خدمية غير ربحية او حتى ربحية لصالح الساكنة او بعض فئاتها، والتي هي في الأصل من مهام وأدوار الإدارة المحلية، فان ذلك يعتبر شكلا من اشكال التمويل للإدارة المحلية، ولو بشكل وطريقة غير مباشرة، فالنتيجة في النهاية هي اشباع لحاجات محلية ملحة، مع إمكانية إعادة توجيه الموارد التي كانت ستوجه لإنجاز ما أنجزه القطاع الخاص الى أعمال وبرامج أخرى.

ثم ان هذه الشراكة يمكن ان تبنى على قاعدة اقتصادية أكثر متانة وفق قاعدة شراكة رابح-رابح، والتي تتم بألية الشراكة في خلق مؤسسات وشركات اقتصادية وتجارية، وكذا شركات انجاز بين قطاع الجماعات المحلية والقطاع الخاص.

¹ -Mindja Alex, "The new Trajectories of South-South decentralised Cooperation. Analysis of the twinning agreement between the cities Sangmelina in Cameroon and Owando in Congo", *international social sciences and management journal* , n= 5, 2021, pp.69-85.

ت-القروض:

يعتبر الاقتراض من المؤسسات البنكية او ممن يوفر هذه الخدمة من مؤسسات عمومية او خاصة من الموارد المتعارف عليها في مالية الجماعات المحلية، اذ تقره في الغالب القوانين الناظمة لعمل هذه الهيئات، وتتم هذه المعاملات وفق اتفاقيات تمويل، تتم بين الوحدة المحلية المستفيدة وإدارة المؤسسة المانحة.

يشترط بالمقابل القدرة من الإدارة المحلية على التسديد¹، بمعنى أن يكون لها مصدر معلوم للوفاء بهذا الدين، وفي الموعد المحدد في الاتفاقية.

عادة ما تكون ميزانية الجماعة المحلية هي ضمان هذان الدين، بحكم ان هذه الميزانية من تحدد إيرادات الطرف المدين، وبالتالي مدى صحته المالية، كما تحدد الاتفاقية الدولة الوصية على الجماعة المحلية كضامن لتنفيذ الاتفاق، اذ تصبح نسب تسديد الدين سنويا واقساطه من النفقات الاجبارية في ميزانية التجهيز، التي تلتزم الدولة من خلال من يمثلها بعدم المصادقة على ميزانية الوحدة الإدارية ان لم تحسم هذه التسديدات كما هو مطلوب، كما يمكن أن يتحول القضاء الى جهة فصل بينهما في حالة النزاع.

يشترط ان تستثمر هذه الموارد الناتجة عن اتفاقية الإقراض في انجاز مشاريع استثمارية منتجة للمداخيل²، مثل انجاز السكنات الترقية او الاجتماعية الايجارية، المحلات التجارية، الأسواق، المسابح ورياض الأطفال...الخ.

عادة ما تنص الاتفاقية على مدة زمنية طويلة لسداد الدين وخدماته، وذلك تسهلا على الوحدة المحلية التي قد لا تقوى على الوفاء بالتزام التسديد في مدة قصيرة، نظرا لقلّة مواردها، مما جعلها تلجأ للاقتراض أصلا، ثم ان هذه الآجال الطويلة تجعل الأجيال القادمة تساهم في هذا الاستحقاق طالما ستستفيد من عائدات الاستثمار المنجز من القرض.

¹ - الشريف رحمانى، مالية البلديات الجزائرية الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسيير (الجزائر: دار القصة للنشر، 2003)، ص.82.

² - عبد الحميد، مرجع سابق، ص.102.

ث- الهبات والتبرعات:

في إطار التعاون الذي يتم بين الجماعات المحلية، أو بين الجماعات المحلية وهيئات أخرى، تقدم للجماعة المحلية هبة ممثلة في غلاف مالي يوجه لإنجاز عملية معينة، أو التكفل بفئة ما، مثل بناء مستشفى في منطقة نائية أو دار للأيتام، أو مدرسة للصم البكم، وهي اعانة من دون مقابل من هيئة وطنية أو دولية، أو جماعة محلية، داخل الوطن أو خارجه، أو من جمعية متخصصة من داخل الوطن أو خارجه.

معلوم ان الهبات والتبرعات من مصدر خارجي تخضع لموافقة ومرافقة قطاعي الداخلية والخارجية لاعتبارات كثيرة.

كما يمكن أن يكون التبرع أو الهبة من مواطن عادي، كأن يوصي بان توقف تركته لصالح البلدية بعد وفاته، أو يقوم بإنجاز مرفق معين لصالح البلدية أو الساكنة مباشرة¹.

من المعتاد قيام بعض الشخصيات العلمية أو الفنية أو الرياضية المشهورة بمثل هذه المبادرات في المجتمعات المحلية المعدومة، أو في مناطق ينحدرون منها.

¹ -موسى بن منصور، عبد الفتاح علاوي، "بدائل تمويل الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 10، 2014، ص ص. 25-40.

المبحث الثالث: الإصلاح الإداري: مفاهيم ومدخل

كل سياسة أو مسار تخوضه الدولة أو منظمة ولا تصل الى تحقيق أهدافها بعد مدى زمني معين، يقتضي اصلاحا أو مراجعة أو تغييرا، ان أرادت الاستمرار والوصول الى هدف اشباع حاجيات ساكنتها أو منتسبيها، والذي هو مبرر وجودها، سواء كان هذا التغيير كليا، بحيث يمس كل المنظومة بجزئياتها وتفصيلها، أو كان جزئيا، بحيث يمس بعضا من المنظومة اين بدا الخلل أو سبب الفشل.

تعتبر المنظومة الإدارية بهيكلها ولوائحها وكادرها البشري جزءا أساسيا من منظومة الدولة المسخرة لتنفيذ سياساتها العامة وخدمة المواطن، سواء كانت هذه المنظومة الإدارية متعلقة بالإدارة العامة المرتبطة هيكليا ووظيفيا بالحكومة المركزية، أو كانت تلك التي تسمى بالإدارة المحلية القائمة على تسيير شؤون الوحدات المحلية وساكنتها.

الإصلاح الإداري هو جزء من عملية الإصلاح السياسي، الذي تخوضه الدولة لأجل تحقيق أهدافها وبرامجها الهادفة الى خدمة المواطن وارضائه، وهو جزء من الإصلاح السياسي الذي تباشره الدولة متى ظهرت الحاجة لذلك، اذ أن تغيير نمط التنظيم السياسي والاقتصادي في الدولة، وعلاقات أطرافها يقتضي اصلاحا بالتوازي للإدارة بمستوياتها المختلفة، عامة كانت او محلية، لأجل تحقيق مواكبة لمسار الإدارة السياسية للدولة.

ثم ان الإصلاح في الغالب يأتي كمطلب ملح او مخرج لمرحلة أزمة تعيشها الدولة وهيكلها، اذ يعلو فيها صوت المطالبة بالإصلاح والتغيير، بحثا عن وضع أحسن وخدمات أفضل.

لقد مرت عملية الإصلاح في عمومها بمرحلتين مفصليتين في القرن العشرين الماضي، فقد تعالت الأصوات بضرورة الإصلاح للخروج من الازمات، نتيجة عجز الهياكل القائمة، وكذا لنمط العلاقات السائد بين مستويات الإدارة والدولة، فقد سيطرت الدولة على المبادرة والقرار.

لم يخل عصر من جهود الإصلاح، لتبرز جهود اصلاح اداري عميق في نهايات القرن العشرين ، أبرزها تلك التي باشرها العالم الغربي في نهايات السبعينيات وبداية الثمانينيات بوصول المحافظين الى السلطة في بريطانيا والجمهوريين في الولايات المتحدة الامريكية، اذ باشروا مسارا اصلاحيا عميقا في الإدارة بحثا عن مخرج سريع للازمة التي ضربت اقتصاداتهم، وقد تركز الإصلاح الإداري في الدول الغربية على محاولة المزوجة بين نمط تسيير القطاع العام وأساليب تسيير القطاع

الخاص القائم على رفع المردود وتخفيض التكلفة، مع البحث عن مقابل للخدمة المقدمة، وهو ما سمي بالتسيير العمومي الجديد New Public Management.

والثورة الإصلاحية الثانية عاشها المعسكر الشرقي الاشتراكي، الذي عرف تخليا جماعيا عن الأيديولوجية الاشتراكية، و التي قامت على الأحادية، بنظامها الإداري القائم على التضخم الهيكلي وخدمة اجندات الحزب الواحد الحاكم، فحدث تغيير سياسي عميق في أنظمتها السياسية، اذ عمت مطالبات بالإصلاح السياسي الشامل، الذي تمثل في التحول نحو أنظمة سياسية تعددية وديمقراطية، مع اصلاح المنظومة الإدارية البيروقراطية الى نمط تنظيم اداري أكثر فاعلية وانفتاح على المواطن، مما أدى الى تغيير سياسي عميق في نظم الدول ، صاحبها اصلاح للنظم الإدارية القائمة.

كما لا يبتعد موضوع الإصلاح الإداري عن فكرة اصلاح الدولة التي نادى بها الكثيرون في بلدان عديدة، مثل ما عاشته في فرنسا في تسعينيات القرن الماضي¹، عندما طرحت تساؤلات كثيرة حول قدرة الدولة بشكلها وتنظيمها القائم على تقديم الخدمة والاشباع المطلوب لطلبات الساكنة، والتي تطورت وتعقدت أكثر مما كانت عليه في عقود مضت.

كما خاضت بولونيا في بداية عملية الانتقال الديمقراطي الذي عاشته في تسعينيات القرن الماضي مسارا اصلاحيا سمي بالإصلاح الإداري والإقليمي، بحيث اخضعت الإدارة العامة للدولة وإدارة الجماعات الإقليمية لعملية اصلاح شامل رافقت مسار انضمامها للاتحاد الاوروبي²، وما يثير الانتباه في التجربة البولونية هو تخصيص الإدارة الإقليمية المحلية بمسار إصلاحى خاص متميز عن مسار اصلاح الإدارة العامة، والتي عادة ما يضم مسارها الإصلاحى الى الإدارة العامة ككل.

ثم ان التطور التكنولوجي الذي عرفه العالم في العقود الأخيرة ألزم الإدارة علما وممارسة على التكيف مع هذه التطورات، والاستفادة منها في سبيل التحسين المستمر للخدمة، وكذا تفعيل الفعل

¹ - Philippe Bezes, "Aux Origines Des Politiques De Réforme Administrative Sous La veme République: La Construction Du «Souci de soi de L'état»", **Revue Française D'administration Publique** , n = 102 , 2002 /02 , pp.307.325.

² -Malgorzata Zaborowska , **La Réforme Administrative Et Territoriale Polonaise Dans Le Contexte Européen**, Document De Travail réalise pour le groupement d'études et de recherches **NOTRE EUROPE** , Septembre 2001 ,

التنموي العمومي، خاصة في العالم السائر في طريق النمو، الذي تضطلع الإدارة بمستوياتها المختلفة بوظيفة إدارة التنمية الوطنية والمحلية.

المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري وخصائصه

الفرع الأول: تعريف الإصلاح الإداري:

تعددت وتتنوع التعاريف التي قدمت لعملية الإصلاح الإداري بين مختلف الدارسين وكذا الهيئات المشتغلة والمهتمة بالموضوع، فقد عرفه مؤتمر عن الإصلاح الإداري في الدول النامية الذي نظمته الأمم المتحدة في جامعة ساسكي البريطانية سنة 1971 بأنه: " حصيلة الجهود، ذات الاعداد الخاص، التي تهدف الى ادخال تغييرات أساسية في المنظمة الإدارية العامة، من خلال إصلاحات على مستوى النظام ككل"¹، من خلال ملاحظة سنة انعقاد المؤتمر نجد ان الأمم المتحدة قد اهتمت مبكرا بموضوع الإصلاح الإداري ، و بالخصوص في بلدان العالم النامي التي بدأت معاناتها مع ضعف و سوء أداء جهازها الإداري منذ السنوات الأولى للاستقلال، و بداية مسيرة التنمية الوطنية.

ان ما يبدو على التعريف هو أنه جاء عاما ولم يفصل فيما ينبغي التفصيل فيه، اذ لم يفصل في طبيعة الاعداد الذي ينبغي أن نبدأ به عملية الإصلاح، كما لم يوضح ماهية التغييرات التي يجب إدخالها على الجهاز الإداري.

فيما عرفه الكيالي بالقول بأنه: " تعديل أو تطوير غير جذري في شكل الحكم أو في العلاقات الاجتماعية دون المساس بأسسها، والإصلاح خلاف للثورة، ليس الا تحسين في النظام السياسي والاجتماعي القائم دون المساس بأسس هذا النظام ..."²، فقد اعتبر أن الإصلاح هو مجرد تحسين للظروف، ولا يصل الى مستوى التغيير الجذري في الأسس والعلاقات، بمعنى أن الإصلاح في نظره هو عبارة عن عمل استباقي لجنب الثورة وتهدئة الأوضاع، رغم ان عبارة اصلاح الشيء تعني اعطاءه وجها آخر غير الوجه الذي عرف به.

¹-صبري احمد شبلي، دور الحوكمة في الإصلاح الإداري - دراسة مقارنة بين الدنمارك ولبنان، مذكرة ماجستير غير منشورة (الأكاديمية العربية في الدنمارك، كلية القانون والسياسة، 2013)، ص.60.

²-عبد الوهاب الكيالي وآخرون، الموسوعة السياسية (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ج1، 2007)، ص.206.

أما ساحلي فيعرف الإصلاح الإداري على أنه مجموع الجهد الشامل للإصلاح الذي يتناول مختلف العناصر والعمليات والأنظمة والممارسات الإدارية، في كل قطاعات الجهاز الحكومي ومتطلباته أو في أغلبها، مع وضع خطة شاملة لتنفيذه ، مع مدى زمني لقياس النتائج...¹، وهو تعريف وعلى ما يبدو عليه من شمول فانه لم يتناول قطاع الجماعات المحلية وإمكانية إصلاحه، بما انه تحدث فقط عن القطاعات الحكومية فقط، أي تحدث عن الإصلاح في الإدارة العامة الحكومية ، دون الإشارة الى اصلاح إدارة الجماعات المحلية ، أو ما يسمى بإصلاح الإدارة المحلية ، التي تحتل مكانة هامة في الأداء الإداري العام.

ويعرف الإصلاح الإداري في ادبيات مدرسة التسيير الانجلوساكسونية و اشهر روادها **Robert Waterman** و**Thomas Peters** بانه عملية إحلال للأساليب والنظم التسييرية المنتجة والمبدعة محل الهياكل البيروقراطية المنتخبة والبطيئة، اذ يصبح للمنظمة ومستوياتها التنظيمية المبسطة أهدافا واضحة، وهي تقديم الخدمة الأفضل، بأقل التكاليف وبجودة عالية، مع نمط تسيير لامركزي يمكن مسؤول المنظمة من اتخاذ القرار المناسب، وتحقيق الأهداف المرسومة بتكلفة زمنية ومادية أقل، بمعنى التوجه نحو تحرير المبادرة التسييرية عبر تفويض القرار الى المستوي الإداري الأدنى...²، و هي الفلسفة التسييرية التي سار عليها المحافظون الجدد بداية من بريطانيا في عهدة تاتشر في 1979 ، و الولايات المتحدة الامريكية في بداية عهدة ريغان بداية من سنة 1980.

ان ما يؤخذ على أنصار هذا التوجه الإصلاحى هو الخلط بين ما هو اقتصادي ربحي وبين ما هو خدمي غير ربحي، كما أن الاعتقاد بأن تحرير المبادرة من دون رقابة كفيل بتحسين الأداء فيه الكثير من المثالية، لأن طبيعة الانسان تميل الى الانفلات في غياب الرقابة، سواء كانت رقابة ذاتية أو خارجية، ثم أن هذا التصور لتسيير الادارة يمكن أن يحقق النجاح في بلدان مستوى المواطن المعيشي مرتفع، أما في بلدان العالم الثالث الفقيرة فقد يؤدي الى توترات بفعل الارتفاع الذي ستعرفه تكلفة الخدمة العمومية المقدمة.

¹ -مبروك ساحلي، "الإدارة العامة الجديدة كآلية للإصلاح الإداري تجارب دولية"، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية،

المجلد16، العدد 04، 2019، ص ص.65-76.

² - Peter Aucoin, "Administrative Reform in Public Management : Paradims, Principles, Paradoxes and Pendulums ", **Governance Journal**, Vol 3, N= 2, 1990, pp.115-137.

انطلاقاً من كل ما سبق يمكن تعريف الإصلاح الإداري على أنه العملية المستمرة في تجديد وتحسين أداء المنتظم الإداري العمومي مركزياً ومحلياً، من خلال تتبع مواطن الخلل والتقصير ومعالجتها في الهياكل واللوائح والتكوين، وغالباً ما يكلف هيكل دائم بمتابعة عملية الإصلاح.

الفرع الثاني: مفاهيم مرادفة لمفهوم الإصلاح الإداري:

من خلال التعاريف السابقة، ومجمل أدبيات موضوع الإصلاح الإداري، تبرز مفاهيم كثيرة مرادفة لمفهوم الإصلاح الإداري، قد تحمل نفس المفهوم، أو هي جزء منها كعملية إدارية شاملة:

أ-التحديث الإداري:

التحديث الإداري هو الجهد الذي يستهدف المعالجة التقنية لمسائل الإصلاح في الجهاز الإداري، إذ أنه يخص مسائل الوسائل والأدوات الفنية والهياكل، فهو تفاعل بين الجهاز الإداري والتطور التكنولوجي الكبير الذي عرفه العالم، فيعتقد أن الأساس هو في تحديث وسائل وتقنيات العمل الإداري، فقد أصبحت الشبكات مثلاً بديلاً للاتصال المباشر الذي يستغرق أوقاتاً ثميناً في مسيرة العملية الإدارية، كما عوضت عمليات أجهزة المعلوماتية جهد الإنسان، في أوقات قصيرة ونوعية أفضل بكثير.

يعتقد أنصار الإصلاح الإداري وفق مقاربة التحديث الإداري أن العملية تقنية فنية لا مضامين قيمية أو اجتماعية أو سياسية لها، لذلك فوصفة الإصلاح حيادية تقبل التطبيق في أي بلد في العالم¹، مما جعل الكثير من الدارسين يعتقدون أن سياسات الإصلاح لا عوائق أمامها، مهما اختلفت القيم والجغرافيا والعادات والتقاليد.

وقد اعتبر شابمان **Chapman** أن "الإصلاح الإداري في دول مثل فرنسا... ودول العالم الثالث هو التحديث وما يترتب عليه من استخدام للنظام الإداري كآلة لنقلات اجتماعية وسياسية"²،

¹ - عبد القادر كاس، إشكالية الإصلاح الإداري بين الأصالة والمعاصرة (دراسة مقارنة بين الطرحين الإسلامي والغربي)، أطروحة دكتوراه غير منشورة (جامعة الجزائر3: قسم التنظيم السياسي والإداري، 2014)، ص 34،35.

² - عبد الرحمن الضحيان، الإصلاح الإداري من المنظور الإسلامي والمعاصر (السعودية: داربهاء السعودية، الكتاب الرابع، 1992)، ص 48.

بمعنى ان احتياجها في عملية الإصلاح هو لتحديث الوسائل والتقنيات، وكذا تحديث الهياكل التي لم تعد تستجيب لاحتياجات المرحلة.

ب- التنمية الإدارية:

باعتبار أن التنمية تعني الزيادة وتحقيق الوفرة والحاجة، فان كل المعارف اهتمت بها، اذ أن المشتغلين بالعلوم السياسية اهتموا بالتنمية السياسية، فيما تحدث علماء الاجتماع عن التنمية الاجتماعية، فالهدف هو الزيادة في الاتجاه الإيجابي في كل القطاعات، وهو نفس ما يصبو اليه القطاع الإداري.

يعرف **الجميل** التنمية الإدارية على أنها: " تحسين قدرات ومهارات الافراد والمسؤولين عن قيادة النشاطات المختلفة في المنظمة وحسن استخدام الموارد المادية والبشرية وتوجيه هذا الاستخدام نحو الأهداف المحددة بأقصى كفاءة ممكنة"¹، فهي عملية تكوين وتدريب لأجل ترقية أداء القيادات الإدارية، والمرجو من وراء ذلك هو تحقيق الاهداف المرسومة بأقل التكاليف.

كما يمكن القول ان " التنمية الإدارية هي استراتيجية تدخل شاملة تعتمد على جهد منظمة تهدف الى احداث التغيير بغية تحسين كفاءة الجهات الإدارية وفاعليتها لتطویر مقدرتها على التجديد والتطور والتلاؤم مع المتغيرات السريعة الحاصلة في البلدان المتقدمة..."²، فهي عملية تحسين للكفاءة أيضا من أجل مسايرة التطور في العالم، مما يعني أن التنمية الإدارية هي جزء من عملية الإصلاح الإداري التي تستهدف أيضا تحسين الأداء والكفاءة.

¹ - خيرى الجميل، التنمية الإدارية في الخدمة الاجتماعية: البناء الاجتماعي للمجتمع (الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1998)، ص.26.

² - عائد مخلف القريشي، "التنمية الإدارية للمراكز البحثية في جامعة بغداد"، مجلة الآداب، المجلد 1، العدد122، (أيلول 2017)، ص ص.555-572.

ت-التطوير الإداري:

يعتقد البعض أن التطوير الإداري هو معالجة وقتية لنقائص ظهرت على الأداء الإداري، مثل اصلاح الهياكل الإدارية والنظم والعلاقات التنظيمية البيروقراطية¹، وهي عملية لا تعير اهتماما للمنظومة السلوكية السائدة في المؤسسات الإدارية، كما لا تعتبر البيئة السياسية والاجتماعية جزءا من البيئة العامة، التي ينبغي ان تخضع للإصلاح، متجاهلة أن المنتظم الإداري هو جزء من نسق الدولة العام المتفاعل.

غالبا ما يغلب على هذا المفهوم نمط رد الفعل الوقتي على مشكلات طارئة، في الوقت الذي أصبحت عملية الإصلاح عملية دائمة ومستمرة، تبحث عن وصفات إبداعية لأي خلل يظهر²، كما تستشرف مستقبلا تقديما للأداء الإداري العمومي.

الفرع الثالث: خصائص الإصلاح الإداري

من خلال التعاريف السابقة لعملية او وظيفة الإصلاح الإداري نتوصل الى استنتاج خصائص كثيرة تميزه عن عمليات ووظائف إدارية أخرى، والتي يمكن اجمالها فيما يلي:

-الإصلاح الإداري عملية شاملة تختص بمعالجة الخلل الذي يبدو على أداء المنتظم الإداري، وكل الظواهر المرتبطة بالعملية الإدارية من سلطة سياسية وجماعات ضغط ومصالح، وكذا السلوك والقيم والثقافات والعادات والتقاليد... الخ، اذ لا يمكن اعتباره عملية إدارية بحتة، في نطاق منعزل عن باقي التأثيرات³، فمجال البيئة المحيطة بالعملية الإدارية معنية بمجهود الإصلاح ، لان الإدارة كمنتظم أيضا تؤثر في كل محيطها ، سياسيا كان او اقتصاديا او اجتماعيا، و الا كان أثر العمل محدودا ، بالخصوص عندما ينظر للعملية الإدارية على أنها وظيفة فنية بحتة.

¹-ياسر العدوان، "تماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي"، في الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، مرجع سابق، ص.787.

²-العدوان، المرجع السابق، ص.787.

³-حسن ابشر الطيب، "الاصلاح الاداري في الوطن العربي: بين الاصاله والمعاصرة"، في الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، تحرير ناصر محمد الصائغ (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986)، ص.810.

-الإصلاح الإداري **جهد جماعي** يتطلب مشاركة متدخلين كثيرين لإنجاحه، فإذا كانت الإدارة هي جهاز تنفيذي للسياسات العامة للدولة فإن واجب اصلاح خللها وتقصيرها يقع أولاً على المؤسسة السياسية، لأن إصلاحها هو تحسين لأداء الدولة، وتلبية لحاجيات المجتمع الذي تبحث الحكومة المركزية والمحلية على سبل ارضائه، فالأساتذة في كلياتهم معنيون بمجهود اصلاح الإدارة من خلال ابحاثهم العلمية اليومية، ومن خلال تكوين الكادر البشري المؤهل علمياً للممارسة الإدارية الفنية، وكذا للإنتاج الأكاديمي والبحث المستمر في الموضوع ، وكذلك الاسرة و المسجد و المدرسة معنيون من خلال تربية و تنشئة الأجيال على المبادئ و القيم و المثل السامية ، التي تحمي المجتمع ككل من السقوط في أمراض الفساد بمختلف تجلياته.

-الإصلاح الإداري **عملية مستمرة ودائمة** ما دامت و استمرت الوظيفة الإدارية، فقد تم تجاوز ظاهرة الإصلاحات الإدارية الظرفية التي تبرز و تختفي حسب الظروف السياسية، وأصبح مجهود التقييم و التقويم و التغيير في المنتظم الإداري مستمرا و دائماً، خاصة بعد التطورات و التحولات التي عاشتها وظائف الدولة و حركية المجتمعات، إذ أصبح لزاماً تكليف هيئة دائمة تتولى وظيفة الإصلاح الإداري، و تتابعها باستمرار، طالما أن الإدارة بمستوياتها العامة و المحلية تواكب يوميات الساكنة و حاجياتها، بل و تطورت المفاهيم ليصبح أداء الإدارة هو جزء من أداء الدولة.

-الإصلاح الإداري **آلية تنفيذ ونجاح الإصلاحات الأخرى**، فالإصلاح السياسي لا بد له من اصلاح اداري لتنفيذ السياسات العامة الإصلاحية المراد تطبيقها، فهو آلية تنفيذ جزء أساسي من الإصلاح السياسي، كما يعتبر الإصلاح الإداري بمثابة قاطرة أي تحول اقتصادي في الدولة، فالتحول نحو الليبرالية الذي عاشته بريطانيا في نهاية سبعينيات القرن الماضي مع قدوم تاتشر الى الحكم قاده اصلاح اداري عميق مس أساليب التسيير في القطاع العام¹، و كذلك ينطبق الامر على كل بلدان العالم ، فالإدارة الاقتصادية هي آلية تنفيذ و تطبيق البرامج و المخططات الاقتصادية.

-الإصلاح الإداري **متغير المضامين والمدلولات**، فمدلول ومضامين الإصلاح الإداري في الدول السائرة في طريق النمو ذات الجهاز الإداري البيروقراطي والمثقل بممارسات الفساد والرداءة غير

¹-صديق عفيفي، "افاق ومتطلبات التعاون بين القطاع الحكومي وقطاع الاعمال " في الإصلاح الإداري لدعم سياسات الإصلاح الاقتصادي في البلاد العربية، (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1997)، ص.191.

نظيره في شمال أوروبا، التي تعمل لأجل تحسين الخدمة العمومية الحسنة أصلاً، إذ هدفها بلوغ مستوى الجودة وفقاً للمتعارف عليه عالمياً.

كما تؤثر الخلفيات الأيديولوجية في مضامين سياسات الإصلاح الإداري، فالتيارات المادية تركز على إنتاج ما هو مادي كتنويع لمجهود الإصلاح، ولا تعير اهتماماً لما هو من القيم والأخلاق في سياسات الإصلاح، بينما يعتبر أنصار القيم أن هذه الأخيرة هي السبيل إلى انماء ما يسمى بالضمير على سبيل المثال، الذي يعتبر الرقيب الأساسي على أداء الأفراد والجماعات، وبالتالي تحقيق معادلة الصلاح الذاتي المفضي إلى الصلاح العام، مما يدفع إلى الاستغناء عن جزء من مجهود الرقابة المتنوعة، الذي يستغرق أموالاً وأوقاتاً وهياكل قد توجه إلى أداء وظائف و أعمال أخرى.

فالإصلاح الإداري هو وليد المنظومة الثقافية والقيمية السائدة في المجتمع، والا اعتبر بمثابة الجسم المستورد الذي يغرس في غير محيطه المناسب¹، مما يؤدي إلى تحجيم فرص نجاح هذا الإصلاح، وهو ما حدث في بلدان عديدة، عندما استوردت برامج إصلاح حققت نجاحاً لافتاً في محيطها الأصلي، إلا أنها لم تحقق نفس النجاح في بيئة أخرى التي تختلف عنها قيمياً واجتماعياً وسياسياً.

المطلب الثاني: مداخل الإصلاح الإداري وأهدافه

الفرع الأول: مداخل الإصلاح الإداري

تعددت مداخل الإصلاح الإداري بين مداخل تقليدية قديمة سارت على ضوئها فلسفة الإصلاح الإداري، الذي نفذته مجموعة من البلدان في العالم في الماضي البعيد أو القريب، وقد سميت بالتقليدية نظراً لعدم استفادتها من التطور المعرفي والعلمي الحديث الذي عرفته العلوم بمختلف فروعها.

كما برزت مداخل أخرى حديثة للإصلاح الإداري استفادت من الثورة العلمية التي عاشها العالم في العقود الأخيرة، كما استفادت من تجارب الإصلاح السابقة، سواء تلك التي حققت نجاحاً أو تلت التي عرفت إخفاقات ظاهرة.

¹ -حسن صادق، "رؤية إسلامية للإصلاح الإداري"، ورقة بحثية قدمت في ملتقى "الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية... واقع وفاق" من تنظيم المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية أيام 29 و30 و31 يوليو 1997 بالعاصمة صنعاء.

1-المدخل التقليدي:

أولى هذه المدخل تصنف بناء على نطاق التدخل، ففتباين بين الإصلاح الشامل، الذي يتم فيه استهداف كل القطاعات بسياسات إصلاحية هادئة أو ثورية، أو الإصلاح الجزئي الذي يركز العمل الإصلاحي على قطاع بعينه لدافع أو لآخر، أو على جزئية من جزئيات العمل في المنظمة الإدارية.

-الإصلاح الشامل:

تستهدف عملية الإصلاح الشامل المراجعة والتغيير الشامل لأساليب عمل المنظمات الحكومية، وكذا نمطها الهيكلي وأهدافها¹، فأساليب العمل التي لا تحقق النتائج المرجوة، أو التي لا تتجاوب مع تطورات المرحلة الراهنة يستوجب تعديلها أو تغييرها جذريا.

كما يمكن أن تكون الهيكلة محل اصلاح وتغيير لدافع أو لآخر، فقد يكون حجم المنظمة الصغير غير منافس في السوق أمام منظمات أخرى عملاقة، وقد يكون التضخم البيروقراطي للمنظمة معرقلا لسيرها الفعال فيقتضي الأمر تقسيمها الى وحدات صغيرة أو متخصصة، كما يمكن أن يستهدف الإصلاح الهرم التنظيمي للمنظمة بالشكل الذي يناسب الأهداف المرسومة أو منهجية العمل، أو مصدر القرار، كأن يصبح القرار جماعيا يتخذه مجلس الإدارة مثلا، أو فرديا فيتولاه المدير التنفيذي بالشكل الذي تتوضح فيه المسؤوليات، و يتكيف القرار مع سرعة التغيرات و التحولات.

كما تخضع الأهداف التي حددت للمنظمة للتقييم الدوري، فنتغير أهداف المنظمات لاعتبارات كثيرة، كأن يحدث تحول في العقيدة السياسية للنظام السياسي تستوجب هذا التغيير، أو تستجد ظروف دافعة أخرى للتغيير، فتتحول المنظمة مثلا من هيئة عمومية مجانية الخدمة الى منظمة ربحية، بمعنى أن تصبح خدماتها بمقابل بعد أن كانت من دون مقابل، أو تضاف وظيفة أخرى لوظائفها المعروفة مثل إضافة وظيفة الإنجاز للمنظمة بعد أن كانت تقتصر على الخدمة فقط، أو تحذف وظيفة من الوظائف التي كانت تضطلع بإنجازها.

والإصلاح الإداري في منظور الإصلاح الشامل هو جزء من عملية اصلاح شاملة يخضع لها المجتمع والدولة، لأن النسق الإداري هو جزء من النسق العام للدولة والمجتمع، الذين يؤثرون ويتأثرون

¹ - مريزق عدنان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة (الجزائر: جسر للنشر والتوزيع،

ببعضهم البعض¹، فالإصلاح الإداري -الذي لا يسبقه أو على الأقل يوازيه اصلاح للمنظومة التربوية فتصبح ناجحة تكون المواطن الصالح قيميا وسلوكيا- لا يمكنه بلوغ الأهداف المسطرة عندما يكون سلوك وقيم الأفراد القائمين على تسيير المنظمات الإدارية غير سوي.

ان إمكانية نجاح الإصلاح الإداري الشامل يقتضي ان: "... يمر المجتمع ككل بعمليات تغيير وتنمية مجتمعية شاملة"²، فهي أقرب الى حالة الثورة التغييرية التي تحدث تغييرا جذريا في الدولة والمجتمع، مما يجعل من هذا الفكر أقرب للفكر الاشتراكي الشمولي، الذي يتبنى نظرية التغيير الثوري الجذري في المجتمع.

-الإصلاح الجزئي:

يقصد بالإصلاح الجزئي القيام بتعديلات أو تغييرات على مستوى قسم من اقسام العمل في المنظمة، أو مستوى من مستويات الهرم الإداري في المنظمة، أو حتى على مستوى وظيفة إدارية معينة يقدر أنها تعرف قصورا، بمعنى أن الفعل الإصلاحي لا يشمل كل المنظمة وبيئتها.

كما يمكن أن يختص الإصلاح الجزئي بجزء من المنظمات ولا يعمم على كل المنظمات، أو يختص بقطاعات معينة دون قطاعات أخرى³.

يعتقد أنصار هذا النهج أن الإصلاح الجزئي يمكن من اصلاح الكل بفعل العملية التراكمية التي تنتج عن التدخلات الإصلاحية المتوالية على الأجزاء⁴، فالتدخلات الجزئية توفر استقرارا في المنظمة وبيئتها، اذ لا تشتت المقاومة للإصلاح التي قد يثيرها الاصلاح الجذري الذي قد ينظر اليه من العصب المتحكمة على أنه تهديد لمصالحها.

¹ - نادر أحمد أبو شيخة، عبد المعطي مجد عساف، الإدارة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية (عمان: مكتبة النجاح، 1985)، ص.23.

² - أحمد صقر عاشور، "نظرة مستقبلية لاستراتيجيات الاصلاح الاداري في الوطن العربي " في (الصائغ) ، مرجع سابق، ص.1126.

³ - المكان نفسه

⁴ - كاس، مرجع سابق، ص.46.

كما يخفف الإصلاح الجزئي من هامش المغامرة، إذ أن فشل الإصلاح الجزئي أقل أثرا من فشل الإصلاح الشامل، فتكون إمكانية المراجعة والتعديل أثناء تنفيذ الإصلاح متاحة وبأقل التكاليف. تصنف مداخل أخرى للإصلاح التقليدية بناء على العمليات التي تقوم عليها، إذ يختص العمل الإصلاحية على وظيفة تؤدي، أو وظيفة يعدل الأداء فيها... الخ، ومن أهمها ما يلي ذكره:

-مدخل صلاحية الخدمة الحكومية¹:

تلجأ السلطة المختصة أحيانا الى إيجاد حلول تقنية لبعض المشكلات والضغطات التي تتعرض لها المنظمات الخدمية، وخاصة تلك التي تقدم خدمات مجانية من دون مقابل، فتخفف من الوثائق المطلوبة في الملف، وتكون شبكا واحدا لدراسة الملفات، حتى لا تطول مدة الدراسة والإجابة. عندما يتكرر طلب المواطن على هذه الخدمة فإن الحل لتفادي الضغط على الطرفين أي مقدم الخدمة وطالباها هو تمديد مدة صلاحية الوثيقة بمدى زمني بعيد، كي لا يحتاج الى تجديدها في مدى زمني قريب.

لعل هذا النوع من الحلول ليس بالضرورة أن ينطبق على كل الخدمات²، وبالتالي وجب التفكير في حلول وإجراءات أكثر نجاعة.

-مدخل النخبة القيادية الخلاقة ذات الجدارة³:

في العادة يتم فتح مدارس متخصصة في تكوين إطارات التسيير والقيادة الإدارية، فيخضع هؤلاء لتكوين متخصص لمدة زمنية طويلة المدى، يتلقى فيه القائد الإداري المستقبلي كل العلوم والمعارف، التي تؤهله كي يصبح مسيرا ناجحا ومبدعا، يقوم على تسيير المنظمات الإدارية العمومية الاستراتيجية التي مهمتها تنفيذ السياسات العامة للدولة، وتلبية حاجيات المواطنين.

كما يمكن أن يكون الاختيار لقيادة هذه المنظمات التي توصف بالاستراتيجية عن طريق التأهيل بين المسيرين من القيادات الناجحة لعموم المنظمات.

¹ - مرزوقي، مرجع سابق، ص.24.

² - المكان نفسه.

³ - عاشور، مرجع سابق، ص.1125.

يعتقد أنصار هذا المدخل أن مشكلة المنظمات وسبب فشلها في أداء مهمتها هو في عجز قادتها، وبالتالي فتكوين القادة الإداريين وتأهيلهم هو الحل.

ان ما يعاب على هذه الاستراتيجية هو اقتصار اهتمامها على منظمات بعينها، فيصبح بالتالي الإصلاح انتقائياً، ثم ان النجاح في موقع لا يعني بالضرورة تحقيق نفس النجاح في موقع آخر.

الخضوع لتكوين وتأهيل نوعي لا يعني بالضرورة الحصول على مسير اداري ناجح، لأن عوامل أخرى تتدخل في الموضوع، وهي الخصائص النفسية للفرد مكتسبة كانت أو وراثية، وكذا القيم التي يحملها...الخ.

-اللامركزية:

يعتقد كيتل أن " نقل المسؤولية من الحكومة الى المستويات الدنيا مقدمة رئيسية لكثير من الإصلاحات الحكومية"¹، فنقل الوظائف من المستوى المركزي الى المستوى اللامركزي هو السمة الغالبة لكثير من التجارب الإصلاحية في العالم، فقد أثبتت هذه التجارب أهلية المستوى المحلي في تقديم خدمة أكثر جودة وأقل تكلفة وأسرع زمنياً.

ان القرب الذي يعيشه الموظف المحلي مع الساكنة المحلية يجعله يخدم أهاليه وأقاربه وجيرانه بتقاني واخلاص، مما يبعده عن الممارسات البيروقراطية السلبية، التي هي سبب كل مآسي المحيطات المتخلفة.

كما أن المحيط المحلي بأطرافه المتنوعة يضيق على هوامش الفساد بأنواعه للاعتبارات المشار اليها سابقاً، مما يوفر القدرات المحلية والوطنية من الضياع في، وسط منظومات الفساد النامية في بلدان العالم الثالث.

فتصبح اللامركزية بهذا المنظور مشروعاً اصلاحياً فعالاً لكثير من المشكلات التنموية والإدارية (مثل الرشوة والمحسوبية والبيروقراطية) التي تعانىها الدولة الحديثة.

¹ - كيتل، مرجع سابق، ص.160.

وممارسة اللامركزية تتم على مستوى الإدارة العامة من خلال تخلي الدولة عن الكثير من الوظائف لصالح وكالات متخصصة، او على مستوى الإدارة المحلية التي تحول لها صلاحيات ووظائف أكثر على المستوى المحلي.

-الشفافية :

يتم التركيز من خلال هذا المدخل على إتاحة المعلومة للجمهور وكافة المتدخلين حول سير المنظمة¹، وهو ما يحول دون انتشار الفساد وأنواع أخرى من الامراض التي تشل عمل المنظمات، ويتعاطم هنا دور المواطن ووسائل الاعلام في الكشف والتبليغ عن كل ما هو مريب في عمل الإدارة وهياكلها.

كما يحرص القائمون على الإصلاح وفقا لهذا المنظور على فرض منظومة أخلاقية Code of Ethics، يسير وفقها الطاقم الإداري للمنظمة اعتقادا أن الوازع الأخلاقي هو أفضل ردع للانحرافات المهنية والسلوكية التي قد تصيب أداء العاملين الإداريين.

كما يتم اللجوء في العادة الى وضع أجهزة دائمة لمراقبة مدى الالتزام بمعايير الشفافية في عمل المنتظم الإداري، وتمنح بعض الدول سلطة الإحالة للقضاء لهذه الأجهزة في حالة التقدير أن التجاوز يقتضي ذلك.

ويعتقد زيكولوتو **Zucolotto**: " أن الشفافية تؤدي الى تحسين عمل الحكومات في جميع أنحاء العالم، لأنها تقلل من الفساد وتزيد من المساءلة أمام المواطنين...وهي أداة أساسية للحكومات لزيادة مصداقيتها وتحسين علاقاتها الدولية والوصول الى الأسواق والائتمان"²، بمعنى أن الشفافية هي الآلية التي تمكن المواطن من حقه في الرقابة، وبالتالي توفير إمكانية محاصرة وتحجيم ظواهر الفساد.

ان تيارا عالميا يعمل وفقا لهذه الرؤية، قد أسس اطارا دوليا يراقب الدول ومنتظماتها المتفرعة عنها عبر العالم في مدى الالتزام بمؤشرات الشفافية الدولية، فتصدر هذه المنظمة تقريرا دوريا في الموضوع، وهي تقارير تصنع صدا عالميا مؤثرا نظرا لحساسية موضوع الشفافية، اذ أن المؤسسات

¹ - القريوتي، مرجع سابق، ص.53.

² - مصطفى صايم، عبد الكريم مسعودي، "الشفافية وفعالية تسيير المالية العامة " إشارة الى حالة الجزائر"، المجلة

الجزائرية للمالية العامة، المجلد 12، العدد 02، 2002، ص ص.542-551.

المالية الدولية عادة ما تهتم بمضامين هذه التقارير كي تحدد اتجاه تعاملها مع طالبي التمويل من الدول المتخلفة.

الا أن ما يمكن تسجيله هنا، هو أن معيار الشفافية هو جزئية في عمل المنظمات، ولا يمكن أن يكون هذا المعيار حلا لكل الازمات والمشكلات التي تعانيها المنظمات او المنتظمات الإدارية ككل.

2-المدخل الجذرية الحديثة:

هي منظورات جديدة للإصلاح الإداري، أخذت بالتطور والثورة العلمية التي عرفها العالم منذ العقدين الأخيرين من القرن العشرين، حققت نجاحا كبيرا في البلدان المتطورة، مما دفع بالعالم النامي الى العمل على تطبيقها لأجل اصلاح منظومته الإدارية العاجزة عن تحقيق أهدافها.

وقد سميت بالجذرية لأنها تستهدف تحقيق تغيير جذري في المنظمة الإدارية، مما يعني أنها لا تكتفي بالتغيير الجزئي الذي عملت لأجله المداخل التقليدية، ومن أهم هذه المداخل ما يلي:

-تقليص العمالة في المنظمات الإدارية العمومية:

يعتقد القائمون على المؤسسات المالية الدولية الممولة لبرامج الإصلاح في العالم السائر في طريق النمو أن المنظمات الإدارية العمومية تعاني من تضخم غير مبرر في عمالتها¹، مما دفعها الى وضع شرط تخفيض هذه العمالة على رأس مطالباتها للدول المستدينة، اعتقادا أن كتلة أجور هذه العمالة الزائدة يمكن أن توجه الى وجهة أخرى أكثر مردودية، خاصة وان هذه المنظمات الدولية أصبحت قوة ضغط كبيرة نظرا لتحكمها في مقدرات التمويل العالمية.

ويبرر أنصار هذا المنظور وجهة نظرهم بكون عائد الخدمة الذي تقدمه هذه العمالة يمكن تقديمه بأقل عدد وبأقل تكلفة، خاصة مع الاعتقاد أن سياسات التوظيف سابقا كانت تحكمها عوامل سياسية، لا علاقة لها بإنتاجية المنظمة وفاعلية حركتها.

¹ - مرزوقي، مرجع سابق، ص.28.

الا أن الحركات النقابية العمالية كثيرا ما قاومت تنفيذ هذا النهج، خاصة وان بدائل جاهزة لأصحاب المناصب المفقودة لم توفر بحكم أن الدولة تعيش أزمات كبيرة، فكان أن دخلت هذه النقابات في حركات اضرابية زادت من الاضرار بالمنظمات المستهدفة بالإصلاح.

-إعادة الهندسة Re – Engineering-

يعتقد جيل من المهتمين والمشتغلين بالإصلاح الإداري الحديث أن الإصلاح الجزئي التقليدي الذي اشتغلت عليه أجيال وأنفقت عليه ميزانيات باهضة، ما هو الا تضييع لأوقات ثمينة وهدار لقدرات يصعب تعويضها، اذ يطرح هؤلاء فكرة التغيير الجذري الذي يطلقون عليه مصطلح " إعادة الهندسة" أو " الهندرة " .

برز هذا المفهوم بعد صدور كتاب "هندرة الشركات " سنة 1992 لصاحبيه مايكل هامر وجيمس تشامبي، اذ دعيا الى تغيير جذري في أساليب وأنماط عمل الإدارة بأنواعها.

يعرف مدخل إعادة الهندسة على أنه عملية تغيير شاملة في المنتظم الإداري، من خلال تغيير الأساليب والأنظمة المتبعة اختصارا للوقت والتكلفة، ولا يقتصر التغيير على عنصر واحد أو عملية واحدة، بل تتم عملية إعادة البناء من الأساس، ويتم استعمال تقنيات المعلومات الجديدة في البناء الجديد بشكل فعال¹، فيصبح الشكل والمحتوى جديدين.

كما تعرف إعادة الهندسة على أنها: " إعادة التفكير المبدئي الأساسي، وإعادة تصميم العمليات الإدارية بصفة جذرية بهدف تحقيق تحسينات جوهرية فائقة، وليس هامشية تدريجية في معايير الأداء الحاسمة، مثل التكلفة والجودة والخدمة والسرعة"².

وفقا لهذا التعريف فان الهدف من التغيير في أساليب الإدارة هو تخفيض التكلفة بشكل ملموس، مع تقديم خدمة ذات جودة عالية ترضي الزبون، وفي مدة زمنية قياسية، تماشيا مع السرعة التي يعرفها العالم المعاصر.

¹ - مرزوقي، مرجع سابق، ص.71.

² - موسى اللوزي، التطوير التنظيمي اساسيات ومفاهيم حديثة (عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، 1999)، ص.266.

تقوم الهندرة على مجموعة من المبادئ، مثل دمج العمليات المتكاملة والمترابطة في عملية واحدة تفاديا للتضخم السلبي، كما خففت من وطأة التخصص، إذ يمكن للعملية الواحدة أداء وظائف متعددة، كما شجعت على العمل الجماعي وفقا لأسلوب فرق العمل، إضافة الى تبني فكرة اللامركزية في المنظمة، إذ تعطى للموظف سلطة تقدير كافية، لأجل تشجيعه على الابداع، ثم ان أنظمة المعلومات الحديثة تصبح قطعة أساسية في العمل داخل المنظمة¹.

-التسيير العمومي الجديد New Public Management:

في نهاية سبعينيات القرن الماضي بلغت دولة الرفاه أوج أزمتهما، إذ تعقدت وازدادت مطالب واحتياجات الساكنة، في الوقت الذي قلت موارد الدولة بفعل الأزمات المتوالية، كما ازداد هامش حضور القطاع الخاص المنافس للقطاع العام².

أمام هذه الظروف تعالت أصوات عديدة تنادي الى ضرورة ادخال مقاربة جديدة في تسيير الشأن العام، تقوم على نقل مبادئ وروح تسيير القطاع الخاص الى القطاع العام، نظرا لما يتميز به القطاع الخاص من فعالية ونجاعة في تقديم خدماته لزيائنه، إذ استطاع أن يقدم خدمات ذات جودة عالية، وفي مدة زمنية قياسية، مع تخفيض معتبر في التكلفة، وهو ما كانت تبحث عنه الإدارة العمومية المركزية والمحلية.

يعتقد **Kotler** أن أولى التحديات التي ينبغي أن يواجهها التسيير العمومي بنجاح هو التعرف على الاحتياجات الحقيقية للساكنة، ثم العمل على تلبية هذه الاحتياجات، مع توفير نوعية جيدة³ تتال رضا المواطن الذي يمثل زبونا دائما لخدمات القطاع العام، وهي المتلازمة التي يحقق فيها القطاع الخاص نجاحا متزايدا منذ عقود مضت.

¹ - محمد الصيرفي، هندرة الموارد البشرية (الإسكندرية: مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، ط1، 2006)، ص.19.

² - Leila Metali, " Le Marketing des Services Public : Fondements et Spécificités ", MAAREF, volume 11, n= 21, 2006, pp.99- 110.

³ -IBID.

لقد فرض هذا النمط من التسيير نفسه كأمر واقع بعد الفشل الذي منيت به البيروقراطية التقليدية الجامدة، فقد تم اللجوء الى استبدال طرق عملها بآليات حركة السوق الحرة التي تتبنى على المنافسة، وأصبح التقييم منصبا على المخرجات لا البرامج¹.

ذهب **دافيد جياك David Giaque** الى أن التسيير العمومي الجديد ينبغي على مجموعة من المبادئ الرئيسية² هي:

ان أولى هذه المبادئ هو **إشاعة المنافسة** بين المنظمات الإدارية، وكذلك ضرورة **التقرب من المرتفقين** أي طالبي الخدمات، لتسهيل التواصل والتعرف بدقة على احتياجاتهم، وكذا إحلال العلاقة الإنسانية بديلة عن السلام البيروقراطية.

ثم اعتبار **طالب الخدمة زبونا** وجب خدمته بكل ارتياح، لأنه سبب وجود المنظمة من جهة، كما أنه مصدر المقابل الذي تتلقاه المنظمة نظير خدماتها، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

كما يعتبر أسلوب **اللامركزية** ركنا أساسيا في عمل المنظمة، بعيدا عن المركزة الجامدة التي تمارسها البيروقراطية التقليدية، وذلك تشجيعا على الابداع والابتكار وتسهيلا للإجراءات، فالتسيير بالمساهمة هو البديل الذي يقدمه نموذج التسيير الجديد.

ويعتبر أسلوب **الشراكة والتعاقد** من آليات العمل الفعالة وفقا لنمط التسيير العمومي الجديد، اذ يفتحان الباب امام كل الطاقات المبدعة في المجتمع للاستفادة منها.

الفرع الثاني: اهداف الإصلاح الإداري:

تلتقي سياسات الإصلاح الإداري في البحث عن تحسين الخدمة العمومية من ناحية الجودة، وكذا تخفيض التكلفة التي أصبحت هاجسا للدولة الحديثة، بفعل تراكم احتياجات الساكنة، وضغط الازمات المتوالية التي ينجر عنها انخفاض في موارد الدولة، مما يجعل الإصلاح حتمية للتكيف مع الظروف الجديدة، مع العمل لأجل تجاوز آثارها، أو على الأقل التخفيف من شدة وطأتها.

¹ - كيتل، مرجع سابق، ص.85.

² - ليلى بن عيسى، "الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، ديسمبر 2013، ص ص. 189-209

الا أن الأهداف الجزئية تختلف من دولة الى أخرى ومن ظرف الى آخر، بحسب اختلاف الحاجيات، وبحسب درجة انفتاح النظام السياسي على مطالب الساكنة، لأن الإصلاح الإداري ولبد إرادة سياسية واضحة وعازمة على الإصلاح والتغيير.

ان من الأهداف الثابتة للإصلاح الإداري هو معالجة الخلل الذي يبرز في أداء الجهاز الإداري، مما يعطل ويحول دون تحقيق الأهداف المرجوة من المنتظم الإداري، كأن تعلن الحرب على الفساد الإداري والمالي الذي يستشري في دهايز الإدارة، فيؤدي الى اهدار المال العام وحرمان الساكنة من حقها في خدمة عمومية فعالة وتنمية العادلة، ويصبح اجتثاث هذا الفساد هدفا للإصلاح الإداري.

كما يمكن ان يكون تعزيز اللامركزية الإدارية هدفا للإصلاح، فمعظم تجارب الإصلاح الإداري استهدفت التخفيف من المركزية الإدارية، لأنه قد تبين أن التوجه نحو المحلية هو الحل لكثير من الازمات والمشكلات التي تعاني منها الدول، بحكم الاطلاع الأحسن للسلطة المحلية على حاجيات الساكنة، وكذا القرب الاجتماعي الذي يشجع الإدارة المحلية على خدمة الساكنة أفضل من مثيلتها المركزية، التي كثيرا ما تعجز عن استيعاب التنوع والاختلاف الذي تعيشه المجتمعات المحلية ، و القرار المحلي هو الذي يشجع الساكنة على المشاركة و الخروج من التوقع السلبي ، و يخفف من ثقل التسيير المركزي على الإدارة العامة.

ولا يبتعد غالبا مشروع اصلاح الإدارة عن هدف تحديث الأساليب والمناهج والوسائل التي تعمل بها وفي ظلها الإدارة، اذ تعرف العلوم الإدارية في العقود الأخيرة ثورة علمية ومنهجية متسارعة، تجعل المكتفي بالأساليب والمناهج القديمة يعيش تخلفا ظاهرا، في ظل عولمة زالت أمامها الحدود والعوائق، وهو التخلف الذي يؤدي الى تردي مستوى الخدمات المقدم للساكنة، ويؤثر على الأداء العام للدولة والمجتمع، بحكم أن الادارة هي العمود الفقري للدولة، فتخلف الإدارة هو تخلف للدولة ككل، والعكس صحيح.

كما يستهدف الإصلاح الاستفادة من الثورة التكنولوجية التي يعرفها العالم، اذ يستوجب على المنتظم الإداري الاستفادة من الاختراعات التكنولوجية الجديدة، من عتاد وبرمجيات وشبكات، التي استهدفت تحسين الخدمة العمومية، وتقريبها من الساكنة، مع تكلفة أقل.

ثم ان الإدارة الرشيدة للتنمية الشاملة هو الهدف الأسمى لأي اصلاح¹، فارتفاع مستوى التنمية الشاملة بأبعادها المحلية والوطنية هي مؤشر نجاح المنتظم السياسي، لذلك كانت التنمية من خلال السياسات العامة التي ترسم وتنفذ هي معيار ومؤشر اشباع حاجات الساكنة، وبالتالي بلوغ رضاها، فإصلاح الإدارة القائمة على تسيير المجهود التنموي الشامل هو محور اساسي في سياسات الإصلاح الدائم.

علما ان التنمية الشاملة هي كل البرامج التي تستهدف كل قطاعات الحياة، من شؤون اجتماعية كالتعليم والصحة والتضامن، او شؤون ثقافية تعني بالهوية المحلية وعناصرها، وكذا التنمية الاقتصادية التي تتم من خلالها تلبية الحاجيات المادية للساكنة وتصنع الاكتفاء الذي يغني عن التبعية للخارج.

ثم ان اصلاح شؤون التعليم مناهجا وإدارة هو خطوة استراتيجية في سياسات الإصلاح، لأن جودة التعليم هي الطريق الى إنجاح كل سياسات الإصلاح التي تمكن من انجاز الإقلاع التنموي الجاد، مما يحقق مراتب الريادة العالمية، علميا وتكنولوجيا وحضاريا.

كما يستهدف الإصلاح الإداري **خفض التكلفة والانفاق العام**، خاصة في ظل الازمات التي تعصف دوريا بالدولة والاقتصاديات العالمية، فأصبحت الدولة تبحث عن المناهج والطرائق الممكنة لخفض تكلفة الخدمات المقدمة للساكنة مع الجودة العالية.

ان أولى خطوات خفض التكلفة والانفاق العام هو التخفيف من تضخم الأجهزة الإدارية، وتخفيض عدد العاملين²، الذي يصل عددهم أحيانا الى تشبع سلبي لا يفيد المنظمة او الهيئة المستخدمة الا في التكفل برواتبهم، وقد تصل حدة الفساد الى التكفل بمناصب عمل وهمية.

أو عن طريق استغلال التكنولوجيات الحديثة التي تمكن من الاستغناء عن بعض وسائل العمل التقليدية التي كانت تزيد من التكلفة، فتمكن من ربح أوقات كثيرة كانت تضيع سدا، وكذا اقتصاد جهد كان يمكن استثماره في تنفيذ برامج عمل أخرى.

¹ -أحمد صقر عاشور، اصلاح الإدارة الحكومية: آفاق استراتيجية الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995)، ص.49.

² -محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق (عمان: دار وائل للنشر، 2001)، ص.45.

ومن منهجيات التخفيف من الانفاق العام أيضا اشراك فواعل غير رسمية مؤهلة للمشاركة في تحمل عبئ الخدمة العمومية مثل القطاع الخاص¹ والمجتمع المدني، سواء عن طريق مشاريع ربحية أو غير ربحية، كي تتمكن الدولة والجماعات المحلية من التفرغ لمهام أهم وبأداء أكثر فاعلية.

يمكن اشراك القطاع الخاص مثلا عن طريق اصلاح المنظومة التشريعية، بالشكل الذي يمكنه من الاستثمار في ميادين كانت حكرا على الجماعات العمومية مثل قطاع التعليم، رعاية الطفولة والنقل... الخ، اما بالاستثمار المباشر، أو عن طريق تفويض المرفق أو الامتياز، في ظل قوانين المنافسة الشريفة، والشفافية في الإجراءات، والمساواة في الفرص بين المواطنين الراغبين في دخول غمار الاعمال... الخ.

في ظل هذه المشاركة للقطاع الخاص في تقديم الخدمات يصبح المواطن أيضا مطالباً بالمشاركة بدفع المقابل للخدمة التي يحصل عليها، فيتم التخلص ولو جزئياً من المجانية المطلقة القائلة التي تكلف الدولة والجماعات المحلية موارد كثيرة، دون تحقيق الجودة المطلوبة، ولا التثمين اللائق من المستهلك.

المطلب الثالث: آليات تنفيذ الإصلاح الإداري ومستوياته

الفرع الأول: عمليات مفتاحية في تنفيذ الإصلاح الإداري:

من المسلم به أن الإصلاح الإداري عملية إدارية شاملة، أصبحت دائمة ومستمرة، لكنها لا تتم بمعزل عن وظائف وعمليات أخرى تؤازرها وتشاركها، إذ توفر لها الأجواء والظروف الملائمة، مع الدعم والاسناد.

من أهم هذه العمليات ما يلي:

أ- تبني ومرافقة المنتظم السياسي للإصلاح:

يبدأ مشوار الإصلاح الإداري في النظم الديمقراطية كمطلب يرفعه أحد الفواعل المؤثرة في الحياة السياسية، سواء كانت فواعل رسمية أو غير رسمية، مثل المواطنين، الأحزاب السياسية، الاعلام،

¹ -Fakhrul Islam , " New Public Management (NPM) : A dominating Paradigm in Public Sectors" , **African Journal of Political Science and International Relations** , vol 09, n= 04, April 2015, pp.141-151.

المجتمع المدني أو مراكز التفكير ...الخ، ثم ليتم تبني المطلب من قبل المؤسسات السياسية الرسمية التي تحول الموضوع بعد مسار التحسس الذي تقوم به مؤسسات النظام السياسي، و بعدها التبرني ، المناقشة، التعديل ثم القرار داخل العلبة السوداء الى خطط حكومية وقوانين تستهدف توقيع إصلاح في المنتظم الإداري بأنواعه ومستوياته، فتصبح خريطة الإصلاح محددة المعالم والأهداف.

يمكن أن يكون الإصلاح وليد مؤسسات المنتظم السياسي نفسه، بتوفر إرادة ذاتية للتغيير والإصلاح، مثل مبادرة الإصلاح للإدارة المركزية في الجزائر سنة 1988، التي اقترحتها لجنة إدارية داخلية بتكليف من رئاسة الجمهورية¹، اذ بعد دراسة وتمحيص لوظائف وهياكل الإدارة المركزية وأهم مواطن الخلل المستنتجة اقترحت خطة للإصلاح.

ان الإصلاح الإداري الجاد والعميق يتعرض لامحالة للمقاومة ومحاولة افشاله، لأنه سيمس بمصالح فئات استفادت من الأوضاع السابقة، لذلك سيبقى استمرار الدعم السياسي من أعلى هرم مؤسسات السلطة السياسية ضروريا، لتجاوز عقبة جيوب مقاومة الإصلاح المتوقعة، وبالخصوص ان كانت التغييرات التي ستمس الأشخاص والمناهج ستطال بعضا من أصحاب النفوذ، الذين لن يترددوا في استعمال علاقاتهم وارتباطاتهم المختلفة لأجل الحفاظ على مواقعهم، وبالتالي محاولة افشال برامج الإصلاح وخطواته.

ثم ان تغيير السياسات يستوجب تعيين اطر بشرية جديدة تؤمن بالسياسات الجديدة وتشرف على تنفيذها²، وهي وظيفة وصلاحيه القيادة السياسية للدولة، التي ستتولى عملية تغيير الإطارات الإدارية السامية خاصة، أو ترافق تعيين وانتخاب المشرفين الجدد على المؤسسات الإدارية، وفقا لقواعد الاستحقاق والأهلية والشفافية والشرعية.

من المسلم به أن علاقة التأثير جدلية بين المنتظم الإداري والسلطة السياسية، اذ أن هذه الأخيرة هي من تبني الإدارة بفروعها ومستوياتها، فالنسق الإداري هو واحد من مجمل الانساق التي تشكل الكل الذي يسمى بالدولة، ثم يتحول المنتظم الإداري لمنفذ أساسي للسياسات العامة للدولة، وآلة توزيع

¹ -Nadia Assam , "La réforme de l'administration centrale (ministérielle)", **revue Droit et Sciences Humaines**, n=02, Septembre 2019, pp.179-203.

² -أحمد رشيد، الإصلاح الإداري: إعادة تفكير (القاهرة: دار النهضة، 1994)، ص.62.

الثروة كما يقول الموند ¹Almond في كتاباته، وهي الوظيفة التي تجعل من دوره محوريا في التسيير اليومي لشؤون الدولة وجماعاتها المحلية، مما يعطيها امكانية تقديم الصورة المرضية للنظام السياسي أمام الساكنة أو العكس.

في النهاية لا يمكن تصور نجاح الإصلاح الإداري دون ان يكون ركنا من اركان الاجندة السياسية للنظام السياسي، الذي يعطيه الديناميكية اللازمة والمأسسة الضرورية، وكذا قوة النفاذ. علما ان النظام السياسي المستقر هو القادر على إنجاز عملية الإصلاح الإداري، ومختلف الإصلاحات الأخرى، لأن الاستقرار السياسي يجعل عملية الاتصال سلسلة بين مختلف المؤسسات السياسية في الدولة، وبين المؤسسة السياسية والمنتظم الإداري، كما أن الاستقرار يساعد على استكمال تنفيذ السياسات المقررة، ولا يجعلها عرضة للتغيير في أوقات وجيزة، مما يمكن من التنفيذ والتقييم والتعديل في الأوقات المحددة، خاصة وأن أي سياسة عامة تحتاج الى وقت ضروري لتنفيذها².

ب- شرعنه المؤسسة التشريعية:

الشائع ان الجهاز الإداري بمختلف مستوياته ومختلف قطاعاته يسير وفقا لقوانين الدولة سارية المفعول، ومبدأ الشرعية هو مصدر قوة أدائه، اذ لا يمكن رفض قراراته أو مخالفة لوائحه، مادام يشغل وفق قوانين الدولة الصادرة عن المؤسسة التشريعية.

لا يمكن بالتالي أن يشرع في تنفيذ اي خطة إصلاحية في المنتظم الإداري رغم تبنيها من النظام السياسي الا بعد شرعنه التغييرات المراد القيام بها على مستوى المؤسسة التشريعية، سواء على مستوى الهياكل أو الأهداف أو العلاقات بين المستويات الإدارية.

تستمد المؤسسة التشريعية قوتها من تمثيلها للإرادة الشعبية، بمعنى أن القوانين التي تقرها مثل قوانين الإصلاح الإداري هي قوانين تمثل الإرادة الشعبية، خصوصا ان كانت هذه المؤسسة التشريعية نتاج لعملية انتخابية نزيهة وشفافة ومنتظمة، ومشكلة من نخب سياسية عالية التكوين، وذات تاريخ

¹ - مولاي محمد بلكرشة، إشكالية العلاقة بين السياسي والإداري في الإدارة البلدية الجزائرية: دراسة حالة بلدية وهران، أطروحة دكتوراه غير منشورة (جامعة الجزائر: قسم العلوم السياسية، 2008)، ص.30.

² - كاس، مرجع سابق، ص.70.

نضالي ديمقراطي قوي¹، فالشرعية الشعبية تكسر كل العوائق التي يمكن أن تقرمل عمل المنتخبين ، بل تعطيهم قوة و قدرة على معالجة القضايا بكل جرأة و عمق، وقوة المؤسسة التشريعية ليس في تمرير سياسات عامة عادلة ومسؤولة و فقط، ولكن في مدى قدرتها على ممارسة الرقابة البعدية على الجهاز التنفيذي في مدى تنفيذه لهذه السياسات العامة، وكذا المساءلة في حالة التقاعس أو العجز .

ان تقنين سياسات الإصلاح الإداري يضيق من مجال الاجتهاد الشخصي، كما يقلص من هامش العلاقات الشخصية والفئوية التي تؤدي دائما الى الاخفاق²، فتصبح النصوص القانونية هي المحدد لنمط العلاقات، وهي الفاصلة في الخلافات والاختلافات، أي أنها خارطة الطريق الملزمة للجميع.

ثم انه عندما يصبح القانون وروحه هو المحدد لقواعد التوظيف وشروطه، وكذا سير مجمل العمليات الإدارية من تخطيط وتدريب وعلاقات مهنية وتحفيز وترقية... الخ، يمكن عندئذ الحديث عن الشفافية والأهلية في سير الحياة المهنية للموظفين، ويمكن أيضا الحديث عن المحاسبة والمساءلة حول أداء الوظائف ومدى بلوغ الأهداف المرسومة، وهي كلها محاور الإصلاح الإداري الأساسية.

ت-التشاركية:

برغم أهمية القوانين التي تشرع للإصلاح الإداري، وبرغم الفعالية والقوة التي يزيدها وقوف النظام السياسي وراء مشروع الإصلاح، الا أن فواعل اخرى ينبغي ان تشارك بقوة في تنفيذ مشروع الإصلاح الإداري، من تشخيص الخلل الى تنفيذ خطوات الإصلاح.

فإشراك الموظف في عملية الإصلاح هي ضمانة لكسب رضاه وبالتالي كسب مشاركته الفعالة في العمل، بعد تغيير سلوكه الذي هو أحد مستهدفات الإصلاح الأساسية، فسياسات الإصلاح الإداري الناجحة هي تلك التي تستهدف تغيير سلوكيات العاملين بداية، وطبعاً بما يوافق سياسات وفلسفة الإصلاح³، والموظف عندما يشرك في مشروع الإصلاح يصبح جزءاً من الآلة الإصلاحية التي

¹ - عبد النور ناجي، المدخل الى علم السياسة (الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2007)، ص.63.

² - الايوبي، مرجع سابق، ص.198.

³ - علي محمد منصور، نقل التكنولوجيا الى الدول النامية وتأثيرها على الإصلاح الإداري: دراسة تطبيقية على ليبيا، أطروحة دكتوراه غير منشورة (جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1996)، ص.106.

تحركت، كما يصبح عطاؤه بلا حدود، فلا تتخلف حلقة من السلسلة عن التفاعل والتحرك الجماعي المتزامن والمطلوب.

كما لا تقل أهمية عملية اشراك فواعل أخرى في مشروع الإصلاح الإداري، مثل الاعلام بأنواعه القديم مثل الجرائد والقنوات أو الجديد مثل وسائل التواصل الاجتماعي واليوتيوب...الخ، فالإعلام هو المرآة العاكسة لأوضاع المجتمع والدولة، اذ يساهم في تشخيص الوضعيات السلبية في العمل العام، من خلال عمليات الاستقصاء التي يقوم بها بحثا عن الحقيقة في إطار من الدقة والموضوعية¹، فحساسية الموقف لا تتحمل عملا ارتجاليا قد يلحق الضرر بأبرياء، او ينخرط في مسار تشويه عمل جاد لا يخدم مصالح جهات مشبوهة.

كما يؤثر الاعلام في تشكيل اتجاه الرأي العام حيال قضايا المجتمع والدولة، اذ بإمكانه القيام بوظيفة التوعية وإشاعة ثقافة النزاهة وتقديس رقابة الله عز وجل على مخلوقاته، ويحشد الدعم من الجهات المعنية بمشروع الإصلاح، ويكشف أيضا مؤامرات مقاوميه.

لقد رسخ الاعلام الحديث دوره الاستراتيجي في محاربة أنواع الفساد وأعدائه، فقد أكد نفسه كشريك فعال في الإصلاح الشامل وليس الإداري فحسب، اذ أصبحت المعلومة سريعة الانتشار ويصعب محاصرتها، مما يسهل من مهمة أجهزة الرقابة المتنوعة لأداء الجهاز الإداري.

كما ينبغي اشراك فعاليات المجتمع المدني من جمعيات مختلفة مثل جمعيات حماية المستهلك وجمعيات الشفافية، النقابات المطالبة والشخصيات العلمية...الخ، في إنجاح الإصلاح الإداري تشخيصا ورقابة واقتراحا، فهي شريك في ممارسة الرقابة على عمل الحكومة ومؤسساتها، كما تكشف انحرافات بعض القيادات الإدارية وأعدائها، وتنشط منديات الإصلاح الإداري التي تتناول بالدراسة والتحليل كل ما يتعلق بالموضوع محل الدراسة، بمعنى أنها تؤدي دور قوة الاقتراح، و في أحيان كثيرة

¹- حسين محمد مصلح، "الاعلام ومكافحة الفساد"، ورقة بحثية محكمة قدمت في المؤتمر العلمي السنوي العاشر بكلية الحقوق جامعة طنطا بجمهورية مصر العربية يومي 27 و28 ابريل 2017، ص.27. (تم الاطلاع عليها على الشبكة العنكبوتية يوم 18 ماي 2022 في الساعة العاشرة صباحا).

و لأهمية الموضوع و كثرة انتشار الفساد بأنواعه يتم تأسيس جمعيات لأخلقه الحياة العامة و حماية النزاهة¹.

ث-المأسسة:

تم التوصل في آخر دراسات الفكر الإداري الى ضرورة أن تكون هناك مؤسسة أو هيكل دائم يشرف على تنفيذ وتقييم واستشراف سياسات الإصلاح الإداري، مادامت عملية الإصلاح مستمرة ودائمة، ولم تعد هناك سياسات او خطط للإصلاح موسمية او مؤقتة.

لقد تنوعت أنماط المأسسة المعمول بها دوليا، فقد اهدت بعض الدول الى انشاء وزارة خاصة بالإصلاح الإداري، مستقلة بذاتها، أو في شكل وزارة منتدبة تابعة للوزارة الأولى أو لوزارة الداخلية، كما سارت دول أخرى على نهج تكليف مديرية مركزية تابعة لاحد القطاعات الوزارية.

تتلخص مهمة مؤسسة الإصلاح الإداري في متابعة تنفيذ برامج الإصلاح الإداري "ومتوقع...منها ان تلعب دورا كبيرا في تكوين فكر اداري مبدع وخالق، وذي محتوى تنموي وتوجه مستقبلي"²، فهي القائمة على العملية الإدارية حاضرا، كما تقوم بوظيفة استشراف مشاكل المستقبل كي تعالج قبل حدوثها، أو على الأقل التخفيف من اثارها السلبية، مع التأسيس لفكر اداري منتج وحدثي، من خلال عمليات التدريب والتكوين والاستشارة.

ينبثق عن كل جهاز مركزي فرع محلي يتابع عملية الإصلاح الإداري محليا، اذ ينفذ سياسات الإصلاح محليا، ويمارس الرقابة على المؤسسات الإدارية المعنية بتنفيذ سياسات الاصلاح، كما يعد التقارير حول النقائص والعيوب التي تبرز أثناء عملية تنفيذ الإصلاح، فالتخطيط للإصلاح عملية مركزية، والتنفيذ هو عمل محلي.

يتطلب نجاح المؤسسة القائمة على الإصلاح الإداري توفير الإطار القانوني الملائم الذي يعطيها قوة النفاذ لقراراتها وسياساتها، والاحترام من المحيط الذي يشتغل معها، كما ينبغي على

¹-محمد مصلح، المرجع السابق، ص.24.

²-ناصر محمد الصائغ، الادارة العامة والاصلاح الاداري في الوطن العربي بين الواقع والطموح، في الادارة العامة والاصلاح الاداري في الوطن العربي، مرجع سابق، ص. 24.

الحكومة المركزية تقديم الدعم اللازم ماديا ومعنويا لعملها، وكذا التأطير البشري النوعي، بتعيين كفاءات عالية التكوين والتأهيل على رأسها.

الفرع الثاني: مستويات الإصلاح الإداري

تتميز الوظيفة الإدارية بكونها متدخلة وحاضرة في كل النشاطات الإنسانية، خاصة الأداء العام المرتبط بالدولة ومؤسساتها، سواء في اختصاصاتها السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو حتى الرياضية، إذ تم تنظيم كل عملية إدارية في نطاق واحد ومتجانس، يسمى بالقطاع الإداري، وتصنف أيضا بالمستويات الإدارية، وهي القطاعات أو المستويات المستهدفة الآن بسياسات وبرامج الإصلاح الإداري.

ما يعني أن الإصلاح الإداري يتجه الى كل مستوى اداري بسياسات وخطط خاصة به، يتعامل مع نوع مشكلاته وخصوصياته التي تميزه عن المستويات الإدارية الأخرى، وأهم هذه المستويات الإدارية ما يلي:

أ- مستوى الإدارة العامة:

وتسمى أيضا بالإدارة المركزية للدولة المرتبطة بالقطاعات الوزارية للحكومة المركزية، فهي "أسلوب لتنفيذ اهداف السياسات العامة او ممارسة الواجبات والمهام الحكومية من اجل الوصول الى تحقيق اهداف الدولة بشكل خدمات للمواطنين واشباع حاجاتهم وحاجات موظفيها"¹، فهي أداة الحكومة المركزية الرئيسية في تنفيذ سياساتها العامة وخططها التنفيذية لإشباع حاجيات المواطنين وخدمتهم، وذلك في مختلف القطاعات التي تدخل في اختصاص الحكومة المركزية.

لقد عرفت الإدارة العامة تطورا كبيرا في العقود الأخيرة، واتسع نشاطها وازداد هيكلها حجما، ويعود ذلك الى اتساع دور الدولة وأهميتها، وبالخصوص مع بروز نموذج الدولة المتدخلة التي أخذت على عاتقها تقديم كل الخدمات التي تحتاجها وتطلبها الساكنة، إضافة الى دورها التقليدي في تنفيذ السياسات العامة للدولة، وهو ما أدى الى ظهور أجهزة إدارية جديدة وكذا تضخم الأجهزة القديمة.

¹ - حسين خليل عبد القادر، محمد أحمد هلسه، الإدارة العامة المداخل - العناصر - المهارات (رام الله: دار الاستقلال للثقافة والنشر، 2021)، ص. 06.

لعبت الأنظمة ذات الأيديولوجية الاشتراكية دورا بارزا في اتساع حجم الإدارة العامة، من خلال تدخلها في تنظيم الشأن العام كلية، إذ إن الإدارة العامة هي أداة التدخل في إدارة شؤون المجتمع، فهي من جهة تقدم من خلالها خدمات للمواطنين¹، ومن جهة أخرى فهي أداة تحكم سياسي لضمان ولاء الشعب للحزب والسلطة الحاكمة.

وقد تمحورت محاور إصلاح الإدارة العامة في السنوات الأخيرة على المحاور التالية:

-عجز الميزانيات وثقل مديونية الدولة²، مما دفع الى نهج سياسة التخفيف من حجم الإدارة العامة، بإدخال الآلية وتخفيض العمالة، وتحويل اختصاصات كثيرة الى القطاع الخاص كي يتكفل بتقديم خدمات للمواطن، مع ترشيد الانفاق العام واصلاح مالية الدولة وسياساتها الضريبية. تعتبر هذه السياسة بمثابة التحول نحو النمط الليبرالي، إذ يتقلص دور الدولة ويزداد هامش تدخل القطاع الخاص، كما يتحول أسلوب التسيير الإداري من البيروقراطية الفيبيرية الى أسلوب الإدارة بالنتائج³.

-معالجة ظاهرة الفساد الإداري المستفحل، والذي يعرقل ويتسبب في فشل البرامج التنموية للدولة، مما يفرغ السياسات العامة من محتواها، ويضر بصورة الحكومة أمام مواطنيها، ويعتبر بعض الدارسين استفحاله هو نتاج لغياب المؤسسة السياسية⁴، مما يحيل الى الخطورة التي تمثلها هذه الظاهرة المرضية على الدولة والمجتمع، لأنها تفقد الثقة في الدولة ومؤسساتها، كما تزيل هيبتها. والفساد الإداري أنواع كثيرة مثل المحسوبية، الرشوة، السرقة، الاختلاس، التزوير، الابتزاز، المحاباة، الإهمال وسوء التسيير واستغلال النفوذ... الخ.

¹ - كاس، مرجع سابق، ص. 16.

² - نعيم شلغوم، اصلاح السياسات العامة من منظور اعادة بناء الدولة الوطنية - دراسة نقدية في التجربة الجزائرية -، اطروحة دكتوراه غير منشورة (جامعة قسنطينة 3: قسم العلاقات الدولية، 2020/2021)، ص. 152.

³ - شلغوم، المرجع السابق، ص. 153.

⁴ - عمر مرزوقي، مطبوعة محاضرات مقياس: استراتيجيات الإصلاح الإداري (مطبوعة محكمة لمجموعة محاضرات قدمت لطلبة الماستر بجامعة باتنة 1، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، السنة الجامعية 2016-2017)، ص. 38.

في ظل كل ما سبق تم تقييد محاربة ومعالجة ظاهرة الفساد الإداري كمحور لسياسات الإصلاح، لأجل اقتلاع جذورها، وحماية الدولة والمجتمع من أخطارها المحدقة بمنظومة القيم الاجتماعية، وكذا تهديدها لاستمرار الدولة.

الا أن معالجة ظاهرة مرضية من هذا الحجم يقتضي تدخل كل الفواعل الرسمية وغير الرسمية، وبالخصوص السلطة السياسية التي لها من الأهلية والقدرة والأدوات المختلفة التي تمكنها من النجاح في هذه الحرب.

يطرح الكثير من الدارسين فكرة ضرورة توفر أجواء الممارسة الديمقراطية والانتخابات الحرة والدورية كظروف مهمة لنجاح مسار محاربة الفساد، كي تتعزز المراقبة السياسية التي تمارسها المؤسسات المنتخبة على أداء الإدارة العامة والمؤسسة التنفيذية ككل، كما ينبغي تشديد الإجراءات القانونية لمحاصرة الفساد، مثل اصدار قوانين خاصة تجرم الظاهرة¹، وما يؤدي إليها، وكذا مأسسة مراقبة حركة الأموال داخليا وخارجيا.

-الخروج من دائرة التخلف الإداري التي تبعد الدولة عن ركب التطور الذي يبلغه العالم الخارجي، ان من ناحية التقنيات التكنولوجية الحديثة، أو من ناحية الدراسات العلمية النظرية والتطبيقية التي تتسارع وتيرتها.

فالخروج من دائرة التخلف الإداري شرط أساسي لإدارة عملية تنموية ذات جودة، تمكن من تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المرسومة، والا فمهما كانت الجهود والإمكانات التي سترصد لسياسات التنمية فسيكون مآلها الفشل، لأن أداة التنفيذ والإنجاز عاجزة ومتخلفة.

ب- مستوى الإدارة المحلية:

لا يقل الإصلاح الإداري على مستوى الإدارة المحلية أهمية من مثيله في الإدارة العامة، اذ تتعايش الإدارة المحلية يوميا مع اهتمامات واحتياجات الساكنة على المسافة صفر، مما يجعل من أثر خدماتها وتكفلها بالساكنة أكثر فاعلية، وأكثر طلبا من مثيلتها المركزية أو العامة. ليست هناك حاجة الى إعادة التنكير بتعاريف الإدارة المحلية لأنه قد سبق التطرق لها في مباحث سابقة، وانما سيتم التطرق الى أهم محاور الإصلاح في الإدارة المحلية:

¹ - مرزوقي، المرجع السابق، ص ص. 39، 40.

1-العلاقة بين الدولة (الإدارة المركزية) والوحدات المحلية:

أصبحت اللامركزية المحلية محورا أساسيا في اصلاح الدولة، وفي اصلاح الإدارة المحلية، فهي طريق تفعيل القدرات المحلية التي توجه لخدمة الساكنة، كما تحرر الطاقات المحلية المبدعة، عندما تستقل في تسييرها للشأن المحلي عن المركزية الشديدة.

الا أن الإصلاح محليا يقتضي توفر إرادة سياسية قوية لدى السلطة السياسية ، من خلال " وجود رؤية واضحة خاصة بموقف ووظيفة الحكومات المحلية وعلى وجود إرادة سياسية لتنفيذ مثل هذه الرؤية، كما تعتمد أيضا على استعداد كل من الحكومة المركزية والحكومة المحلية للنظر لبعضهما البعض على انهما شركاء في عملية مستمرة لفترة طويلة"¹، فالمطلوب من الحكومة المركزية هو بناء مقاربة واضحة للعمل المحلي ، تنبني على ترسيخ قناعة لدى الدولة ان السلطة المحلية هي شريك فعال في اصلاح الأوضاع، و تحسين مستوى التكفل بالساكنة المحلية، فيشارك هذا الفاعل المحلي بقوة في تحقيق مستوى الرفاه .

ان إرادة فتح الأبواب أمام المبادرة المحلية هي تجنيد وشارك لفاعل أو عون جديد يعمل ويساهم من أجل حل مشاكل الساكنة محليا، اذ تتم عملية إعادة توزيع المهام والاختصاصات بين الدولة والوحدات المحلية بالشكل الذي يخلق تعددا في فواعل الأداء العمومي، وكذا إعادة التعريف لقطاعات التدخل لكل فاعل، لتصبح العلاقة مبنية على التنافسية او التعاونية المؤسساتية حول حل المشاكل المشتركة².

تتحول الوحدات المحلية في ظل اللامركزية الحقيقية الى شريك فعال للدولة، اذ تقاسمها نفس الوظيفة وهي خدمة الساكنة، مع إضافات قد تكون نوعية في الإطار البشري المسير لشؤون هذه الوحدات، والسياسات المتنوعة التي يأتي بها منتخبو المجالس المحلية، كما تجند إمكانيات مالية محلية إضافية لتنفيذ برامجها.

¹ - خليفة، مرجع سابق، ص.232.

² - Pierre Muller , **Les Politiques Publiques** (Paris: Presses universitaires De France,9 em édit, 2011) , p.111.

ان الإصلاح الذي يوزع السلطة والقرار بين السلطة المركزية والهيئات المحلية اللامركزية هو توجه عام اعتمده غالب الدول في العالم، نظرا لنجاعته في حل مشكلات التنمية في هذه الدول، وبالخصوص مع سلسلة الازمات الدورية التي تعرضت لها الدولة المركزية حديثا¹.

لقد مكنت تجارب الحكم المحلي عند الأوروبيين من صناعة سياسات عمومية محلية متنوعة ومختلفة، مثل قيام السلطات المحلية في فرنسا بتنفيذ ثلاثة ارباع استثماراتها التنموية العمومية في إطار السياسات المحلية²، ما يعني أن السلطة المحلية بهذا الرقم قد تجاوزت حضورها بفعالية أدائها نسبة الحضور المركزي في الفعل المحلي، وفرضت نفسها كفاعل فعال لا يناقش جدوى وجوده، بل أبعد من ذلك أصبح النقاش حول الهوامش التي ينبغي اضافتها لهذا الفاعل المحلي بحثا عن التحسين المستمر.

كما سارت الحكومة الامريكية في اصلاحاتها التي انجزتها في القرن العشرين على التمكين أكثر للحكومات المحلية في اتخاذ القرار³.

2- حجم الوحدة المحلية:

يمثل حجم الوحدة معلما أساسيا في توفير الظروف المناسبة لنجاح الوحدة المحلية في أداء أدوارها، فشساعة المساحة الجغرافية هي فرصة وتهديد في آن واحد. الأصل ان المساحة الشاسعة فرصة لاستيعاب أكبر عدد من السكان المقبلين على الاستقرار في وحدة محلية معينة، وهو ما يزيد من النشاط الاقتصادي والتجاري فيها، مما يزيد من مداخيلها المالية⁴، كما أن الفوائض العقارية تعطي فرصة للتوسع العمراني، لاستيعاب الطلب على السكن، مع التحكم في أسعاره.

¹ - شلغوم، مرجع سابق، ص ص.157،158.

² - Franck Petite Ville , " Politiques Publiques", dans " **Dictionnaire Des Politiques Publiques**" , rédige sous la direction de : Laurie Boussaguet , Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (Paris : Presses Des Sciences politiques, 3 =eme édition ,2010), pp.446،447.

³ - دونالد ف. كيتل، ثورة الإدارة العامة العالمية (الرياض: مكتبة العبيكان، ط1، 2003)، ص.73.

⁴ - محمد القريوتي، "رفع الكفاية الادارية للمجالس المحلية في الاردن"، مجلة تنمية الراقدين، المجلد 11، العدد 17، 1989، ص.48.

إلا أن ما يحدث في بلدان العالم هو توجهان مختلفان في موضوع الحجم، ففي الوقت الذي اتجهت فيه فرنسا مثلا نحو تقسيم اداري نتج عنه آلاف البلديات الصغيرة، والغرض من ذلك هو القدرة على التكفل بانشغالات ومطالبات المواطنين، اتجهت بلدان أخرى نحو دمج وحدات إدارية صغيرة لأجل تحقيق هدف تفعيل الخدمة المحلية، فالأمر يخضع لظروف كل وحدة على حدى، أو لظروف الدول المختلفة.

3-اصلاح المالية المحلية:

لا يمكن تصور نجاح تسيير الوحدات المحلية من دون مصادر ثابتة وكافية للتمويل، وثبات واستقرار هذا التمويل يقتضي أن يكون مصدره ذاتيا، ثم ان المصدر الذاتي للتمويل يزيد من استقلالية الوحدات المحلية عن الحكومة المركزية.

لذلك وجب الفصل بين مالية الدولة ومالية الوحدات المحلية، من ناحية الفرض الضريبي، أو من ناحية جبايتها، اذ أن اعتماد هذه الوحدات على نفسها في الجباية خاصة، سيجعلها تضاعف من مجهودها لتحقيق نتائج تحصيل قياسية، خدمة لأهدافها وحرصا على تنفيذ برامجها.

ثم ان الطبيعي هو ان تفتح الأبواب أمام فرص خلق الثروة محليا، بتحول الوحدات المحلية الى المقاولاتية الاقتصادية، من خلال تأسيس شركات خدمية أو شركات انجاز، تابعة لملكية البلدية أو بالشراكة مع المتعاملين الاقتصاديين عموميين أو خواص¹، حتى تتمكن هذه الوحدات المحلية من تعظيم مداخيلها المستقلة عن اعانات وتخصيصات الحكومة المركزية.

4-الحكامة في التسيير:

أصبح مطلب الامتثال لقواعد الحكامة والرشادة في تسيير الوحدات المحلية أكثر الحاحا في السنوات الأخيرة، حفاظا على القدرات المحلية التي على رأسها المال العام، وكذا تفعيلا للمبادرة المحلية، التي ينتظر منها دائما التكفل الأمثل بحاجيات ومطالبات الساكنة المحلية، والتي تطورت مؤخرا احتياجاتها ورغباتها وأصبحت أكثر تعقيدا، مثل الطلب خاصة على الخدمات ذات الجودة العالية.

¹ - مختاري مصطفى، فطوم معمر، الحاج عمري، "واقع إشكالية تمويل الجماعات المحلية بالجزائر"، مجلة الدراسات المحاسبية والمالية المتقدمة، المجلد 02، العدد 02، 2018، ص ص.62-89.

أكثر قواعد الحكامة المطلوبة هي التسيير المحلي الشفاف الذي يتيح تدفق المعلومات وسهولة الوصول إليها من أطراف المجتمع المحلي¹، وهو ما يمكن من تحقيق المساواة في الفرص بين الساكنة، كما تتساوى فرص الاستفادة من مستويات الرفاه التي تبلغها الساكنة، في الوحدة الإدارية الواحدة أو ما بين الوحدات الأخرى، كما تصبح الجودة والتكلفة الأقل هما عاملا الاختيار والفصل بين العروض المتنافسة في مختلف قطاعات الأداء المحلي العام.

كما يصبح واجبا أيضا تيسير ظروف مشاركة كل الفواعل المحليين القادرين على المساهمة في تعظيم هذه القدرات المحلية من مواطنين مهيكليين أو غير مهيكليين، والقطاع الخاص الربحي وكذا المجتمع المدني التطوعي، وبداية المشاركة تكون في صناعة المؤسسات السياسية المحلية موطن صناعة القرار والسياسات العامة المحلية، مما يخلق شرعية محلية يستند عليها الأداء المحلي اجمالا². ولا تقل أهمية عن كل هذه الاعمال ممارسة المساءلة المستمرة والدائمة على الهياكل أو الافراد، سواء كانت مساءلة سياسية كتلك التي يمارسها الناخب دوريا على المنتخبين، فيجازى الكفو بتجديد عهده أو ترقيته الى مهام أخرى.

أما المساءلة الادارية فتمارسها الحكومة المركزية مباشرة او عن طريق ادارتها غير الممركزة، والتي يتم من خلالها مراقبة مشروعية أفعال وقرارات هيئات الوحدات المحلية، فتبطل مفعول ما لا ينسجم مع القوانين السارية المفعول، أو تلك التي لا تتساير السياسات العامة للدولة، فهي رقابة وصائية لا رقابة رئاسية³.

كما يمارس القضاء بقسميه الإداري او الجزائي رقابة قضائية بعدية على أفعال اشخاص الوحدات المحلية وهيئاتها.

¹ - عبد الوهاب، مرجع سابق، ص.15.

² - بن حدة، مرجع سابق، ص. 484.

³ - سنقوقة، مرجع سابق، ص.85.



الفصل الثاني: واقع التسيير اللامركزي في

الإدارة المحلية في الجزائر.



ورثت الجزائر بعد رحيل الاستعمار تنظيماً إدارياً محلياً قائماً على تقسيم الإقليم إلى محافظات *Préfectures*، وكل محافظة قسمت إلى مجموعة بلديات *Mairies*، مختلفة التنظيم بحسب قوة تواجد المعمرين وتأثيرهم في الشأن المحلي، وهو التنظيم الذي حافظت عليه حكومة الاستقلال لفترة انتقالية، تجنباً لحالة الفراغ التي قد تمس تماسك الدولة الناشئة واستمراريتها.

كما مر تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر بعد الاستقلال بمحطات كثيرة، مثل المراجعات والتعديلات المتوالية لقوانين الجماعات المحلية، وكذا التقسيمات الإدارية المتوالية، وتأثيرات مختلفة، مثل مدى الانفتاح الديمقراطي للنظام السياسي على المجتمع، إلى أن بلغت شكلها وتنظيمها الحالي، الذي يعبر عن نظرة النظام السياسي لها والأدوار المنوطة بها.

لقد كان انشغال مشاركة الإدارة المحلية في مسار التنمية الشاملة للإقليم، وتلبية حاجيات المواطن الهدف الاستراتيجي الذي عملت الحكومات المتوالية القائمة على إدارة الدولة على تحقيقه، مما جعلها تعمل في كل مرة على إنجاز اصلاح يمس هذه الإدارة، من خلال قناعة معبر عنها دائماً، وهي إعطاء الإدارة المحلية استقلالية في تدبير شؤونها المحلية، وفق مقاربة التسيير اللامركزي للشأن المحلي، وهي المقاربة التي بدأ الحديث عنها منذ المراحل الأولى للجزائر المستقلة، مثل ما نص عليه ميثاق طرابلس، ومختلف الموثائق التي تلتها بعد الاستقلال¹، علماً وأن أسلوب اللامركزية في إدارة الشأن المحلي قد انتشر في دول كثيرة في تلك المرحلة، متطورة أو صاعدة أو سائرة في طريق النمو، بشكل فعال أو حتى في أطر شكلية.

المبحث الأول: مظاهر الممارسة اللامركزية في استحداث وتشكيل وحدات الإدارة المحلية

ان التطور الذي عرفه تنظيم الدولة مع تزايد أدوارها، بالتزامن مع التعقيد الذي أصبح يكتنف حاجيات المواطنين والسكينة ككل، لزم اللجوء إلى وضع تنظيم إداري يستجيب لهذه المعطيات المستجدة، فأصبح إقليم الدولة يقسم إلى مجموعة من الوحدات الإدارية المحلية، التي تتولى إدارة شؤونها بنفسها وفق المقاربة اللامركزية، بعيداً عن النموذج المركزي الجامد الذي أصبح عاجزاً عن التكيف مع التطورات التي عرفتها فلسفة إدارة الدولة وأدوارها، و إن كانت الدولة تبقي دائماً على رقابتها على عمل هذه الوحدات المحلية، حرصاً على الحفاظ على وحدتها الإقليمية و انسجامها.

¹ - بلعباس، مرجع سابق، ص.126.

لقد حرصت الحكومات المركزية المتعاقبة في الجزائر على إقرار تقسيمات إقليمية تناسب معطيات المرحلة، أي بما يحقق تحسين مستوى التكفل بالمواطنين، وتسريع عجلة التنمية وطنيا ومحليا.

ثم ان الانتخابات هي الآلية الأساسية لتشكيل المجالس الشعبية البلدية والولائية مباشرة بعد اصدار النصوص القانونية النازمة للجماعات المحلية سنة 1967، اذ مثلت البوابة للدخول الى عضوية هذه المجالس، انسجاما مع الأطر النظرية لفكرة اللامركزية التي تعتمد الانتخابات كوسيلة لتشكيل مجالس الوحدات المحلية، وذلك حرصا على أن تكون معبرة عن الإرادة الشعبية المحلية، بحيث تتمتع بالشرعية اللازمة التي تؤهلها لممارسة استقلاليتها عن الحكومة المركزية.

المطلب الأول: التقسيم الإقليمي لاستحداث الجماعات المحلية

التقسيم الإقليمي هو عملية تقسيم إقليم الدولة الى مجموعة وحدات إدارية محلية بمستوى واحد أو مستويات متعددة، اما بصلاحيات كاملة في إدارة الإقليم المحلي، أو صلاحيات محدودة. في العادة يسهل التقسيم الإقليمي عملية إدارة الساكنة لأقاليمهم بأنفسهم عن طريق ممثلهم المنتخبين، فيخفف العبء على الحومة المركزية، وتكون فرص نجاح التنمية أكبر، كما " يساهم...في إرساء فكرة التخطيط الإقليمي، الذي بدوره (يحقق) نموا متكافئا بين أقاليم الدولة، ويساعد على القضاء على الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بينها...وتوزع الخدمات وتوطن الصناعة..."¹، وهي عملية توارثتها الجزائر المستقلة عن الإدارة الاستعمارية، وتواصل تطويرها في مختلف مراحل تطوير الإدارة المحلية.

لقد أنجزت تقسيمات إقليمية كثيرة عبر عقود الاستقلال:

¹ - عيلة عبد الحميد بخاري، "محاضرات في الاقتصاد الإقليمي والتخطيط الإقليمي"، مطبوعة محكمة لمحاضرات ألقيت على طلبة قسم الاقتصاد، جامعة الملك عبد العزيز، السعودية، 2010، ص.65.

الفرع الأول: التقسيمات الإقليمية لمرحلة ما قبل الانفتاح السياسي:

يعتبر الأمر 63-189 المؤرخ في 16 مايو 1963¹ بمثابة أول نص قانوني يصدر عن الحكومة في موضوع التنظيم الإقليمي للبلاد، إذ تم تقسيم إقليم الدولة الى مجموعة من البلديات المستقلة في إدارة مواردها وشؤونها المحلية، وكذا صاحبة الشخصية المعنوية، كما وضعت حدود تفصلها عن البلديات المجاورة الأخرى، علما أن هذا الامر قد صدر قبل اصدار الدستور الذي تأخر اصداره الى غاية سبتمبر، 1963 نظرا للطابع الاستعجالي للموضوع.

بمقتضى هذه الأمرية الرئاسية أصبح عدد البلديات في الجزائر 636 بمعدل 180 ألف نسمة لكل بلدية، بدلا من 1484 بلدية الموروثة عن الاستعمار، وهي موزعة على 83 دائرة، كما حافظ على الولايات الموروثة عن التقسيم الإقليمي الفرنسي لمرحلة ما قبل الاستقلال، مع المحافظة على التنظيم الداخلي للبلديات التي أصبحت تدير من طرف مندوبيات تنفيذية معينة غير منتخبة، نظرا لعدم اجراء انتخابات محلية في تلك المرحلة².

ان دمج البلديات ضرورة أملتها الأوضاع الموروثة عن الاستعمار، إذ أن شح الموارد المالية غداة الاستقلال اقتضى التقليل من الانفاق العام، بالشكل الذي يحافظ على استمرارية الدولة واستمرار الخدمة العمومية ولو بمستوى متدني³، فالآلة الإنتاجية المدرة للمداخيل قد تأثرت بالهجرة الجماعية للمعمرين غداة الإعلان عن نتائج استفتاء تقرير المصير، الذي كانت نتيجته وبأغلبية ساحقة لصالح الاستقلال عن الإدارة الاستعمارية.

ان هذه الهجرة الجماعية للمعمرين وبعض أعوانهم قد اثرت كذلك على وفرة الإطار البشري اللازم والمؤهل لاستمرار تسيير شؤون ذلك العدد الكبير من البلديات الموروثة عن الاستعمار⁴، وهو ما فرض في كثير من البلديات تكليف قدماء المجاهدين الذين لم يدمجوا في الجيش بتسيير هذه البلديات.

¹ - الامر رقم 63-189. المؤرخ في 16.05.1963، المتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35 الصادر بتاريخ 31 ماي 1963.

² - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية (الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، ط1، 2012)، ص.109.

³ - صابر عبد السلام، سمير بن عياش، "إعادة هندسة التقسيم الإقليمي الجزائري كألية لتقليل الانفاق المحلي"، السياسة العالمية، المجلد 6، العدد 1، 2022، ص ص.840-859.

⁴ - عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988)، ص.89.

لقد أملت ضرورة تجنب الفراغ وانهيار الدولة على القائمين على تسيير الدولة اللجوء الى هذه الإجراءات الانتقالية والاستعجالية في ان واحد، خاصة وان تنظيم شؤون الحكم لم تكتمل بعد، مثل اصدار دستور الجمهورية الذي يحدد السلطات واختصاصاتها، فاختصاص التقسيم الإقليمي مثلا يحدده الدستور، والذي تتولاه عادة السلطة التشريعية.

بهذه الأمرية أصبح خيار الإدارة اللامركزية للشؤون المحلية في الجزائر تقليدا راسخا في ادبيات الادارة المحلية في الجزائر المستقلة.

تواصلت عمليات تنظيم إقليم الدولة، وتقسيمه الى وحدات محلية، اذ توالى صدور أمريات أخرى تناولت قضايا جزئية في الموضوع، أي انها خصت بلديات بعينها في مجموعة ولايات، أو أنها خصت مجموعة بلديات في ولاية واحدة.

في شهر أكتوبر من سنة 1963 صدر الأمر 63-421 المؤرخ في 28 أكتوبر 1963¹، والذي عالج موضوع التنظيم الإقليمي لولايات: قسنطينة، الاصنام (أطلقت عليها تسمية الشلف فيما بعد) ، عنابة، الساورة (بشار) ، مدية، الواحات (ورقلة) ، تلمسان وتيزي وزو.

وفي ديسمبر 1963 صدر الأمر الرئاسي رقم 63-466 والمؤرخ في 2 ديسمبر 1963²، والذي تم بمقتضاه إعادة تنظيم التقسيم الإقليمي لبلديات ولايات الجزائر، مستغانم، السعيدة، سطيف وباتنة، ثم ليلية الامر رقم 64-466 المؤرخ في 31 يناير، 1964 والذي أعاد تنظيم بلديات ولاياتي وهران وتيارت كما ألحق بلديات بأخرى في ولاية سطيف.

تبدو السمات العامة للتقسيم الإداري الذي تم اقراره تنحصر في كونه اجراء استعجالي لمواجهة الظروف الصعبة التي حاول الاستعمار المنسحب فرضها على الدولة حديثة الاستقلال، لأجل افشال الانتقال من كيان محتل تديره إدارة استعمارية، الى كيان مستقل يقوم على إدارة شؤونه بمعزل عن تدخل الاستعمار القديم.

¹ - الامر رقم 63-421. المؤرخ في 28 أكتوبر 1963، المتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، المؤرخ في 5 نوفمبر 1963.

² - الامر رقم 63-466 المؤرخ في 02.12.1963. المتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 91، الصادر بتاريخ 12 ديسمبر 1963.

ثم ان ضرورة استمرار المرفق وخدماته للمواطنين والسكانه عموما لزمتم هذا الاجراء، الذي قام على تجميع البلديات، خاصة الفقيرة مع الغنية، وكذا تقليص التأثير السلبي لغياب الموارد المالية والبشرية اللازمة لإدارة شؤون الوحدات المحلية الموروثة عن الإدارة الاستعمارية السابقة. ان أهمية البلدية وقربها الشديد من المواطن جعل القائمين على تسيير قطاع الإدارة المحلية يباشرون الاصلاح بداية من البلدية¹ قبل الولاية والدائرة، وتحضيرها للقيام بمهمة خدمة الساكنة وتجنبيها الشلل الذي برمجه الإدارة الاستعمارية المنسحبة.

كما بدا أن المشرع الجزائري وبرغم محاولة محاكاة التجربة اليوغسلافية في التسيير المحلي، من خلال مجالس دعم التسيير الذاتي التي أسست بالموازاة مع إقرار النظام البلدي، الا أن النموذج الفرنسي في تنظيم الإدارة المحلية قد استمر في سيطرته، أولا لاعتبار التجربة التي اكتسبها الكادر البشري الجزائري المسير للإدارة المحلية من الممارسة في الإدارة الفرنسية، كما أن النموذج الفرنسي قد بدا وأنه المناسب للواقع الجزائري بحكم استمرار تطبيقه لعقود من الزمن في الجزائر.

يمكن القول أن النشأة القانونية الأولى للبلدية في التنظيم الإقليمي للجزائر كانت بمقتضى الدستور الصادر في 1963، والذي نصت مادته التاسعة على أن تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية، وأن البلدية هي جماعة محلية سياسية، إدارية، اقتصادية واجتماعية²، ما يعني أنه أول نص قانوني ينشئ البلدية في الجزائر، كجماعة محلية تمثل النواة الأولى للتنظيم الإقليمي للدولة، بوظائف متعددة، ان التنصيص على انشائها دستوريا يعطيها مركزا قانونيا قويا وصعب التغيير.

في سنة 1974 قامت الحكومة بإقرار تقسيم اداري جديد عبر اصدار الأمرية الرئاسية 74-69³، فتم بموجبها استحداث مجموعة من البلديات الجديدة إضافة الى 676 القديمة، ليصل مجموعها الى 704 بلدية، موزعة على 160 دائرة و31 ولاية.

يعتبر التنظيم الإقليمي لسنة 1974 بمثابة الأول بعد الاستقلال، نظرا لزيادة عدد البلديات والولايات وكذا الدوائر التابعة لها، وان كانت هذه الزيادة تبدو هامة في عدد الولايات والدوائر أكثر.

¹ - بوضياف، (التنظيم) ، مرجع سابق، ص.196.

² - دستور 08 سبتمبر 1963 الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963.

³ - الامر رقم 74-69 المؤرخ في 2 يوليو 1974، المتضمن إعادة التنظيم الإداري الإقليمي للولايات، الصادر في العدد 55 من الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 9 يوليو 1974.

لقد اعتبر المشرع في المادة الأولى من هذه الأمرية أن التقسيم الجديد هو تكيف مع مبادئ اللامركزية، من خلال توزيع السلطات على وحدات محلية، إذ يصبح الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت سلطة المجالس المنتخبة المسؤولين المباشرين على تسيير الشأن المحلي في ولاياتهم وبلدياتهم، كما تصبح تنمية أقاليم بلدياتهم وولاياتهم مهمتهم الأساسية، وكذا تقديم الخدمات للسكان، وإن كان تسيير الولاية يحتاج إلى تحليل معمق، خاصة في مسألة السلطة الحقيقية في القرار بين الوالي المعين والمجلس الشعبي الولائي المنتخب، وهو ما سيتم توضيحه فيما هو قادم من مباحث هذا الفصل.

إن المعيار الأساسي المعلن الذي أخذ بعين الاعتبار في هذا التقسيم هو المعيار الجغرافي، أي المسافة الفاصلة بين الولايات، مما يعني أن تقريب الإدارة من المواطن هو الفاصل في انشاء الولايات الجديدة.

كما أعتبر إقرار هذا التقسيم ضرورة حتمتها الحركية الاقتصادية الكبيرة التي عرفتها الجزائر في تلك المرحلة، إذ شهدت انطلاق الثورتين الزراعية والصناعية، اللتان جاءتا لأجل تحسين المستوى المعيشي للسكان، وكذا الرفع من الأداء التنموي للاقتصاد الوطني، مما أظهر الحاجة إلى هيكل إداري محلي فعال، لأجل المساهمة في تأطير هذه الحركية الاقتصادية الشاملة، علما أن الخزينة العمومية قد تدعمت بمداخل كبيرة، عززها تأميم الثروات النفطية والطبيعية قبل سنوات قليلة.

ثم إن تقاوم ظاهرة الهجرة من الريف إلى المدينة قد سرع من ضرورة انشاء اقطاب حضرية جديدة، تستوعب التزايد السكاني الكبير الذي عرفته الجزائر آنذاك، وكذا تلبية الطلب على الخدمات التعليمية والصحية الضرورية، مثل ما هو متوفر في المراكز الحضرية الكبرى آنذاك¹، فالمواطن الجزائري بعد الاستقلال تطلع إلى نموذج حياة أفضل لعائلته، بعد معاناة من الممارسات الاستعمارية الفرنسية.

لا يمكن اغفال عامل إرادة السيطرة على الإقليم الشاسع، الذي نما في هذه المرحلة لدى سلطة استقرت لها الأوضاع، بنجاحها في القضاء على كل حركات المعارضة والرفض، خاصة مع الفرص التي يتيحها انشاء ولايات جديدة لتوسع سياسي وأمني أكبر.

¹ - طاهر لعشبي، كمال الكرم، "التنظيم القطري وأثره على البنية المجالية في الجزائر"، *courrier du savoir*.

في غضون عشر سنوات بعد التقسيم الإقليمي الذي انجز سنة 1974، تعزز التنظيم الإداري لإقليم الدولة بتقسيم اداري آخر تضمنه القانون 84-109¹، والذي أصبح بموجبه عدد بلديات الوطن 1541، موزعة على 179 دائرة و48 ولاية.

أصبح عدد البلديات مضاعفا مقارنة بالتقسيم السابق، مما جعل من حجم هذه البلديات أصغر وبكثافة سكانية أقل، ونفس المقاييس تنطبق على الولايات، إذ أصبحت ولايات بكثافة سكانية أقل، ومسافات أقل بينها وبين بلدياتها.

بررت الحكومة عملية التقسيم الإداري الجديدة بالتوجه أكثر نحو اللامركزية الإدارية وتقريب الإدارة من المواطن، الذي وبرغم السنوات التي مضت عن الاستقلال لازال يطالب بالتوازن الجهوي في التنمية، ولا زالت المجالس المنتخبة تطالب بصلاحيات أكثر فاعلية، تمكنها من أداء دورها التنموي المنوط بها.

وما يميز التقسيم الإداري لسنة 1984 عن التقسيمات السابقة هو الاهتمام أيضا بالبلديات وعدم الاكتفاء بالاهتمام بالولايات فقط، من خلال زيادة عددها، مما يعبر على الأقل على المستوى النظري عن اهتمام من طرف صناعات السياسات العمومية آنذاك بتقريب فعلي للإدارة من المواطن، وكذا التوجه نحو بناء نسيج تنموي افقي - هو في الأصل من صلب اهتمامات البلدية وأدوارها- يصل الى أعماق المناطق المهمشة والمتضررة من غياب البرامج التنموية لسنوات عديدة.

الا أن ما لوحظ على هذا التقسيم هو الاقتراب من افتقاد المعايير العلمية، لأن التقسيم الإداري في الممارسات الدولية هي محصلة لتهيئة مسبقة للإقليم، من خلال الاستثمار المسبق في البنى التحتية، والظروف المحفزة على نجاح إقليم الوحدة الجديدة في جذب الموارد البشرية والمالية، والتي تجعل منه قطبا جذابا ذات قابلية للحياة والتطور.

لعل أهم ما حدث في هذا التقسيم هو بروز تأثير عوامل غير علمية و غير فنية في ترقية وحدات محلية الى ولايات ، ومن أمثلة ذلك ترقية بلدية النعامة الى ولاية في ظل جاهزية أفضل لبلديات أخرى مجاورة مثل بلديتي المشرية و عين الصفراء ، و هو مثال ينطبق على حالات كثيرة يمكن الاستدلال بها ، كما غلب المعيار الإداري على باقي العوامل الأخرى ، و خاصة المعايير

¹ - القانون 84-09 المؤرخ في 04.02.1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، بتاريخ 07 فيفري 1984.

الاقتصادية و البشرية و كذا الطبيعية¹، إذ أن القرار الإداري الذي أنشأ مجموعة من الولايات و البلديات لم يرتكز على هذه العوامل السابقة ، و الا فماذا ينتظر من بلدية لا تحوي و لا منطقة نشاطات ، و لا كثافة سكانية يرتكز عليها النشاط الاقتصادي مستقبلا، فمن أين لها بالمداحيل التي تعتمد عليها في تسيير شؤونها المحلية.

الفرع الثاني: التقسيمات الإقليمية لمرحلة ما بعد الانفتاح السياسي

تميزت مرحلة نهاية الثمانينيات التي أعقبت آخر تقسيم اداري تم اقراره في مرحلة الأحادية الحزبية في الجزائر بأزمة اقتصادية خانقة نتيجة لانخفاض كبير في أسعار النفط، فيما يسمى بأزمة أسواق النفط لسنة 1986، وعائدات النفط هي المورد الأساسي للخبز العمومية في الجزائر، وهو ما أرجأ تنفيذ كل البرامج التي تم اعدادها سابقا، ومن بينها تنفيذ اجندة تنموية مستعجلة لأجل الرفع من المستوى المعيشي لساكنة الكثير من الوحدات الإدارية، التي تمت ترقيتها بموجب التقسيم الإداري لسنة 1984.

لقد سرعت هذه الازمة بإجراء تغيير عميق في بنية النظام السياسي القائم، بعد مظاهرات شعبية انتهت بسقوط ضحايا من المتظاهرين، وهو التغيير الذي أقره الدستور الجديد لسنة 1989، إذ تم التحول من نظام الأحادية الحزبية الى نظام ديمقراطي تعددي، يحترم الحريات الفردية والجماعية، وأعاد السيادة للشعب من خلال ممثليه.

ما ميز مضمون دستور 1989 أيضا هو تأكيده مرة أخرى في مادته السادسة عشر على الخيار اللامركزي في إدارة شؤون الساكنة محليا، إذ تدير شؤونها بنفسها من خلال المجالس المنتخبة المحلية، كما أكد في المادة 15 أن البلدية والولاية هما الجماعتان الاقليميتان للدولة، والبلدية جعل منها الجماعة القاعدية².

¹ - فاتح حاجي، "الجهوية في الجزائر الواقع والافاق"، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد 15، العدد 26، 2018، ص 118-129.

² - المرسوم الرئاسي 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989 المتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء يوم 23 فبراير 1989، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09 المؤرخ في 01 مارس 1989.

وعندما يتم تأكيد التحول نحو الخيار اللامركزي في تسيير الشأن المحلي العام، فإنه تأكيد للخيار الديمقراطي، فاللامركزية ماهي الا اقتسام للسلطة بين الحكومة المركزية والممثلين المنتخبين للسكان محليا¹، كما أن الخيار الديمقراطي المبني على عملية انتخابية نزيهة وشفافة، ما هو الا ممارسة لأحد الأركان الأساسية للامركزية، وهي عملية الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية المنتخبة.

كما تم اصدار قوانين جديدة لتنظيم الجماعات المحلية كمحصلة لعملية التحول السياسي الذي باشره النظام السياسي، وهي قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 7 افريل 1990، وقانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 7 افريل 1990، واللذان أعادا تشكيل المجالس المنتخبة بمعية قانون الانتخابات الجديد، وفق فلسفة جديدة سيتم التطرق لها في مبحث قادم.

أدت أحداث الأزمة الأمنية التي أعقبت إيقاف المسار الانتخابي لسنة 1992 ، و كذا تواصل آثار الازمات المنجرة عن انخفاض أسعار النفط في الأسواق الدولية الى تأخر أول عملية اعادة تنظيم إقليمي لمرحلة ما بعد التحول الديمقراطي الى غاية سنة 2015 بصور المرسوم الرئاسي رقم 15-140²، رغم عملية استحداث دوائر جديدة سنة 1991 وفقا للمرسوم التنفيذي 91-306³، و الذي وصل بمقتضاه عدد الدوائر الى 555 بعد ان كان لا يتجاوز 179 بعد التقسيم الإداري لسنة 1984-، القاضي بإنشاء ثمان مقاطعات إدارية في بعض الولايات ، يعين على رأس كل مقاطعة والي مندوب، ينشط و ينسق و يراقب تحت سلطة الوالي عمل البلديات التابعة للمقاطعة المستحدثة، و المصالح الإدارية غير الممركزة.

ترود هذه المقاطعات بمجلس تنفيذي يتكون من رؤساء الفروع المحلية للإدارات غير الممركزة، ويعتبر كإطار للتنسيق والتشاور حول تسيير شؤون الإدارة والتنمية محليا، خاصة وأن رؤساء المجالس الشعبية البلدية أعضاء في هذا المجلس التنفيذي ولو بصفة استشارية.

¹ - Essaid Taib , " La démocratie à L'épreuve De La Décentralisation ..L'exemple De La Commune en Algérie", **Idara**,volume01, n= 02, 1991 pp..137-161

² - المرسوم الرئاسي 15-140 المؤرخ في 27 مايو 2015 المتضمن احداث مقاطعات إدارية في بعض الولايات، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 29، بتاريخ مايو 2015.

³ - المرسوم التنفيذي 91-306 المؤرخ في 24 غشت 1991 المتضمن تحديد عدد البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 41، المؤرخ في 14 سبتمبر 1991.

لقد مست عملية إعادة التنظيم الاقليمي ولايات ادرار بترقية دائرتي تيممون وبرج باجي مختار، بسكرة بترقية أولاد جلال، بشار بترقية بني عباس، تمنراست بترقية ان صالح وان قزام، ورقلة بترقية توقرت، إيليزي بترقية جانت، الوادي بترقية المغير وغرداية التي عرفت ترقية المنيعه.

لقد مست عملية استحداث المقاطعات الإدارية ولايات الجنوب من القطر، وهي منطوق تتميز ببعيد البلديات عن مقرات الولايات، وكذا التهميش التنموي منذ الاستقلال، مما جعل الحكومة تبرر استحداث هذه الهياكل الإدارية الجديدة بتقريب الإدارة وخدماتها من المواطن، وكذا تحسين المستوى التنموي في هذه المناطق.

وفي سنة 2018 عممت الحكومة المركزية تجربة استحداث المقاطعات الإدارية أو الولايات المنتدبة الى الشمال، اذ صدر المرسوم الرئاسي رقم 18-337¹، الذي تم بموجبه استحداث مجموعة من المقاطعات الإدارية في ولايات البليدة، عنابة، الجزائر، قسنطينة ووهران.

للعلم أن عملية استحداث المقاطعات الإدارية قد بدأت بولاية الجزائر العاصمة سنة 2000 بصور المرسوم الرئاسي 2000-45²، اذ تم تقسيم ولاية الجزائر العاصمة الى 14 مقاطعة إدارية، على رأس كل مقاطعة والي منتدب، وألحقت لها مجموعة من البلديات.

بعد مقاطعات الجنوب والمدن الكبرى، تم في سنة 2019 استحداث مقاطعات أخرى في ولايات الهضاب العليا، عند صدور المرسوم الرئاسي 19-328³، والقاضي باستحداث مجموعة من المقاطعات الإدارية في ولايات الهضاب العليا.

¹ - المرسوم الرئاسي 18-337 المؤرخ في 25 ديسمبر 2018، الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 78 بتاريخ 26 ديسمبر 2018.

² - المرسوم الرئاسي 2000-45 المؤرخ في اول مارس 2000، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 09، بتاريخ 02 مارس 2000.

³ - المرسوم الرئاسي 19-328 المؤرخ في 08 ديسمبر 2019، المتمم للمرسوم الرئاسي 15-140 والمتعلق باستحداث المقاطعات الإدارية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، بتاريخ 10 ديسمبر 2019.

لقد شمل استحداث المقاطعات الإدارية الجديدة 17 ولاية من ولايات الهضاب العليا، والتي تعتبر في مقدمة الأقاليم المستهدفة لأجل تحسين المستوى التنموي، فقد أقرت الحكومة في مناسبات عديدة بأنها لا تزال في حاجة الى مجهود تنموي كبير.

من الملاحظات التي يمكن استنتاجها من قوائم الولايات المعنية، يلاحظ أن ولاية سطيف مثلا ذات عدد كبير من البلديات، اذ بلغ عددها بعد التقسيم الإداري لسنة 1984 ستين بلدية وعشرين دائرة، بتعداد سكاني كثيف قارب 2 مليون نسمة، أي كثاني تجمع سكاني وطنيا بعد العاصمة، كما تعرف تنوعا ثقافيا يستوجب مراعاته في أي تقسيم مستقبلي، وكذا التفاوت التنموي الكبير الذي يلاحظ بين أقاليم وجهات الولاية، وبالتالي فمن المنطقي أن يتم التحضير لتأهيل ولايات جديدة مستقبلا تتفصل عن الولاية الأم، ونفس الميزات تقريبا تتميز بها ولايات أخرى في منطقة الهضاب العليا.

كما اتجهت الحكومة لتصحيح أخطاء ارتكبت في التقسيم الإداري لسنة 1984، مثل إعطاء صفة المقاطعة الإدارية لمدينة بوسعادة في ولاية المسيلة، وكذا مدينتي المشرية وعين الصفراء في ولاية النعامة، اذ كانت هذه المدن جديدة بالترقية الى ولايات منذ سنوات مضت.

أما ترقية بعض الدوائر القريبة من بعضها الى مقاطعات في ولاية ميلة (تاجنانت وشلغوم العيد) والبويرة (سور الغزلان وعين بسام) ، فقد بدا وانه أمر مبالغ فيه، ولم يخضع لمقاييس موضوعية، نظرا لقربها الكبير جغرافيا، في ظل البعد الكبير لدوائر أخرى عن مقرات الولايات في ولايات أخرى، كان من الأولى ترقيتها الى مقاطعات إدارية في انتظار تأهيلها الى ولايات.

في ديسمبر 2019 تمت عملية تقسيم إقليمي أخرى بزيادة عدد الولايات، اذ مست المنطقة الجنوبية من البلاد، وهي الولايات التي كانت قد رقيت الى مقاطعات إدارية من قبل، فأصبح بموجب المرسوم الرئاسي 19-12¹ عدد ولايات الوطن 58 بدلا من 48، بعد آخر تقسيم اداري تم في سنة 1984، أي بزيادة عشر ولايات.

في ظل هذا التقسيم انبثقت ولايتان عن ولاية ادرار وهما ولايتا تيميمون بتركيبة عشر بلديات، وبرج باجي مختار ببلديتين، وولاية واحدة عن ولاية اليزي هي ولاية جنات ببلديتين، وأولاد جلال عن

¹ - المرسوم الرئاسي 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، المعدل والمتمم للمرسوم 84-09 والخاص بالتنظيم الاقليمي للبلاد، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 78، المؤرخ في 18 ديسمبر 1991.

ولاية بسكرة بست بلديات، ثم ولاية بني عباس عن ولاية بشار بعشر بلديات، تليها ولايتا عين صالح بثلاث بلديات وولاية عين قزام ببلديتين، وانفصلت عن ولاية ورقلة ولاية توقرت بتركيبة أربعة عشر بلدية، ثم ولاية المغير عن ولاية الوادي بمجموع ثماني بلديات، وأخيرا ولاية المنيعه ذات الثلاث بلديات، والتي أستحدثت من ولاية غرداية.

لقد اعتبرت التصريحات الحكومية طيلة هذه السنوات عمليات التقسيم الإداري المتوالية بأنها تعزيز للامركزية في تسيير الشأن المحلي، بمعنى أنها عملية تهدف الى تمكين المواطن من تسيير شؤونه المحلية بنفسه، أي أن الخيار اللامركزي هو الخيار المعتمد كمقاربة لإصلاح أوضاع الإدارة المحلية، وتحسين أدائها في اتجاه تحسين التكفل بحاجيات المجتمع المحلي، وبالخصوص في المناطق البعيدة عن المناطق الحضرية الكبرى، التي برغم مرور عقود من الاستقلال الا أن مستويات التنمية والخدمات لازالت جد متدنية الى مستوى الحرمان.

مما سبق يبدو واضحا لماذا التركيز دائما في عمليات التقسيم الإداري، وخاصة في السنوات الأخيرة على مناطق الجنوب والهضاب، فهي المناطق التي بقيت تعاني الحرمان وغياب التنمية، بدليل أن عمليات تصنيف مناطق الظل في السنتين الأخيرتين قد تركزت فيها، ويحدث ذلك رغم الإمكانيات الطبيعية التي تزخر بها من نفط وماء ومعادن¹.

كما لوحظ ضعف حضور سلطة الدولة في هذه المناطق، وهو أخطر ما تخشاه الحكومات المتعاقبة، لذلك تم استحداث عشر ولايات كاملة في هذا التقسيم الأخير، كما تم تركيز استحداث المقاطعات الإدارية في منطقة الهضاب العليا، وذلك تحضيرا لها كذلك لترقيتها الى مصاف الولايات كاملة الصلاحيات بعد تأهيلها مثل ما تم القيام به في ولايات الجنوب الجديدة.

ان الظرف الضاغط على السلطات العمومية في عمليات التقسيم الأخيرة هو الدافع الأمني، الذي كان دافعا محوريا في عمليات التقسيم الإداري الأخيرة، فقد أصبح التدهور الكبير للأوضاع الأمنية في دول الجوار، وكذا تدفق اللاجئين على الجزائر، وما تمثله هذه الظاهرة من تداعيات سلبية،

¹ -Yaël Kouzmine, **Dynamiques Et Mutations Territoriales Du Sahara Algérien Vers De Nouvelles Approches Fondées Sur L'observation**, thèse de doctorat non publiée(France : université de Franche- comte, 2007), p.42.

وكذا التهريب الذي يعتبر من التهديدات الخطيرة لاقتصاد البلد واستقراره¹، إذ أقل خسائر ومخاطر الهجرة غير الشرعية والتهريب توجيه ملايين الدولارات الموجهة للدعم الاجتماعي الى غير مقصده.

ان كل هذه الظواهر خلقت تهديدا للجزائر بحكم موقعها كبلد جار لهذه البلدان التي تعرف تدهورا أمنيا، خاصة مع الامتداد الديمغرافي الذي تعرفه القبائل المتمركزة في الحدود، إذ أن أفراد نفس القبيلة يحملون جنسيات مختلفة، مثل قبائل الطوارق التي تتوزع على بلدان الجزائر، ليبيا، النيجر، مالي، وحتى بوركينافاسو.

كل ما سبق جعل من زيادة الاهتمام تنمويا بهذه المناطق حتمية مستعجلة، لأجل استدرارك التخلف التنموي الذي تعانيه، وكذا الحضور الاوسع لسلطة الدولة فيها، فكان التقسيم الإقليمي من وسائل تحقيق هذه المستهدفات.

الا أن كل هذه الظروف قد تجعل من إمكانية نجاح التقسيم الإداري، وبلوغ تحقيق أهدافه التنموية والسياسية بعيدة المنال، إذ عندما يكون الدافع الأمني هو أساس عملية التقسيم، فقد يبقى مسيطرا على باقي مسار العملية، مما يفرغ العملية من محتواها الإداري والتنموي.

ثم ان التركيز في عمليات التقسيم الأخيرة على المقاطعات الإدارية أو حتى الدوائر كما حدث في 1991 و2015 و2018 لا يمكن تصنيفه ضمن مسار تعزيز اللامركزية في الإدارة المحلية، لأن هذه الهيئات لا علاقة بطريقة تسييرها بالتسيير اللامركزي، بل تزيد من الطابع المركزي محليا نظرا لطبيعة تسييرها الذي يتلخص في أسلوب عدم التركيز، بل ان الزيادة من أعدادها يزيد من عدم التركيز حضورا في تسيير الإدارة المحلية، وهو أسلوب من أساليب المركزية حديثا، فيزيد تدخل الحكومة المركزية من خلال أعوانها في شؤون تسيير الشأن المحلي، علما أن الهيئتين أي الدائرة و المقاطعة الإدارية لا تتمتعان بالشخصية المعنوية و الاستقلالية الإدارية و المالية ، كما انها هيئتان غير دستوريتين.

¹ - ليندة شرابشة، "الأمن الإقليمي والتهديدات الأمنية على الحدود الجزائرية"، الحوار المتوسطي، المجلد 10، العدد

ولا يمكن ابعاد الزيادة من عدد الولايات عن منطوق الميل للنمط المركزي في التسيير المحلي، نظرا لغلبة المنظور المركزي ممثلا في أسلوب عدم التركيز في تسيير الولاية، وقد أكد ذلك قانون الولاية لسنة 2012 في مادته الأولى¹، عندما ثبت أن الولاية هي دائرة غير ممركة للدولة، بمعنى أنها تسيير وفق الأسلوبين المركزي واللامركزي، الا ان واقع الحال يؤكد أن أسلوب التسيير غير الممرك هو الغالب²، وهو ما سيلي تفصيله في مباحث قادمة.

ان الميل الى زيادة عدد الولايات في كل التقسيمات التي أنجزت منذ الاستقلال، بنمط التسيير الذي تمت الإشارة اليه سابقا، في الوقت الذي لم تعرف البلديات زيادة أو نقصانا حسب الضرورة، يؤكد ميل الحكومة الى أسلوب التسيير المركزي، رغم أن البلدية هي أقرب هيكل إقليمي للمواطن يمكنه تحقيق الأهداف التنموية بسهولة أكبر، فمنطق بالدولة ومن أجل الدولة هو الدافع و الغالب ، اذ تواصل التمكين للنموذج البيروقراطي المتحكم، بدلا من تغيير أسلوب ونمط التسيير بما يمكن الساكنة من المشاركة أكثر، " فترسخ مفهوم دولة الإدارة"³، اذ يتحول الاتجاه من إدارة في خدمة الدولة و المواطنين ، الى إدارة تسخر الدولة في خدمتها .

ولا يجب اهمال تدخل عوامل المساومات السياسية، والاستجابة للضغوطات الفئوية، وكذا الجهوية السلبية في صناعة التقسيمات الإدارية المتوالية، بعيدا عن العوامل العلمية والموضوعية، مثل عدد السكان والمساحة، والاستثمارات القاعدية... الخ، وخير مثال على ذلك زيادة عدد الدوائر قبل الانتخابات التشريعية لسنة 1991، اذ كان الهدف من وراء العملية هو تحضير الأرضية لصالح حزب السلطة للفوز بالانتخابات التشريعية⁴، أو حتى المقارنة بين ولايات ذات كثافة سكانية كبيرة مثل وهران

¹ - القانون 07-12 المتعلق بالولاية المؤرخ في 21 فبراير 2012، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12 المؤرخ في 29 فبراير 2012.

² - منير اسعادي، هشام عبد الكريم، "إدارة الولاية بين اللامركزية وعدم التركيز وفقا لقانون الولاية 07-12 بالجزائر"، الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 02، 2020، ص.ص. 1614.1595.

³ - شلغوم، مرجع سابق، ص. 266.

4- Essaid Taib, " Les mutations De L'administration: Le regard de la science politique", IDARA, n= 23, juin 2002, pp. 193-199.

بتعداد سكاني تجاوز المليون نسمة ، بعدد بلديات يتساوى مع ولايات يبلغ عدد سكانها نصف عدد سكان ولاية وهران¹، و هو ما يفقد العملية موضوعيتها و مصداقيتها ، أو حتى وظيفيتها.

علما انه لم يراع في استحداث الكثير من الوحدات الإدارية الانسجام الثقافي وحتى المذهبي اللازمين لنجاح تسييرها في ظل الانسجام المطلوب، وبالتالي تفادي الصراعات والازمات المتوالية التي تلحق بنسيجها الاجتماعي مثل ولاية البويرة وغرداية، وقد بينت الأزمات المتوالية التي عاشتها ولاية غرداية موضوعية وصوابية الدعوة الى الأخذ بعين الاعتبار في كل تقسيم اداري العوامل الثقافية والمذهبية والعرقية.

لقد عجز ممثلو الدولة محليا في ولاية غرداية في آخر نزاع نشب بين الساكنة المتنوعة عرقيا ومذهبيا عن السيطرة على الموقف مما اضطر الحكومة المركزية الى التدخل، واستنفاد جهد كبير وإمكانيات كبيرة، مثل تحويل وحدات أمنية بكامل تعدادها الى الولاية من كل جهات الوطن، وتدخل الجيش في نهاية المطاف عندما عجزت المصالح الأخرى عن احتواء الوضع، خاصة مع بروز جهات داخلية وخارجية عملت على الاستثمار في النزاع².

في ظل ظروف الصراع يصبح آخر اهتمامات القائمين على الشأن العام هي التنمية وخدمة الساكنة، مما يحول دون تحقيق الأهداف المسطرة، وتهدر الإمكانيات، وتضيع فرص للتحسين والتطوير.

كما لوحظ غياب الاهتمام بعامل الأهلية الاقتصادية، مثل النشاط الاقتصادي و التجاري و التجهيزات القاعدية، إضافة الى عامل توفر الأملاك المدرة للمداخيل ، مما يضمن استمرار حياة الوحدة الإدارية و تطورها، اذ أن ازيد من 600 بلدية تعيش على اعانات تامة لصندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية، فتخصص لها سنويا أغلفة مالية هامة لتغطية الأجور و ميزانيات التسيير بدلا من توجيهها نحو التجهيز و الاستثمار³، مما حرم التنمية المحلية في هذه البلديات و

¹ - بوضياف (شرح)، مرجع سابق، ص ص.126،127.

² - الشروق اونلاين، لماذا استعصى حل أزمة غرداية؟، الشروق اليومي، عدد يوم 05.11.2014، تم الاطلاع على المقال في الشبكة العنكبوتية يوم 15.11.2022 في الساعة الحادية عشر صباحا.

³ - خيضر خنفري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر - واقع وفاق، أطروحة دكتوراه غير منشورة (جامعة الجزائر 3: كلية العلوم الاقتصادية، 2011)، ص.223.

الولايات من أغلفة مالية كبيرة، كان بالإمكان رسم إضافة نوعية للوضع التنموي المحلي في استثمارها في برامج التجهيز، التي كانت ستؤدي الى تغطية حاجيات كثيرة، أو توجيهها في استثمارات قاعدية تساهم في تنشيط الحركة الصناعية و الاقتصادية عموما في هذه الوحدات المحلية، مثل الطرقات ، المطارات ، السكك الحديدية ، مناطق النشاطات و المناطق الصناعية...الخ.

ثم ان التقسيمات الإدارية المتوالية لم تعر الاهتمام اللازم للمراكز الحضرية الكبرى، التي أصبحت مدنا كبيرة تعد تعدادا سكانيا مليونيا مثل سطيف ، باتنة ، قسنطينة ، وهرانالخ، اذ ماعدا ما جاء في إعادة تنظيم لمدينة الجزائر العاصمة ، بقيت المدن الأخرى تخضع لنفس التقسيم الذي تخضع له مدن أصغر منها بكثير، وهو ما جعل الهياكل الإدارية التقليدية في هذه الولايات الكبرى تعجز أولا عن تقديم خدمات تتال رضا المواطن والسكان عموما، كما عجزت عن تسيير مراكزها الحضرية الناشئة و الاخذة في التوسع، وفقا للطرق الحديثة و العصرية في تسيير المدن الكبرى.

ان اهمال تكوين الكادر البشري المؤهل لتسيير هذه الهياكل الجديدة، من خلال اغلاق مراكز التكوين الإداري وكذا ترك الفرصة لعامة المواطنين-غياب شروط أكاديمية ومهنية-للترشح للمهام الانتخابية في المجالس المنتخبة، وبالخصوص منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يمارس صلاحية الأمرية بالصرف، أدى الى انتشار كل أنواع الفساد في هذه الإدارات المحلية، اذ انتشرت الرشوة والمحسوبية وتبديد المال العام¹، مما حال دون تحقيق الأهداف المرجوة من هذه التقسيمات الإدارية، و بالخصوص الرفع من المستوى التنموي للضواحي و المناطق المحرومة ، فبعض المنتخبين انصب اهتمامهم بمن انتخب على قوائمهم ، و بعض الولاة اكتفوا بتنمية المراكز الكبرى التي تحظى بالزيارات الوزارية ، حرصا على السير الحسن لمسارهم المهني.

في نهاية المطاف يتوصل الى أن عمليات التقسيم الإداري المتوالية لم تتجح في تحقيق أهدافها المبرمجة، طالما أن اللاتوازن بين جهات الوطن لا يزال مستمرا، اذ لا يزال الجنوب والهضاب العليا في معاناته من الناحية الخدمية والتنموية، ولا تزال الساكنة في معاناتها في أغلب جهات الوطن، كما لا

¹ - صابر نصر الدين عبد السلام، بن عياش سمير، " إعادة هندسة التقسيم الاقليمي الجزائري كآلية لتقليص الانفاق

المحلي"، السياسة العالمية، المجلد 6، العدد 1، 2022، ص ص.840-859.

يزال الوصول الى الخدمة العمومية معقدا للبطء ممن لا نفوذ لهم، كما لا يزال الحرمان من الشبكات الأساسية وضعا مستساغا بحجة أن الفعل التنموي لا حدود له، بمعنى أن خدمة المواطن كانت الهدف المعلن من كل عمليات الإصلاح الإقليمي ، الا أن الواقع المعيش هو أن المواطن لا يزال بعيدا عن تلمس التغيير الإيجابي الذي يحسن من مستواه المعيشي ، و كذا بلوغ الرفاه الذي ينتظره منذ الاستقلال.

المطلب الثاني: الانتخابات كآلية لتشكيل المجالس الشعبية البلدية والولاية

كان الخيار اللامركزي في تسيير المجالس المحلية المنتخبة محسوما منذ الاستقلال ، عند الحكومات المركزية المتعاقبة في الجزائر، فقد أكد آخر دستور صوت عليه الشعب سنة 2020 على هذا الخيار، ففي مادته السابعة عشر 17 تم التأكيد على أن الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية¹، ثم في المادة الثامنة عشر² تم تحديد العلاقة بين الدولة و جماعاتها المحلية وفق قاعدة التسيير اللامركزي للبلدية و اللامركزية و عدم التركيز للولاية، فالمعروف أن البلدية تسيير وفق قاعدة اللامركزية كلية ، بينما تسيير الولاية باطار قيادي ثنائي مشترك ، اذ يشارك في إدارة الولاية المجلس الشعبي الولائي المنتخب من الشعب ، ووالي معين من طرف الحكومة المركزية، ما يعني ان تسيير الولاية يجمع بين اللامركزية و عدم التركيز، نظرا لخصوصية الدور الذي تؤديه كواسطة بين الإدارة المحلية و الحكومة المركزية، بحيث هي التي تضمن تمثيل الدولة و استمراريتها قاعديا.

يقتضي نمط التنظيم اللامركزي اللجوء الى الآلية الانتخابية في اختيار الساكنة لمن يدير شؤونهم المحلية، ويلبي حاجياتها اليومية، وهو ما تؤكد المادة تسعة عشر من الدستور، اذ تعتبر المجلس المنتخب حصرا قاعدة للامركزية³، وهو ما ينسجم مع الادبيات النظرية التي تجعل من انتخاب المجالس المنتخبة ركنا من اركان اللامركزية.

تعتبر الآلية الانتخابية وسيلة فعالة عالميا في إقرار عملية التمثيل، كي يتمتع المنتخب المحلي بشرعية التمثيل لجمهور ناخبيه الذين انتخبوه بالأغلبية طواعية لتمثيلهم، وإدارة شؤونهم المحلية.

¹ -المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتضمن التعديل الدستوري، الصادر في الجريدة

الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

² - المكان نفسه

³ - المرسوم 20-442، مصدر سابق.

كما يمنح الانتخاب قوة للمنتخب والهيئة المنتخبة في علاقتهم بالدولة وممثليها أثناء أداء مهامهم اليومية، فيتمتعان بشرعية التمثيل الشعبي، مما يقوي من مركزهم القانوني والسياسي، ويستطيعان مفاوضة الدولة وممثليها في منجزات أكبر لصالح الإقليم المحلي، وكذا حرية مبادرة محلية أوسع، في ظل اتجاه كلاسيكي للسيطرة المركزية على القرار المحلي في البلدان السائرة في طريق النمو.

الفرع الأول: نظام انتخاب المجلس الشعبي البلدي

عندما أقرت التشريعات سارية المفعول عملية الانتخاب في تشكيل المجالس الشعبية البلدية، نصت قوانين الانتخابات المتوالية وقوانين البلدية والولاية على طريقة سير العملية، من عملية الترشيح الى غاية قيام المجلس بانتخاب رئيسه ونوابه، فقد أصبح نظام الانتخاب النسبي والاختيار بين القوائم هو المعمول به بعد الانفتاح السياسي الذي تزامن مع صدور دستور 1989، إذ أصبح الترشح بنظام القوائم الممثلة للأحزاب والمستقلين، بعد أن ظل نظام القائمة الواحدة هو السائد، انسجاماً مع نظام الحزب الواحد، فقد كان الحزب هو الذي يختار قائمة المترشحين¹، و ان اعتبر الكثير من المتابعين الولاية و أعوانهم رؤساء الدوائر بما لديهم من سلطة فعلية هم الذين يصنعون القوائم الانتخابية، التي يضمنوا فيها النجاح لمن يسهل سيطرتهم على الشأن المحلي²، وهو الأمر الذي استمر حتى بعد الانفتاح الديمقراطي بفعل السلطات التي خولت لهم في تنظيم الانتخابات و ترتيب نتائجها.

في سنة 2019 وعقب محاولات تمرير العهدة الخامسة للرئيس بوتفليقة رغم مرضه الشديد، خرجت مظاهرات شعبية كثيفة طالبت بالتغيير و إيقاف ممارسات الفساد التي ميزت النظام السابق، إذ كانت الإدارة تتدخل في سير انتخابات المجالس المنتخبة بتزويرها و توجيهها لصالح أحزاب السلطة، كما كانت المراتب الأولى في القوائم تشتري باستعمال المال الفاسد، لصالح أشخاص ضعاف لا برامج لهم، مما جعل الساكنة تمتنع عن الذهاب الى صناديق الاقتراع، و خاصة في المدن الكبرى، أين فقدت الانتخابات مصداقيتها، و أصبحت نسبة المشاركة ضعيفة، مما أنتج مجالس منتخبة ضعيفة، فارغة من الكفاءات و أصحاب الخبرة في المجتمع المحلي.

في ظل كل هذه الظروف و بغية إعطاء أمل في التغيير، بعد التغييرات التي طرأت على هرم السلطة، تم في سنة 2020 إقرار نظام انتخابي جديد للمجالس الشعبية البلدية، يقوم على التمثيل

¹ -Mohamed Tahar Ben Saada, *Le Régime politique Algérien* (Alger: ENAL, 1992), p.91.

² - بشير فريك، الولاية في الجزائر في خدمة من؟ (الجزائر: الشروق للإعلام والنشر، ط01، 2014)، ص.47.

النسبي لقوائم مفتوحة بتصويت تفضيلي دون مزج¹، أي يصبح الناخب يختار بين مجموعة من القوائم، انسجاما مع نظام التعددية الحزبية، فتحصل كل حساسية سياسية حزبية أو مستقلة على تمثيلها في المجلس الشعبي البلدي دون أي اقصاء أو تهميش، أغلبية كانت أو أقلية، كما يشجع الأحزاب الصغيرة على مواصلة النضال مما يقوي تواجد المعارضة في المجالس، فتساهم هذه المعارضة في تقوية عملية الرقابة على أداء المجلس المنتخب، كما يشجع الساكنة بمختلف قناعاتها الأيديولوجية و انتماءاتها على الاقبال على المشاركة في الانتخابات²، و كل ذلك سيعطي شرعية كبيرة لنتائج الانتخابات، فيقوي مكانة و شرعية المجالس المنتخبة.

أما صفة التفضيلية فيعني أن يتم الاختيار الحر داخل القائمة الواحدة، لمن يراه كل ناخب على أنه الأفضل والاجدر مقارنة بزملائه الاخرين في نفس القائمة، فأصبحت الفرص متساوية أمام كل المترشحين للفوز بالمقعد التمثيلي في المجلس الشعبي البلدي، مما يزيد من قدرة المترشحين على التعبئة والتجنيد، فتصبح نسبة المشاركة مرتفعة، و يجعل من إمكانية تزوير نتائج الانتخابات ضئيلة، كما تكون الفرصة لاختيار الأحسن لإدارة شؤون البلدية متاحة أكثر، كما يفرغ هذا النظام الانتخابي الترتيب في القائمة من أي معنى، اذ كانت المراتب الأولى في أحزاب السلطة تشتري بالمال لضمان العضوية في المجالس المنتخبة³.

كما بسط الأمر 01-21 شروط الترشح لانتخابات المجلس الشعبي البلدي، اذ نصت المادة 184 على مجموعة من الشروط وهي:

-استيفاء الشروط الواردة في المادة 50 من نفس القانون والتي تنص على التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، والتسجيل في القائمة الانتخابية ببلوغ سن 18 سنة كاملة يوم الاقتراع، وعدم فقدان الاهلية المحددة قانونا.

¹ - الأمر 01-21 المؤرخ في 10مارس 2020 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 17، المؤرخ في 10 مارس 2021.

²- عادل ذبيح، تشكيل المجالس المنتخبة وأثره على عملها، أطروحة دكتوراه غير منشورة (جامعة الجزائر1: كلية الحقوق، 2017/2018)، ص ص.44،45.

³ - الياس بودريالة، عمر زرقط، "الضمانات القانونية الجديدة لنزاهة العملية الانتخابية وفقا للأمر 01-21"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 14، العدد 03، 2021، ص ص. 312-329.

-بلوغ سن 23 سنة يوم الاقتراع، مما يمنح الفرصة لفئة الشباب للترشح، والتقدم الى ميادين المسؤولية لتجبير طاقاتهم الإبداعية، وكذا الممارسة المبكرة لتدبير الشأن العام، فيحصلون على الخبرات والتجارب اللازمة لمراحل قادمة، كما يمكن هذا التواجد تمثيل فئة واسعة من الساكنة في البلدية.

-اثبات أداء الخدمة الوطنية، أو الاعفاء منها، حتى لا يؤثر الانقطاع عن المهمة الانتخابية على المجلس البلدي المنتخب، اذ أن استدعاء المنتخب الى أداء واجبه الوطني سيؤدي الى خلق فراغ في المجلس، وبالخصوص ان تكررت هذه الحالة في العهدة الواحدة.

-خلو سوابقه العدلية من أحكام نهائية سالبة للحرية، لارتكابه جناية أو جنحة مع عدم رد الاعتبار، فرئيس المجلس الشعبي البلدي ضابط اداري وضابط شرطة قضائية، وهما وظيفتان تتنافيان وما سبق ذكره.

-كما يطالب المترشح بإثبات وضعيته الضريبية، فغير مقبول أن يكون من يفترض أنه هو من يسعى على جباية أموال البلدية يكون متهربا ضريبيا.

-الإقامة في البلدية المراد الترشح فيها ، اذ لا يمكن لمن لا يقيم في البلدية التعرف على حاجيات الساكنة عن قرب ، و الهدف من إيجاد المجالس المحلية كألية للتسيير اللامركزي هو قيام المواطنين بتسيير شؤونهم بأنفسهم.

-ألا يكون معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والاعمال المشبوهة، وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين، وحسن سير العملية الانتخابية، وهو رد فعل على التأثير الكبير والخطير الذي كان يمارسه رجال المال على سير العملية الانتخابية، ان في اختيار اشخاص القوائم الانتخابية، أو في شراء الأصوات في أوساط بعض الناخبين، مما زاد من مستويات الفساد، كما أفقد المجالس المنتخبة فعاليتها ومصداقيتها.

لقد كان الهدف من تبسيط شروط الترشح هو إعطاء الفرصة لأكبر فئة من الساكنة للانخراط في مسار خدمة و تسيير الشأن المحلي العام، و بنفس المنطق شجع هذا القانون كل الفئات الاجتماعية على الترشح، و التواجد في المجلس الشعبي البلدي المنتخب، اذ اشترط أن تكون القائمة الانتخابية مشكلة مناصفة بين النساء و الرجال، كما اشترط ان يكون نصف القائمة من فئة الشباب

أقل من أربعين سنة، أما الثلث فيخصص للجامعيين الذين يثبتون انتسابا للجامعة¹، فيتم اشراك فئة الشباب التي تمثل أكثر من نصف تعداد الساكنة، كما سيؤدي اشراك الجامعيين الى الرفع من مستوى المنتخب المحلي .

ثم انه وحرصا على تحقيق التمثيل الحقيقي في المجالس الشعبية المحلية وضع شرط الحصول على نتيجة انتخابية تتعدى نسبة 5% من مجموع الأصوات المعبر عنها²، والا اعتبرت قائمة مقصاة، وبالتالي لا يحق لها التمثيل والتواجد في المجلس المنتخب.

كما اقر قانون الانتخابات 20-01 مجموعة من الضمانات لسير انتخابات المجالس الشعبية في شفافية، وفي مستوى من المصادقية، ومن هذه الإجراءات ما يلي:

1- تكليف سلطة مستقلة للإشراف على تحضير وتنظيم العملية الانتخابية، بعد ان كانت من تنظيم وزارة الداخلية، وقد سميت هذه اللجنة بالسلطة المستقلة³، أي انها مستقلة عن الإدارة وباقي الأطراف السياسية في أداء مهامها، كما اعترف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وفقا دائما لنفس المادة، اذ يصبح لها ميزانيتها الخاصة في تسيير اعمالها، كما يمكنها اللجوء للتقاضي في إطار مهامها وصلاحياتها الموكلة اليه، و قد ألزم المشرع كل السلطات العمومية بتقديم التسهيلات و المساعدة لهذه الهيئة ، إضافة لما سخر لها من إمكانيات.

تتشكل السلطة المستقلة لمراقبة الانتخابات من مجلس تداولي يتكون من عشرين عضوا من الشخصيات المستقلة، منهم رئيس اللجنة يعينهم رئيس الجمهورية لعهدة تمتد الى ست سنوات غير قابلة للتجديد⁴، وعادة ما يعين هؤلاء من الخبراء ونشطاء المجتمع المدني غير المنتمين للأحزاب السياسية، الذين يمثلون اتجاه العقلانية في المجتمع، ما يؤهلهم لأداء هذه الادوار .

يعين رئيس السلطة المستقلة لتنظيم الانتخابات المندوبين الولائيين والبلديين للسلطة وكذا أعضاء المندوبيات المحلية، وهي التي تشرف على انتخابات المجالس الشعبية البلدية في كل محطاتها⁵، بداية

¹ - المادة 176 من الامر 01-21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات.

² - المادة 171 من الامر 01-21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات

³ - المادة 08 من الامر 01-21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات.

⁴ - المادة 21 و 27 من الامر 01-21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات.

⁵ - المواد 34، 35، 36 و 37 من الامر 01-21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات.

من تسجيل المواطنين في القائمة الانتخابية الى غاية وضع محاضر التصويت النهائية، كما تعلن النتائج النهائية للانتخابات، وتعالج الطعون الإدارية التي تقدمها القوائم المشاركة في الانتخابات. أصبحت نشأة هذه السلطة محصنة بقوة الدستور، اذ نص عليها دستور 2020 في مواده 200، 201، 202 و¹203، مما يعطيها قوة تأثير أكثر مما سبق، اذ في السابق تم الاكتفاء بتأسيسها وانشائها طبقا للقانون العضوي للانتخابات.

وقد جاء استحداث هذه السلطة كاستجابة لمطالبات أحزاب المعارضة بضرورة تحييد الإدارة عن تنظيم الانتخابات، نظرا لما كان يشوبها من خروقات، وبالخصوص الانتخابات المحلية التي اتهم بعض الولاة بالحرص على ترتيب نتائجها لصالح أحزاب معينة لتولي المسؤولية المحلية، بما يخدم اجندات خاصة، لا علاقة لها بحسن سير الجماعة المحلية، ولا حسن التكفل بخدمة الساكنة المحلية وتلبية حاجياتها، فالتمثيل الشعبي الضعيف يعطي الفرصة للإدارة كي تزيد من هامش تدخلها وتحكمها في تسيير الشأن المحلي.

2- جعل العهدة الانتخابية للمجالس الشعبية البلدية محددة ب خمس سنوات، مما يبقى على روح التنافس بين القوى السياسية المحلية²، فيصبح المنتخب المحلي دائما في استعداد لتقديم الحويلة لناخبيه بعد خمس سنوات، فيكون الحرص الدائم على الأداء الجيد، ويعطي الفرصة للساكنة بممارسة رقابتها على المجلس المحلي المنتخب، اذ يمكن التجديد للقائمة التي تحسن التسيير والقيادة. كما يمنح تعدد العهديات للمنتخب البلدي الفرصة لاكتساب الخبرة والتمكين السياسي مما يمكنه من خلق التوازن في العلاقة مع الإدارة.

3- الرقابة المالية لتمويل الحملات الانتخابية باستحداث لجنة متخصصة مكونة من ممثلي قطاعات رقابية على حركة الأموال³، اذ تقوم بعملية مراقبة المداخل المالية للحملة وكذا مصاريفها، وقد حددت المصادر المحتملة والمسموحة لتمويل الحملة.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء اول نوفمبر سنة 2020، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

² - المادة 169 من الامر 01-21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات.

³ - المادة 115 من الامر 01-21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات.

وكان الهدف من استحداث اللجنة هو منع أي تمويل مشبوه للحملة الانتخابية لمرشحين، سواء كان مصدره داخل الوطن او خارجه، لان أي تمويل للحملة من مصدر أجنبي سيكون مساسا بالسيادة والتماسك الوطني، وأي تدخل للمال المشبوه في الحملات الانتخابية هو مساس بمصداقية العملية الانتخابية برمتها، وبالتالي اهتزاز مصداقية المجالس المنتخبة الناتجة عن هذه الانتخابات. ثم ان ازدياد أهمية المال في الانتخابات لأجل طباعة أوراق الدعاية والتنقلات واستئجار القاعات لعقد التجمعات او الندوات، جعل من إمكانية التفاوت بين القوائم الانتخابية في استعماله مساسا بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص¹.

ومن الأهمية التي اولهاها المشرع لموضوع تمويل الحملات الانتخابية، أقر إمكانية تدخل الدولة لتمويل الشباب المترشح في القوائم الانتخابية المستقلة، لأجل تشجيع هذه الفئة على الانخراط في العمل السياسي والمساهمة في تسيير الشأن العام، المحلي خاصة نظرا لإمكانية اكتساب التجربة والمهارات في هذه المجالس المحلية استعدادا لتولي المناصب القيادية في مستويات اخرى.

اتخذ المشرع من معيار عدد السكان قاعدة لتحديد عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، اذ ان عدد أعضاء المجلس في البلدية التي لا يزيد عدد سكانها على عشرة الاف نسمة يبلغ 13 عضوا، ليزيد الى 15 عضوا في البلديات التي يزيد عدد سكانها عن عشرة الاف ولا يتجاوز عشرين الفا نسمة، فيما يصل عدد أعضاء مجالس البلديات التي يزيد تعداد سكانها عن مئتي ألف نسمة الى 43 عضوا، وبالتالي فعدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية يختلف من بلدية الى أخرى بحسب عدد سكان البلدية.

ونفس المعيار اعتمد في تحديد عدد نواب رؤساء المجالس الشعبية البلدية وعدد لجان المجلس، اذ تتراوح بين نائبين وثلاث لجان في البلديات ذات الكثافة السكانية القليلة، الى ستة نواب وست لجان في المجالس الشعبية البلدية ذات الكثافة السكانية الكثيفة.

ان ما يمكن تسجيله مما سبق ان تبسيط شروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي قد مكن لمن لا مستوى لهم ولا مهارة للترشح وشغل المنصب، مما جعلهم يعجزون عن تقديم اية إضافة لهذه المجالس، وقد تحول الموضوع الى مجرد وظائف لتحصيل الأجور لأصحابها، خاصة مع تواصل

¹-نونة بليل، ضمانات حرية ونزاهة الانتخاب، أطروحة دكتوراه غير منشورة (جامعة باتنة 1: قسم الحقوق، 2018/2019)، ص.190.

ضعف مستويات الوعي لدى الناخبين، إذ لا تزال عوامل الجهوية والعشائرية تتحكم في توجهات الناخبين¹.

ثم ان وضع شرط أن يكون المترشح معروفا في أوساط العامة بأن لا علاقة له بأوساط المال الفاسد يصعب اثباته بالدليل المادي، وهو ما جعل المجلس الدستوري يتحفظ على هذه المادة، وذلك في قراره رقم 16 المتعلق بمراقبة دستورية القانون العضوي للانتخابات 20-201²، خاصة وان التحقيقات الإدارية في الموضوع قد أوكلت الى اللجنة الأمنية للولاية التي يترأسها والي الولاية، مما يعطي للإدارة مرة أخرى الفرصة في التأثير في القوائم الانتخابية، بمنع من لا ينسجم مع توجهاتها او توجهات بعض اشخاصها من الترشح، و هو ما وقع في انتخابات جوان 2021 الخاصة بأعضاء المجلس الشعبي الوطني ، إذ ان اكثر من نصف من تم اقصاؤهم من قوائم الترشح للانتخابات المحلية كان بخلفية تطبيق هذه المادة³، علما ان نفس السيناريو قد تكرر في انتخابات نوفمبر 2021 المحلية ، خاصة مع الحملة الكبيرة لمحاربة الفساد في أوساط المسيرين العموميين التي شنتها المصالح المختصة بالتزامن مع التحضير لهذه الانتخابات، مما حال دون التوصل الى تمثيل محلي حقيقي ، كما حرم الكثير من المساهمة في جهود التنمية المحلية و التكفل بانشغالات الساكنة المحلية، و بالخصوص أصحاب الخبرة و التجربة.

أما اعتبار تكليف السلطة المستقلة بتحضير الانتخابات و ادارتها ضمانا لشفافية الانتخابات و مصداقيتها، فان اعفاء الإدارة من المهمة سيكون لا محالة إيجابيا نظرا للموروث السلبي الذي يحمله الناخب المحلي حيال هذا الجهاز و تجاوزاته في تنظيم الانتخابات، الا ان اللجوء الى أسلوب تعيين السلطة التنفيذية لأعضائها، و كذا اخضاعهم لتحقيقات إدارية تشرف عليها السلطة التنفيذية كذلك

¹ -الجمعي قبوج، هشام عبد الكريم، "السلوك الانتخابي في المجتمع الجزائري: دراسة سوسولوجية"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 02، العدد 02، جويلية 2017، ص ص.47-80.

² - قرار رقم 16/ق.م د/ 21 مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الامر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 17، المؤرخ في 10 مارس 2021.

³ - عمر رعاش، نبيلة بن عائشة، "حرية الترشح بين التكريس الدستوري ومقتضيات النص التشريعي انتخابات أعضاء المجلس الشعبي الوطني نموذجا"، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 08، العدد 01، جانفي 2022، ص ص.533-557.

ينقص من استقلالية قرارها، و يجعلها عرضة للضغوط من الإدارة ، خاصة و انها لم تمكن من مقرات خاصة بها، اذ لا تزال الإدارة هي من توفر لها المقرات، كما ان ميزانيتها الخاصة تقتصر على ميزانية التسيير ، بمعنى ان اغلب ميزانيتها موجهة تغطية كتلة أجور موظفيها ،اما التجهيز فلا تزال خاضعة لإرادة والي الولاية، فوسائل النقل و الهاتف و التجهيز المكتبي توفره الإدارة، و هي كلها فراغات ستمكن الإدارة من مواصلة تدخلها في موضوع الانتخابات، علما ان الكثير من الأحزاب السياسية كانت قد طالبت بانتخاب تشكيلة اللجنة ، او على الأقل الجمع بين الانتخاب و التعيين.

ثم ان تدخل الدولة لتمويل الحملة الانتخابية لفئة الشباب أقل من أربعين سنة المترشحين في قوائم مستقلة دون القوائم الأخرى والفئات العمرية الأخرى هو مساس بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المترشحين¹، لان الأصل ان تكون الفرص متساوية، والتمويل هو من الفرص التي يجب ان يتساوى فيها المترشحون، خاصة مع الأهمية الكبيرة التي يحتلها المال في تعظيم فرص تحقيق النجاح الانتخابي، علما أنها مسألة ليست متعلقة بمهارة شخصية او مكتسبات ذهنية فردية، خاصة وان مصدر التمويل هو الخزينة العمومية، أي انه من المال العام.

ان التمويل الذي مصدره خزينة الدولة يفترض ان يوجه بالتساوي للجميع، بما ان المفترض من الدولة ان تكون حيادية الموقف في الانتخابات، فالأصل ان تكون على مسافة واحدة مع كل المترشحين وقوائمهم، والا فهو تدخل لصالح فئة على حساب فئات أخرى، مما يمس بمصادقية العملية الانتخابية وشرعيتها.

الفرع الثاني: نظام انتخاب المجلس الشعبي الولائي

إذا كانت البلدية هي الدائرة الانتخابية لانتخاب المجلس الشعبي البلدي فان الولاية هي الدائرة الانتخابية لانتخاب المجلس الشعبي الولائي.

ان انتخاب المجلس الشعبي الولائي يخضع لنفس قواعد انتخاب المجلس الشعبي البلدي، اذ تتنافس القوائم الحزبية والحررة ان وجدت لشغل عضوية المجلس الشعبي الولائي، وتسير العملية الانتخابية من الترشح الى الاقتراع وعلان النتائج بنفس طريقة المجالس الشعبية البلدية السابق شرحها.

¹ -يوسف بولعراس، دريس كمال فتحي، "ضوابط تمويل الحملة الانتخابية والرقابة المفروضة عليها في الدول المغاربية"، مجلة البحوث والدراسات، المجلد 19، العدد 02، جويلية 2022، ص ص. 357-408.

يعتبر معيار عدد السكان هو المحدد لعدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي، فالولايات التي تحصي عددا من السكان اقل من 250 ألف نسمة حدد عدد أعضاء مجلسها الولائي ب 35 عضوا، بينما يزيد عدد الأعضاء كلما زاد عدد السكان، اذ يصل عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي للولايات التي يزيد عدد سكانها عن 1.250.000 نسمة الى 55 عضوا¹.

الا أن ما تتميز به الولاية عن البلدية هو تقاسم التسيير في الولاية بين المجلس المنتخب والوالي الذي تعينه السلطة التنفيذية من موظفيها الإداريين.

لا تبتعد كثيرا الفراغات والمؤاخذات المسجلة على عملية انتخاب المجالس الشعبية الولائية عن انتخابات المجالس الشعبية البلدية، بحكم ادارتها وتنظيمها بنفس الطريقة ونفس النظم.

المبحث الثاني: التسيير الإداري والمالي اللامركزي في البلدية والولاية

إذا كانت الانتخابات والتقسيم الإداري ركنان أساسيان من اركان اللامركزية الإدارية، فان نمط التسيير الإداري والمالي لا يقلان أهمية في ابراز مدى تطابق التسيير مع الادبيات النظرية للامركزية الإدارية، فاستقلالية الجماعات المحلية هي بمدى استقلاليتها في تسيير شؤونها المالية المحلية، وكذا بمدى استقلاليتها في اتخاذ القرار.

ثم ان قياس مدى الالتزام بأدبيات اللامركزية الإدارية لا يتأتى من خلال دراسة القوانين والنظم في جانبها النظري فقط، وانما وجب التدقيق بعمق في الممارسة الميدانية اليومية، لان الممارسة الميدانية هي المؤشر الحقيقي على التطابق بين النظري والممارسة.

ان الدور المتعظم للجماعات المحلية في الجزائر في التكفل بالتنمية المحلية والتكفل بحاجيات الساكنة المحلية جعل الدولة تمنحها حيزا من الاستقلالية في تسيير شؤونها الإدارية والمالية، وهو ما عبرت عنه المراجعات الكثيرة للنصوص المنظمة لعمل هذه الجماعات المحلية، اذ كان الهدف المعلن في كل مراجعة لهذه النصوص هي إعطاء دافعية وفعالية أكثر لدور العمل المحلي والمبادرة المحلية.

كما تزامنت التغييرات الكبرى التي عرفتها إدارة الجماعات المحلية في الجزائر في بداية تسعينيات القرن الماضي مع الانفتاح الديمقراطي الذي باشرته السلطة استجابة لضغوط ومطالبات المواطنين، اذ تم الاعتراف بالحق في تأسيس الأحزاب والإقرار باحترام الحريات الفردية والجماعية، وكذا الانتخابات التعددية المحلية والوطنية، مع كفالة الحق في الانتخاب والترشح لعامة المواطنين.

¹ - المادة 189 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات.

ان اهم ما ينبغي التركيز عليه هو مدى استقلالية المجالس المحلية في تسيير الشأن المحلي، والهامش الممنوح للمنتخبين المحليين في اتخاذ القرار من خلال الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لهم، وكذا مدى استقلالية المورد المالي المحلي، وحرية استثماره في تنمية البلدية او الولاية.

المطلب الأول: التسيير الإداري والمالي اللامركزي للبلدية

الفرع الأول: التسيير الإداري اللامركزي للبلدية

يقوم على تسيير شؤون البلدية مجلس شعبي بلدي منتخب لعهدة انتخابية تمتد لمدة خمس سنوات، يتشكل من القوائم الفائزة في الانتخابات المحلية، وهو الإطار الذي يشارك من خلاله المواطنون في تسيير شأنهم المحلي كما نصت عليه المادة 19 من الدستور¹، وينبثق عن المجلس الشعبي البلدي هيئة تنفيذية يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وعضوية نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وقد حدد قانون البلدية ساري المفعول² صلاحيات كل طرف واختصاصاته وكذا أدوات العمل التي يمارس من خلالها صلاحياته واختصاصاته.

1- تسيير المجلس الشعبي البلدي:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي وجوبا مرة واحدة في دورة عادية كل شهرين، ويمكن ان يجتمع في دورات غير عادية كلما دعت الضرورة³، لان تسيير شؤون الإقليم تقتضي التفاعل الدائم للمجلس، بحكم انه جهة التداول في البلدية.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق

² - القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، والصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، المؤرخ في 3 جويلية 2011.

³ - المادتان 16 و17 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

يدعو المجلس الى الاجتماع في دورة عادية او غير عادية رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو ثلثا أعضائه، او والي الولاية¹ بحكم الاختصاص، اذ يمثل جهة الوصاية الإدارية التي تمارسها الدولة على المجالس الشعبية البلدية، بحكم انه ممثل الدولة في إقليم الولاية ومفوضها².

يحدد مشروع جدول اعمال دورات المجلس رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتشاور مع الهيئة التنفيذية، والذي يرسل في دعوات ترسل الى أعضاء المجلس قبل مدة زمنية مناسبة محددة قانونا، مع ضمان تبليغها³، كما ان انعقاد الجلسات لا يصح الا بحضور الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس⁴، وهي إجراءات ضامنة تهدف الى مشاركة كل الفعاليات السياسية الممثلة في المجلس في القرار، وتمنع الانفراد باتخاذ القرار، او التلاعب في تنظيم دورات المجلس، خاصة في ظل التمثيل السياسي التعددي في المجلس البلدي المنتخب.

يعلق جدول اعمال الدورة في لوح الإعلانات في مقر البلدية وخارج المقر، كما تنظم جلسات المجلس علنا الا ما تعلق بدراسة النظام العام او الحالات التأديبية لأعضاء المجلس⁵، وذلك حرصا على اطلاع المواطنين على سير شؤونهم المحلية، وكذا ممارسة الرقابة الشعبية على عمل المجلس، الا ان الحضور مطالبون بالتزام الأماكن المخصصة لهم، كما لا يحق لهم التدخل او ابداء الراي في القضايا التي يتداول فيها، الا من كان حضوره من الخبراء لأجل الاستشارة وطلب الراي⁶.

كما يمنع القانون 10-11 بمقتضى المادتين 28 و60 عضو المجلس الشعبي البلدي أو رئيسه ان كانت له مصلحة شخصية في موضوع المداولة أو أحد الاصول او الفروع الى غاية الدرجة الرابعة من حضور الجلسة، وذلك تجنباً للضغط الذي سيحصل على أعضاء المجلس، وتجنباً كذلك لوقوع

¹ - المادة 17 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 110 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فيفري 2012، والصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12 المؤرخ في 29 فيفري 2012.

³ - المادة 20 و21 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادة 23 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁵ - المادة 22 و26 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁶ - المادة 14 و15 من المرسوم 105-13 المؤرخ في 17 مارس 2013 المتضمن النظام الداخلي المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15 المؤرخ في 17 مارس 2013.

العضو المنتخب في وضع الشبهة وتعارض المصالح، إذ إن الأصل أن المصلحة العامة هي الأولى، وإلا كانت سمعة وصورة المجلس محل تشويه أمام الساكنة، فالأصل في أعضائه هو الترفع عن المصلحة الشخصية والاهتمام بخدمة الصالح العام.

يعبر المجلس البلدي عن إرادته في اتخاذ القرار، أو رسم السياسات العامة المحلية التي تدخل في نطاق صلاحياته من خلال آلية التداول لأعضائه، فيعبر عن رأي المجلس أو قراره بواقع التصويت بالإجماع أو على الأقل بالأغلبية المطلقة من عدد الحضور¹ على ما تم تدارسه بالنقاش و التحليل في جدول أعمال دوراته، إذ يمارس المجلس سيادته بالتعبير الجماعي عن إرادة أعضائه، وهو الأسلوب الديمقراطي المتعارف عليه، علما أن التداول فيما ليس من اختصاصه هو خرق للقانون، وسيكون بالتالي مآل المداولة هو البطلان، خاصة و إن اختصاصات المجلس معروفة مسبقا.

في إطار الرقابة على الأعمال التي تمارسها الوصاية على أعمال المجلس، فإنه لا يمكن تنفيذ مداولات المجلس إلا بعد المصادقة عليها من السلطة الوصائية، أو التزام الصمت بعد مرور المدة الزمنية المحددة، إذ تخضع مداولات المجلس الشعبي البلدي إلى مصادقة والي الولاية بحكم اختصاصه بتمثيل الدولة في إقليم الولاية²، فيتولى الوالي أو من يمثله المصادقة على هذه المداولات، وهو ما ينسجم مع الرقابة الوصائية التي تمارسها الدولة على المجالس الشعبية البلدية في إطار نظام اللامركزية الإدارية.

تقتصر الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية على مداولات المجلس الشعبي البلدي على مراقبة مدى مشروعيتها، بمعنى أن لا تكون مخالفة لقوانين سارية المفعول، إذ في حالة مخالفتها للقوانين يصبح لزاما على الوالي إبطالها بقرار³.

إن سلطة المصادقة الممنوحة للوالي لمداولات المجالس البلدية محددة بمدى زمني، إذ حددت ب 21 يوما بالنسبة للمداولات العادية، أما المداولات المتعلقة ب: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة وكذا التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية ونظرا لأهميتها وخصوصيتها و ارتباطها بمصالح استراتيجية للبلدية و كذا ارتباطها بسياسات الدولة ، فقد مددت مهلة

¹ - المادتان 52 و 54 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 55 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 59 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

المصادقة عليها الى 30 يوما¹، و قد شرع هذا المدى الزمني لحماية لعمل المجلس الشعبي البلدي من التعسف، وكذا دفعا لوتيرة العمل والإنجاز في البلديات، فلا تتحول الرقابة الوصائية الى مصدر تعسف وتعطيل للأعمال، و لا تصبح التنمية و التكفل بانشغالات الساكنة رهينة للمزاج الفردي.

لم يكتف القانون بوضع مدة زمنية محددة الزاما لفصل الوالي في المصادقة على المداولة من عدمه، بل اعطى للمجلس الشعبي البلدي عن طريق الرئيس إمكانية اللجوء الى التظلم الإداري للجهة الإدارية الأعلى، وهي وزارة الداخلية والجماعات المحلية للتدخل لدى الوالي لحل الاشكال سلميا او وديا، أو اللجوء مباشرة الى القضاء الإداري لطلب الغاء قرار الوالي برفض المصادقة على مداولة المجلس²، إذا بدا وان الرفض تعسفي ومخالف للقانون، فيعتبر هذا الاجراء ضمانا أخرى للمجلس الشعبي البلدي للمحافظة على استقلاله في تسيير شؤون البلدية، وكذا الدفاع عن مصالح البلدية، ووقف التعسف الذي قد يشوب

ممارسة وظيفة السلطة الوصائية التي يمارسها الوالي كمثل للدولة.

و ضمنا للشفافية في تسيير شؤون البلدية، وبالإضافة الى وجوب تعليق جدول الاعمال في لوح الإعلانات فان المداولات وبعد مصادقة الوصاية تعلق في لوح الإعلانات المخصص في البلدية لأجل تمكين الساكنة من الاطلاع عليها³، كما يمكن الاطلاع على مداولات المجلس مجانا، اما الحصول على نسخة منها فانه يكون بمقابل يحدده المجلس الشعبي البلدي بمداولة⁴، بمعنى ان يتحمل الراغب في الحصول على نسخة من المداولة تكاليف الاستنساخ.

وفي إطار الرقابة الوصائية التي تمارسها الحكومة المركزية عن طريق ممثلها، وحفاظا على السير العادي لأعمال البلدية والتكفل بانشغالات الساكنة، فانه يمكن للوالي استعمال سلطة الحل⁵، اذ يحل محل المجلس الشعبي البلدي في تسيير شؤون البلدية، عندما يتعطل سير المجلس ، او يهمل

¹ - المواد 56، 57 و58 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 61 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

³ - المادة 30 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - المرسوم التنفيذي 16-190 المؤرخ في 30 جوان 2016 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41 المؤرخ في 12 جويلية 2016.

⁵ - المادة 100 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

القيام بمهامه ، و تعتبر سلطة الحلول من اكثر القرارات حساسية التي قد يتخذها الوالي في حق المجلس البلدي المنتخب، لأنه مساس باستقلالية المجلس و هيئته امام ناخبيه، خاصة عندما نعلم بضعف مستوى وعي المنتخبين المحليين ، اذ كثيرا ما يتعرض سير المجالس للاختلال في ظروف و دوافع غير مبررة.

وقد تمت احاطة اللجوء الى سلطة الحلول بمجموعة من الشروط، منها ان يكون المجلس في حالة شلل كما سبق ذكره، او ملزما بالتدخل فيما اعذره الوالي بموجب نص صريح، بمعنى ان يكون ان قد تقاعس عن أداء اختصاص من اختصاصاته المحددة قانونا، كما يجب ان يسبق صدور قرار الحلول اعدارا صادرا عن السلطة الوصائية، الا ما كان في حالات الاستعجال المحققة، بغرض ضمان استمرار المرفق، او حماية النظام العام¹...الخ.

كما تمتد الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي الى حد حله لظروف متعددة أشار اليها القانون 10-11 في المادة 46، كأن يقوم المجلس بخرق احكام الدستور مثل تهديد الوحدة الوطنية، فيصبح لزاما على الوصاية حل المجلس، او الغاء انتخاب كل أعضاء المجلس، بعد التثبت مثلا من عدم توفر شروط الترشح في كل أعضائه، او صدور قرار من جهة مختصة بإلغاء نتائج انتخاب المجلس ككل، كما تعتبر الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس حلا ليا للمجلس او نصف أعضائه بعد استنفاد إمكانيات الاستخلاف، و يمكن ان يكون الانسداد في العلاقة بين تركيبة المجلس و لمدة طويلة ، و تعجز الوصاية عن إيجاد حل، فيكون الحل هو الاجراء الأخير كي يتسنى تجديده ، كما يمكن ان تحدث احداث خطيرة تحول دون القدرة على تصويب المجلس - و التصويب الرسمي للمجلس هو الايدان له بممارسة مهامه -، خاصة في ظروف التنافس و التدافع الشديد بين القوائم المترشحة في بلديات يغلب عليها طابع العروشية و القبالية في المناطق الريفية، علما ان الوالي هو من يتولى تعيين من يسير شؤون البلدية بعد حل المجلس² الى غاية اجراء الانتخابات، و حالة أخيرة يمكن من خلالها حل المجلس البلدي المنتخب و هو الغاء بلدية من التقسيم الإداري او دمج بلدية او مجموعة من البلديات في بلدية واحدة فتصبح مجالسها محلة لزاما ، اذ يتم انتخاب مجلس بلدي جديد للبلدية الجديدة.

¹- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري (الجزائر، دار الهدى، 2010)، ص.114.

²- المادة 48 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

ان الضمانة القانونية التي وفرها القانون للمجلس الشعبي البلدي لحمايته من إمكانية ممارسة جهة الوصاية المحلية للتعسف هو حصر صلاحية حل المجلس في شخص رئيس الجمهورية، بعد تقرير يرفعه الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، اذ يتم الحل بمرسوم رئاسي يصدر في الجريدة الرسمية للجمهورية¹، كما ان حصر حالات الحل قانونا تعتبر أيضا حماية للمجالس حتى لا يكون هناك مجال للاجتهااد و التفسير²، او مبالغة في اللجوء الى حل المجالس الشعبية البلدية ، خاصة في ظروف التدافع و تنازع الصلاحيات التي قد تحدث بين المجلس البلدي المنتخب و جهة الوصاية الإدارية المعينة.

وقد حدث وان لجأت الحكومة الى حل المجالس الشعبية البلدية في ظروف استثنائية عرفتھا الجزائر سنة 1992 - مع اندلاع موجة العنف المسلح بعد توقيف المسار الانتخابي -، اذ تم الاستناد الى حالة الطوارئ التي أعلنت بمقتضى المرسوم الرئاسي 92-44 ليتم حل المجالس المنتخبة المحلية بمرسوم تنفيذي تحت رقم 92-142 المؤرخ في 11 افريل 1992 وكذا المرسوم التنفيذي 95-63 المؤرخ في 22 جويلية 1995³، فتم تعيين مندوبيات تنفيذية بلدية تولت تسيير شؤون البلديات الى غاية اجراء الانتخابات البلدية سنة 1997. و قد كانت مرحلة صعبة مرت بها البلديات، نظرا لتعرض الكثير من ممتلكاتها الى الحرق و التدمير ، كما امتد العنف المسلح الى تصفية الكثير من اطاراتها ، فحرمت خبرتهم و تجربتهم، كما سيرت شؤون البلديات بعيدا عن اية رقابة نظرا لانشغال الدولة باسترجاع السلم و هزيمة المسلحين، خاصة و ان الانتخابات المحلية لم تجر الا بعد سنوات.

ان الجهة الإدارية صاحبة سلطة الرقابة الوصائية وكما تمارس رقابة إدارية على هيئة المجلس الشعبي البلدي، فهي تمارس الرقابة على افراد المجلس أيضا أي أعضائه المنتخبين، وهي رقابة تتنوع بين الحلول، الإقالة، التوقيف والاقصاء.

أما سلطة الحلول فيمارس الوالي بمقتضاها اختصاصا او عملا تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي عن القيام به، رغم انه من اختصاصاته الاصلية، ويتم ذلك بعد انقضاء الآجال المحددة في الاعذار الذي يوجه للمعني، شريطة ان يكون موضوع الاعذار اختصاصا مقررنا لرئيس المجلس

¹ - المادة 47 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² - بوضياف، (التنظيم)، مرجع سابق، ص.227.

³ - المكان نفسه.

الشعبي البلدي¹، ويشار هنا الى ان موضوع محاربة البناء الفوضوي مثلا هو أكثر اختصاصات رؤساء المجالس الشعبية البلدية التي يتقاعسون عن القيام بها، نظرا لحرصهم الشديد على المكاسب الانتخابية في أوساط الساكنة، استعدادا للانتخابات الموالية.

ثم ان إصرار المشرع على إبقاء هذا الاختصاص في يد رؤساء المجالس الشعبية البلدية ألحق بالمدينة والنطاق العمراني ككل في الجزائر تشوها كبيرا، من خلال النمو السريع للأحياء العشوائية وما ينجر عنها من ظواهر سلبية نتج عنها اضرار بالبيئة وراحة الساكنة، كما سرع من وتيرة النزوح من الريف الى المدينة، مع ما ينجر عن ذلك من مشكلات وتحديات.

كما يمارس الوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقتضى المادة 75 من قانون البلدية 10-11، عندما يتقاعس الرئيس عن استدعاء المجلس للاجتماع، فيعتبر متخليا عن المنصب، فيقوم الوالي باستدعاء المجلس البلدي للاجتماع لإثبات تخلي الرئيس عن المنصب، كي يتسنى بذلك الشروع في إجراءات استخلافه.

كما يمكن لوالي الولاية في إطار الرقابة الإدارية الوصائية على الافراد المنتخبين في المجلس الشعبي البلدي إيقاف أي منتخب تباشر النيابة العامة متابعته قضائيا بسبب جناية او جنحة وفقا لقانون البلدية 10-11²، اذ لا يمكنه مواصلة ممارسة مهامه وهو متابع قضائيا، الا ان هذا التوقيف هو اجراء تحفظي مؤقت الى غاية فصل المحكمة نهائيا في موشوع المتابعة، اذ وجب ادماج المتابع في منصبه ان ثبتت براءته فوريا وتلقائيا³، اما ان تمت ادانته بحكم نهائي فيصبح واجبا على والي الولاية المختص إقليميا اصدار قرار اداري معلل بالإقصاء النهائي للعضو من عضوية المجلس، و هو ما يحمي سمعة المجلس الشعبي البلدي و يحافظ على رمزيته التمثيلية، اذ لا يليق بمنخب بلدي يمثل الشعب و يسعى لأجل خدمة الصالح العام ان يكونا مدانا امام القضاء، و خاصة ما تعلق بقضايا المال او الشرف .

ان إقرار القانون للإدماج التلقائي والفوري للمنتخب الذي يستفيد من البراءة هو ضمان قانونية لحماية المنتخب البلدي من تعسف ومزاجية والي الولاية.

¹ - كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية (الجزائر: دار بلقيس، 2018)، ص.56.

² - حبشي لزرق، الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2019)، ص.149.

³ - المادة 43 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

كما يقصى عضو المجلس الشعبي البلدي الذي يتغيب عن حضور جلسات المجلس لثلاث مرات متتالية.

أما الإقالة فتتم في حق من ثبت في حقه من المنتخبين عدم توفر أحد شروط الترشح، كأن يثبت عدم توفر شرط السن، أو أي شرط من الشروط الأخرى، أو الوقوع في إحدى حالات التنافي المحددة قانوناً¹، ويكفي للوالي اصدار قرار الإقالة كي يصبح المنتخب في حكم المقال من منصبه، وبالتالي فقدان العضوية في المجلس المنتخب، لأن ما بني على باطل فهو باطل.

إضافة الى الرقابة الوصائية القبلية والبعديّة التي تمارسها الحكومة عبر ممثليها على أعمال المجلس الشعبي البلدي وأعضائه، فان هيئات أخرى أيضا مخولة بممارسة الرقابة على المجلس، مثل الرقابة البعدية التي يمارسها القضاء، بمعنى ان القضاء يراقب الاعمال بعد حدوثها، بمعنى انه يراقب مشروعية الاعمال.

فالقضاء الإداري ممثلا في المحكمة الإدارية يقوم ابتداء بإبطال اعمال المجلس الشعبي البلدي وقرارات رئيسه²، ان قدر ان العمل الصادر عن المجلس او القرار الصادر عن الرئيس فاقد للمشروعية، أي انه يخالف نصا قانونيا صريحا، او انه لم يحترم الإجراءات المنصوص عليها وفقا للقانون، كأن يقر المجلس الشعبي البلدي وضع اليد على قطعة أرضية ملك للخواص ، دون اتباع الإجراءات التي يقرها قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، و هي من أشهر التجاوزات التي ترتكبها المجالس الشعبية البلدية، فتخالف الدستور الذي يحمي الملكية الخاصة ، كما تخالف الإجراءات التي يقرها قانون نزع الملكية لأجل المنفعة العامة ، فيقع الخلاف مثلا في تحديد طبيعة المنفعة العامة ، و هو دور القاضي الإداري في الفصل في الخلاف بين البلدية ممثلة في مجلسها و مالك الارض.

كما يحرك القضاء العادي الدعوى العمومية نظير كل فعل مخالف للقانون صادر عن رئيس المجلس او أحد أعضائه اثناء قيامهم بمهامهم في تسيير شؤون البلدية، وينبغي للبلدية ممثلة في المكلف بالمنازعات ان تتأسس كطرف مدني، لأنها الطرف المتضرر من الفعل المتابع فيه صاحبه، وقد حدد القانون ظرفا مشددا ممثلا في عدم استشارة المصالح التقنية للدولة قبل القيام بالفعل³، علما

¹ - بوضياف (التنظيم) ، مرجع سابق، ص.223.

² - محمد الأمين، مرجع سابق، ص.58.

³ - المادة 144 و 145 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

ان القوانين والتنظيمات سارية المفعول قد سخرت المصالح التقنية للدولة كمستشارين لرؤساء البلديات والمجالس البلدية المنتخبة ككل، كل حسب اختصاصه.

لقد اقتضى تسخير هذه المصالح كمستشارين لرئيس المجلس الشعبي البلدي عدم إمكانية اطلاعه واتقانه في كل مجالات عمله وفي كل اختصاصات البلدية، علما ان القانون لا يشترط أي مستوى تعليمي في الترشح للانتخابات البلدية.

يساعد المجلس الشعبي البلدي في أداء مهامه مجموعة من اللجان الدائمة، تتشكل من بين أعضائه، وتتولى دراسة الموضوعات التي هي من اختصاص المجلس¹، تتنوع هذه اللجان بتنوع اختصاصات المجلس الشعبي البلدي كما يلي:

- الاقتصاد والمالية والاستثمار.
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.
- الري والفلاحة والصيد البحري.
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

وقد اعتمد مقياس عدد السكان لتحديد عدد لجان كل مجلس شعبي بلدي، اذ حددت بثلاث لجان في البلديات التي يساوي او يقل عدد سكانها عن 20 ألف نسمة، وأربع لجان في البلديات التي عدد سكانها يساوي او يقل عن 50 ألف نسمة، اما البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50 ألف نسمة و100 ألف نسمة فان عدد لجانها يصل الى خمسة، بينما يصل عدد اللجان التي يفوق عدد سكانها 100 ألف نسمة ستة لجان.

تتشكل هذه اللجان من أعضاء المجلس، وتشكل على ضوء التمثيل النسبي لكل قائمة في المجلس، بمعنى ان كل قائمة تمثل بنفس نسبة تمثيلها في المجلس، وتنتخب رئيسا من أعضائها²، كما تقترح نظاما داخليا لسيرها يصادق عليه المجلس الشعبي البلدي.

¹ - المادة 31 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 35 و36 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

ويمكن للمجلس الشعبي البلدي تشكيل لجان مؤقتة باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبموافقة من الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس، شريطة ان تتناول بالدراسة شأنًا من اختصاص المجلس، على ان تنهي عملها بتقرير تقدمه لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يحدد بدقة موضوع اختصاصها في مداولة الانشاء، وكذا مدة عملها¹.

تتولى هذه اللجان تحضير وإنضاج الملفات التي سيتناولها المجلس بالدراسة في دوراته، وهو إطار مناسب للاستفادة أيضا من الأطر البشرية من ذوات الخبرة والتجربة المراد استشارتها والاستفادة منها، كما أصبح وضع رؤساء هذه اللجان في حالة ديمومة بمثابة عامل استقرار للمجالس الشعبية البلدية، فتم تجنب الكثير من حالات الانسداد التي حدثت قبل انتخابات 2012.

2-صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

أخذ المشرع الجزائري بالنموذج الفرنسي الذي يعمل بمبدأ الاختصاص العام للوحدات الإدارية اللامركزية²، اذ لا يعهد المشرع الى التحديد الدقيق لصلاحيات واختصاصات هذه الوحدات، فنجد ان قانون البلدية قد عدد مجالات لا تحصى لتدخل المجلس الشعبي البلدي، تحقيقا لهدف مشاركة الدولة في التكفل بانشغالات الساكنة المحلية، ويمارس المجلس هذه الصلاحيات عبر الية التداول أثناء اجتماعاته.

-ان أولى الصلاحيات التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي هي انتخاب رئيسه، وذلك في أولى جلساته، بعد جلسة التصيب الرسمية التي تلي عملية التصويت يوم الانتخابات بخمسة ايام³، وهو ما ينسجم مع مبادئ الديمقراطية.

¹ - المادة 33 و34 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² - كمال قاضي، البلدية في القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة الجزائر 1: كلية الحقوق، 2013/ 2014)، ص.64.

³ - المادة 64 مكرر من الامر 13-21 المؤرخ في 31 اوت 2021 المعدل والمتمم للقانون 10-11 المتعلق بالبلدية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67 المؤرخ في 31 اوت 2021

- يمارس المجلس صلاحية تزكية تشكيلة اللجان ونواب الرئيس والمندوبون في الملحقات والفروع التي يقترحها رئيس المجلس، وهو ما يعطي ضمانا بقاء السيادة للمجلس وعدم انفراد الرئيس أو الهيئة التنفيذية ككل بالقرار، مما يجنب وضع الهيمنة للأقلية في المجلس في تسيير شؤون البلدية.

- يمارس المجلس صلاحية البت في الحالات الانضباطية لأعضاء المجلس¹، فيعلن حالة الشغور بالنسبة لحالة المنتخب الذي تجاوزت غياباته في الدورات العادية ثلاثة غيابات غير مبررة، كما يقر عملية الاستخلاف للعضو المقصى.

ان حدوث تدخل جهة أخرى في الحالات الانضباطية لأعضاء المجلس هو مساس باستقلالية المجلس والبلدية ككل.

- يقر مشروع جدول اعمال دورات المجلس² الذي يقترحه الرئيس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية، اذ لا بد من مصادقة الأغلبية المطلقة من الحضور في الدورة كي يصبح جدولاً لأعمال الدورة بشكل رسمي، ولا يمكن مناقشة أي موضوع في الدورة خارج جدول الاعمال الذي صادق عليه المجلس في بداية الجلسة.

- يقر المجلس الشعبي المنتخب ميزانية البلدية السنوية، الأولية قبل 31 أكتوبر والإضافية قبل 15 جوان، كما يمارس صلاحية إقرار التحويلات بين أبواب الميزانية، أي انه المخول بالموافقة على التحويلات التي تتم ما بين أبواب الميزانية³.

كما يملك حصراً صلاحية فتح الاعتمادات في الميزانية⁴، أي البت في الحسم الميزانياتي الذي يقترحه الامر بالصرف لمداخل البلدية المتنوعة، والتي يتحصل عليها قبل موعد اعداد الميزانية او بعد اعدادها والشروع في تنفيذها، سواء كانت مداخل مخصصة او عامة.

¹ - المادة 45 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 22 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 181 و 182 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادة 177 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

-في إطار دوره الرقابي على تسيير مالية وممتلكات البلدية، فإن المجلس هو المؤهل حصريا للمصادقة على محاضر لجنة المناقصات وكذا الصفقات¹، فيرخص بالتالي لرئيس المجلس الشعبي البلدي بمواصلة إجراءات تنفيذ الصفقة والمناقصة، وتتنوع الصفقات بين صفقات الإنجاز و صفقات التموينات، وكذا صفقات الخدمات، أما المناقصات فتخص تأجير الممتلكات، او تفويضات المرفق العام او الامتياز.

-يصادق في نهاية كل سنة مالية على الحساب الإداري وعلى حساب التسيير²، اذ يعد الحساب الإداري رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه امرا بالصرف، والحساب الإداري هو جدول يحصر كل مداخيل البلدية اثناء السنة المالية، وكذا نفقاتها، والباقي من الاعتمادات المالية او العجز ان وجد.

أما حساب التسيير فيعده أمين خزينة البلدية، ويحوي مجمل مداخيل البلدية ونفقاتها، اذ يمارس المجلس رقابته على مالية البلدية عبر تفحص الوثيقتين المحاسبيتين ومقارنتهما.

- يصادق على جدول تعداد المستخدمين ومخطط تسيير المستخدمين³، يثبت سنويا من خلالهما القوائم الاسمية للموظفين ووظائفهم، وكذا توقعات التوظيف باستحداث مناصب جديدة، الترقية في الدرجات، تكوين الموظفين وكذا الإحالة على التقاعد لمن تتوفر فيهم الشروط خلال أشهر السنة.

-يحدد أولويات التنمية المحلية، فيصادق على برنامج تنموي يغطي العهدة الممتدة لخمس سنوات ويسمى بالمخطط البلدي للتنمية⁴، مع مراعاة اختصاصات البلدية في الإنجازات التنموية، وكذا امكانياتها المالية، اذ لا يمكن للبلدية التكفل بتهيئة الطرق الوطنية والولائية، كما لا يمكنها بناء المستشفيات والعيادات المتعددة الخدمات...الخ، لا من ناحية الاختصاص، ولا من ناحية القدرات المالية.

¹- المادة 194 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

²-المادة 188 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³- المادة 6 مكرر 1 من المرسوم التنفيذي 95-126 المؤرخ في 29 افريل 1995 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 66-

145 المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي او الفردي التي تهم الموظفين.

⁴- المادة 107 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

-يوافق على اتفاقيات البلدية وعقودها المبرمة مع الغير، مثل عقود التمثيل لدى الجهات القضائية مع المحامين، عقود عمليات التكوين التي تبرم مع المؤسسات المتخصصة لصالح المنتخبين والموظفين والعمال...الخ.

-تخضع الإعانات الاجتماعية التي توزع على المواطنين لموافقة المجلس، مثل الإعانات التي توزع على المعوزين واليتامى والارامل في شهر رمضان، اذ تشارك البلدية مجهود الدولة في التضامن مع هذه الفئات الهشة في المجتمع، كما يصادق على قائمة المستفيدين من توزيع حقوق الافراح، أي الرسوم التي يتم تحصيلها من تطبيق الرسم على الحفلات والافراح، وهي أموال مخصصة لإسعاف بعض الفئات المحتاجة.

- يصادق على مخطط تسيير النفايات المنزلية والصلبة والصناعية¹، حماية للبيئة والصحة العامة في إقليم البلدية، كما يصادق على قوائم المواطنين الخاضعين للرسم على رفع القمامة، اذ لا يمكن إلزام أي مواطن بدفع الرسم على رفع القمامة الا بعد مصادقة المجلس على قائمة المستفيدين من خدمة رفع القمامة بنوعيتها، والذي يمثل عائد مجهود مصلحة النظافة في البلدية في رفع القمامة المنزلية او الصناعية ونقلها الى المفرغة العمومية.

-يصادق المجلس الشعبي البلدي على أدوات التعمير² مثل: مخطط شغل الأراضي، مخطط التوجيه للتهيئة والتعمير، وكذا رخص التجزئة...الخ، و هي الأدوات التي توجه و تؤطر سياسة التعمير في البلدية، ان جماليا و فنيا أو تقنيا، فالتعمير هو أداة من أدوات الحفاظ على الموروث الثقافي المحلي، كما تمكن هذه الادوات من حماية الأراضي الموجهة لتوتيد التجهيزات العمومية الموجهة للمنفعة العامة، مثل المدارس و المؤسسات الإدارية و المنشآت الصحية، كما تمكن من حماية الأراضي الفلاحية، و الغابية، و المناطق المصنفة كتراث ثقافي وطني أو عالمي من التوسع العمراني الفوضوي، و كذا تحديد مناطق الخطر لمنع التوسع العمراني فيها، مثل المناطق المعروفة بالنشاط الزلزالي أو الانزلاقات، حماية لساكنة من الكوارث الطبيعية.

¹-المادة 07 من المرسوم التنفيذي 07-205 المؤرخ في 30 جوان 2007 المتعلق بكيفيات وإجراءات اعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43 المؤرخ في 01 جويلية 2007.

²- المادة 113 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

-يوافق المجلس على انشاء المندوبيات البلدية والملحقات البلدية¹، وهو مستوى آخر من لامركزية التنظيم الإداري في التنظيم الإداري للبلدية، وذلك بهدف تقريب الخدمات الإدارية من المواطن أكثر، وخاصة في البلديات ذات الكثافة السكانية الكبيرة.

-يوافق المجلس على انشاء الدواوين البلدية لتسيير قطاعات نشطوية أو تنموية من اختصاص البلدية، مثل تأسيس بلدية سطيف لديوان الرياضة والشباب، وكذا تسيير المساحات الخضراء.

-يقع من اختصاصات المجلس الشعبي البلدي الموافقة على انشاء مؤسسات عمومية بلدية للإنجاز أو الخدمات²، وهي المؤسسات التي تقدم تقاريرها الدورية أمام المجلس، وأهمها مؤسسات البناء والاشغال العمومية، وكذا مؤسسات البستنة والنظافة والحرف، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

-يعتبر المجلس الشعبي البلدي بمثابة المسؤول الأول على تامين ومراقبة ممتلكات البلدية وكذا المحافظة عليها³، اذ يتعين على المجلس الحرص الدائم على مراقبة تسجيل هذه الممتلكات في سجلات خاصة، إضافة الى دورية صيانتها وترميمها، لأجل ضمان ديمومة مداخلها، كما يسهر المجلس على مراجعة أسعار التفويض أو الامتياز او الايجار، لأجل زيادة مداخيل البلدية الذاتية، مما يمنحها استقلالية أكبر في تسيير شؤونها.

- للمجلس صلاحية الموافقة الأولية على تغيير اسم البلدية، أو تحويل مقرها، وكذا ضم أجزاء من بلدية أخرى، أو الاندماج مع بلدية أخرى⁴، وان كانت موافقة المجلس أولية فقط، فالعملية تقتضي موافقة وزير الداخلية عبر تقرير مرفق بمداولة المجلس الشعبي البلدي مصادق عليها من الوالي المختص إقليميا، لينهى الأمر بموافقة رئيس الجمهورية، بإصدار مرسوم رئاسي.

¹-المادة 133 و 138 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، وكذا المادة 5 من المرسوم التنفيذي 16-258 المؤرخ في 10 أكتوبر 2016 المحدد لكيفيات انشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ب العدد 61 المؤرخ في 19 أكتوبر 2016.

²- المادة 153 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³-المادة 162 و 163 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴- المادة 7 و 9 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

3-صلاحيات واختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتميز موقع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالجمع بين صفتي تمثيل البلدية وتمثيل الدولة¹، فيمارس صلاحيات واختصاصات من خلال الصفتين، اذ يبدأ بصفة تمثيل البلدية بحكم انتخابه رئيسا للمجلس الشعبي البلدي، ويكتسب بالصفة أيضا صفة ممثل الدولة في إقليم البلدية.

أ-صلاحياته واختصاصاته كممثل للبلدية:

-ان أولى الصلاحيات التي يمارسها كممثل للبلدية هي اقتراح النواب والمندوبين الذين يساعونه في تسيير شؤون البلدية²، وعددهم يتفاوت من بلدية الى أخرى بحسب عامل عدد السكان.

-يرأس المجلس الشعبي البلدي ويستدعيه للاجتماع في دورات عادية أو غير عادية، كلما اقتضت الضرورة، كما يمارس حصريا صلاحية اقتراح مشروع جدول أعمال دورات المجلس الشعبي البلدي بالتشاور مع نوابه³، بالنظر الى اطلاعه بمهمة التسيير اليومي لقضايا البلدية، ما يجعله يرتب الأولويات التي تستلزم قرارا أو رأيا للمجلس.

-يختص بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي⁴، فبعد مصادقة الوصاية على المداورات، يصدر الرئيس القرارات التنفيذية وكذا الإجراءات العملية، بحكم اختصاصه بصفة الهيئة التنفيذية للبلدية.

- يشرف على تسيير وقيادة إدارة البلدية، ويمارس السلطة السلمية على موظفيها وعمالها⁵، ويمثل السلطة التي لها سلطة التعيين للموظفين⁶، وهو من يقترح من يتولى الأمانة العامة للبلدية، في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يقل عن 100 الف نسمة، ليتم تعيينه من طرف والي الولاية⁷،

¹ - المادة 62 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 70 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 79 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادة 80 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁵ - بلعباس، مرجع سابق ص.234.

⁶ - المادة 125 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁷ - المادة 21 من المرسوم التنفيذي 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 المتعلق بالأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 73 المؤرخ في 15 ديسمبر 2016.

أما البلديات مقر الولايات، و بلديات العاصمة و البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 100 نسمة فيتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي بعد الاقتراح من الوزير المكلف بالجماعات المحلية¹، كما يعين رئيس البلدية في المناصب العالية والنوعية في إدارة البلدية، و يتأسس أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء، التي تتابع الحياة المهنية للموظفين، وكذا دراسة الحياة التأديبية المعروضة من رئيس البلدية.

- يتولى تنفيذ الميزانية بوصفه الأمر بالصرف في البلدية²، اذ يقوم بإجراءات الاثبات والتصفية والتحصيل للإيرادات، كما يتولى القيام بإجراءات الالتزام لدى المراقب المالي، إضافة الى عمليات التصفية، وكذا تحرير الحوالات والدفع لدى أمين خزينة البلدية³، كما يتولى الاشراف على اجراءات تحضير الصفقات وتنفيذها، بمساعدة لجنة الفتح والتحليل، ولجنة الصفقات البلدية، وبالتالي فهو المسؤول على استعمال أموال البلدية والحفاظ عليها.

والأمرية بالصرف نوعان، أمر بالصرف رئيسي يصدر أوامر بالدفع للدائنين، وأوامر تحصيل الإيرادات للمدينين، وأمر بالصرف ثانوي⁴ تقوض له أمرية الصرف من صاحب الأمرية الأصلي، مثل الأمرية بالصرف التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي على مخصصات المخططات البلدية للتنمية التي تمنحها الدولة للبلديات.

- يتأسس اللجنة البلدية للصفقات ويشكلها بمقرر⁵، وهي جهة رقابة خارجية قبلية لتنفيذ الصفقات في البلدية، اذ تتولى مراقبة مدى تطابق دفاتر الشروط مع القوانين والتنظيمات المعمول بها،

¹ - المادة 20 من المرسوم التنفيذي 16-320 المتعلق بالأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية.

² - المادة 81 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، وكذا المادة 14 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35 المؤرخ في غشت 1990.

³ - المادة 15 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

⁴ -نورة هارون، "تدخل الأمر بالصرف في الميزانية العامة في ضوء المنظومة القانونية الجزائرية"، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 06، العدد 02، 2022، ص ص.612-623.

⁵ - المادة 174 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 15 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15 المؤرخ في 20 سبتمبر 2015.

وذلك قبل الإعلان عن المنافسة، كما تراقب سلامة إجراءات الصفقات والملاحق لتقدم تأشيرتها للإذن بالتنفيذ، كما تدرس الطعون التي ترد إليها.

تتشكل لجنة الصفقات البلدية من عضوين ينتخبهم المجلس الشعبي البلدي، الأمين العام للبلدية برأي استشاري، وممثلين عن وزير المالية من مديرية الرقابة المالية وامين خزينة البلدية الذي ينتمي لوصاية وزير المالية أيضا، وكذا ممثلي المصالح التقنية للدولة.

-يتأسس اللجنة البلدية للمناقصات¹، وهي التي تتولى المصادقة على دفاتر الشروط التي يتم بموجبها تمنح تفويضات المرفق العام، وتأجير الممتلكات البلدية، وتشكل من عضوين منتخبين من المجلس الشعبي البلدي، إضافة للأمين العام للبلدية ممثلا للمصلحة المتعاقدة وممثل إدارة أملاك الدولة.

-يتولى سلطة إبرام العقود والاتفاقيات والصفقات باسم البلدية بعد تلقي ترخيص من المجلس الشعبي البلدي، بحكم اختصاصه بتمثيل البلدية².

-يسهر على تنظيم وحماية أرشيف البلدية³، من خلال تعيين قاعة مجهزة ومؤمنة خصيصا لاستقبال أرشيف البلدية اذ، كما يتولى مسؤولية اتخاذ قرار تحويل وثائق البلدية الى الأرشيف بعد توفر الشروط المطلوبة، كما يحولها الى أرشيف الولاية عندما يبلغ مداها القانوني في أرشيف البلدية.

-يتولى سلطة التقاضي باسم البلدية⁴، ويدافع عن مصالحها أمام الجهات القضائية، اذ يعتبر مسؤولا عن تقديم ما يلزم للمحامي ممثل البلدية أمام الجهات القضائية، كما يرافقه ويراقب عمله من خلال الاطلاع على دفوعاته في قضايا البلدية قبل ايداعها.

ب-صلاحياته واختصاصاته كممثل للدولة:

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي الكثير من الصلاحيات والاختصاصات بوصفه ممثلا للدولة في إقليم الدولة، ومن أهمها ما يلي:

¹-المادة 191 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

²- المادة 78 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³- المادة 139 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴-المادة 82 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

-السهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول به¹، فكل القوانين والتنظيمات السارية المفعول مسؤول على تطبيقها، وإلزام المواطنين بتطبيقها، وعدم السماح بمخالفتها، وعلى رأس هذه القوانين دستور الجمهورية.

ان عقود التعمير مثلا التي يسلمها رئيس المجلس الشعبي البلدي² للمواطنين القاطنين في إقليم بلديته مثل شهادة التعمير ورخصة التجزئة ورخصة البناء... الخ، تتم في إطار تمثيله للدولة في إقليم البلدية.

-يتمتع بصفة ضابط الحالة المدنية³، وهي الصفة التي تمكنه من استقبال الإعلانات بالولادة والزواج والوفيات، كما يشرف على تدوين العقود والاحكام في سجلات الحالة المدنية، وكذا تسليم نسخ منها لطالبيها، ويصادق على توقيع أي مواطن بعد اثبات هويته⁴، وتتم هذه العمليات تحت رقابة النيابة العامة المسؤولة إقليميا، وهي نفسها الجهة التي تقوم بالتأشير سنويا على سجلات عقود الحالة المدنية، كما تحتفظ في أرشيف النيابة العامة على نسخ من هذه السجلات في مقر مجلس القضاء.

-يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية⁵، فيحرر محاضر بجرائم حدثت مكنه منصبه او موقعه الاطلاع عليها، فيعلم وكيل الجمهورية المختص إقليميا بتفاصيل ما تمكن من الاطلاع عليه، عن طريق المحاضر التي يحررها، وهي صفة يتمتع بها حصريا مع والي الولاية من المسؤولين المدنيين.

-يمارس سلطة الضبط الإداري داخل إقليم البلدية⁶، وقد عرف الجرف الضبط الإداري بأنه من الوظائف الإدارية التي تمكن من الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن والصحة العامة

¹-المادة 85 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

²- المادة 95 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية والمادة 3 من المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 07 المؤرخ في 12 فبراير 2015.

³-المادة 86 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴- المادة 87 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁵-المادة 92 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁶-المادة 94 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

والسكينة العامة، عن طريق اصدار قرارات إدارية قد تقيد الحريات الفردية، أو ربما الوصول الى استعمال القوة...¹.

وعليه يقوم رئيس المجلس بالحفاظ على النظام العام في إقليم البلدية، من خلال " اتخاذ الإجراءات والقرارات الإدارية الكفيلة بحماية أرواح الناس وممتلكاتهم"²، فيتم اعداد مخطط المرور ووضع إشارات المرور، ويتم اصدار قرارات منع السير في أماكن تشكل خطورة على سلامة وحياة المواطنين.

في إطار ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لاختصاص الضبط الإداري، يمكنه تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني، خاصة في عمليات هدم البنائات الفوضوية غير الحائزة على رخص البناء.

كما يحافظ على الصحة العامة، " باتخاذ الإجراءات الوقائية التي من شأنها منع انتشار الأوبئة والأمراض المعدية...والسهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع، وتطهير مياه الشرب وحماية البيئة من التلوث"³، فقد لعب رؤساء المجالس الشعبية البلدية دورا محوريا في اتخاذ إجراءات الحماية من انتشار وباء كوفيد 19، بحكم القرب من المواطن والمعاشية اليومية لتفاصيل حياة الساكنة.

ويخضع إقامة الحفلات والاعراس لترخيص مسبق من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي إطاره يمنع التأثير على السكينة العامة أثناء هذه الاحتفاليات، حفاظا على حريات الغير وحقوقهم، وخاصة في الأوقات المتأخرة من الليل.

تؤدي اللجنة البلدية للوقاية والصحة والبيئة التي يترأسها رئيس المجلس البلدي المنتخب دورا فعلا في الحفاظ على الصحة العامة والبيئة، اذ تجري عمليات مراقبة ميدانية دورية لأماكن بيع وتخزين المواد الاستهلاكية، كما تتأكد من توفر شروط ممارسة الكثير من الأنشطة التجارية والصناعية وكذا الخدماتية، حفاظا على السكينة العامة والصحة العمومية.

¹ - مازن ليلو راضي، القانون الإداري (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 2005)، ص.168.

² - محمد الصغير بعلي، قانون الادارة المحلية الجزائرية (عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004)، ص.91.

³ - المكان نفسه.

-يطلق ويدير مخطط النجدة والإسعاف البلدي في حالة الكوارث، وفي حالة عدم كفاية الوسائل المسخرة للإنقاذ والإسعاف، يمكنه تسخير عتاد الغير¹، ويتولى كل قطاع مسؤولية تسيير المقياس محل الاختصاص في المخطط المعد سلفا.

-يتزأس رئيس المجلس الشعبي البلدي لجنة المرور البلدية، والتي تتشكل بدورها من ممثل مدير النقل، رئيس اللجنة المختصة في المجلس الشعبي البلدي، ممثلي مصالح

الدرك والأمن الوطني وممثلي المنظمات المهنية للمتدخلين والشركاء في قطاع النقل، وتتولى اعداد مخططات النقل، ومتابعة سياسات القطاع ومشاكله، فتقترح الحلول الممكنة.

-يتولى عضوية مكتب المساعدة القضائية التي يترأسها وكيل الجمهورية المختص إقليميا²، اذ يقدم الرأي في طلبات المساعدة القضائية التي يتقدم بها المتقاضون من ذوي الحاجة او المعوزين.

-يعد قائمة المقترحين من مواطني البلدية للاستفادة من اعانة السكن الريفي³، وهو نمط سكني مخصص للمناطق الريفية، قصد تثبيت الساكنة في قراهم ومشاتهم، وكذا تحسين مستواهم المعيشي، كان المجلس الشعبي البلدي هو من يعد قائمتها بمداولة قبل سنة 2014، فتم تعديل النص ليصبح رئيس المجلس الشعبي البلدي هو معد القائمة التي تقترح لمصالح مديرية السكن الولائية.

-يشارك في اعداد قائمة المستفيدين من السكن الاجتماعي⁴، بوصفه عضوا في لجنة توزيع السكن التي يرأسها رئيس الدائرة نيابة عن والي الولاية، وهي سكنات تنجز من ميزانية الدولة الممنوحة لقطاع السكن، ويستفيد منها ذوو الدخل الضعيف، وقد كانت هذه السكنات توزع من طرف لجنة

¹-المادة 35 و36 من المرسوم التنفيذي 19-59 المؤرخ في 2 فيفري 2019 المحدد لكيفيات اعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10 المؤرخ في 10 فيفري 2019.

²- المادة 4 من القانون 09-02 المؤرخ في 25 فيفري 2009 المتعلق بالمساعدة القضائية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15 المؤرخ في 8 مارس 2009.

³- المادة 5 من القرار المؤرخ في 18 يونيو 2014 المحدد لكيفيات الحصول على المساعدة المباشرة الممنوحة من الدولة لبناء سكن ريفي، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52 المؤرخ في 14 سبتمبر 2014.

⁴- المادة 13 من المرسوم التنفيذي 08-142 المؤرخ في 11 مايو 2008، المحدد لقواعد منح السكن العمومي الاجباري، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 24 المؤرخ في 11 مايو 2008.

بلدية، يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي¹، ثم حولت صلاحية توزيعها الى لجنة الدائرة بمقتضى المرسوم التنفيذي 04-334، وقد برر تحويل جهة التوزيع لمنع استعمال السكن في المنافسات السياسية بين الأحزاب السياسية²، وخاصة في المواعيد الانتخابية.

يترأس رئيس المجلس الشعبي البلدي مجلس التنسيق والتشاور للمدارس الابتدائية³،

بحكم اشراف البلدية على تمويل وتسيير المدارس الابتدائية وصيانتها، وكذا تسيير الاطعام المدرسي بالتنسيق مع مدرء الابتدائيات ومصالح التغذية المدرسية، فهو الإطار الموجه للتنسيق بين شركاء تسيير مؤسسات التعليم الابتدائي.

يتشكل مجلس التنسيق والتشاور من المكلف بالمالية في إدارة البلدية، مدرء ابتدائيات ومستشار التغذية المدرسية يعينهم مدير التربية، إضافة الى إمكانية ضم ممثلين عن المجتمع المدني من ذي العلاقة بقطاع التربية الوطنية، مثل جمعيات أولياء التلاميذ.

يشار الى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس صلاحيات واختصاصات تمثيل الدولة في إقليم البلدية تحت سلطة رئاسية للوالي المختص إقليميا، اذ يتحول رئيس البلدية الى موظف عمومي يخضع للسلطة السلمية لوالي الولاية، أما الصلاحيات والاختصاصات التي يمارسها كمثل للبلدية فانه يخضع لرقابة وصائية من طرف والي الولاية.

لا يمكن الفصل بسهولة بين الصلاحيات والاختصاصات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي كمثل للوحدة اللامركزية المحلية التي يرأسها، وكذا بين تلك التي يمارسها كمثل للدولة في إقليم البلدية.

¹ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي 98-42 المؤرخ في 1 فيفري 1998 المحدد لقواعد الحصول على المساكن العمومية الايجارية ذات الطابع الاجتماعي وكيفيات ذلك، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 5 المؤرخ في 4 فيفري 1998.

² - شوقي قاسمي، صباح سليمان، "إشكالية توزيع السكن العمومي الايجاري في الجزائر"، الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 11، العدد 04، ص ص 135-148.

³ - المادة 30 من المرسوم التنفيذي 16-226 المؤرخ في 25 غشت 2016 المحدد للقانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 51 المؤرخ في 31 غشت 2016.

من خلال كل ما سبق يبدو أن المجلس الشعبي البلدي ورئيسه يتمتعان بصلاحيات واختصاصات مهمة ونوعية وفقا لنصوص القانون، تمكنهم من أداء دور محوري كسلطة محلية مفترضة، انسجاما مع فلسفة التسيير اللامركزي الذي تقره القوانين وعلى رأسها دستور الجمهورية، الا أن ما يغلب على ما سبق هو الطابع النظري، بحكم أن ما سبق هو عبارة عن استقراء لنصوص قانونية وتنظيمية تحكم سير المجلس الشعبي البلدي واختصاصاته، وكذا صلاحيات واختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يؤكد واقع الممارسة أن الكثير من الصلاحيات المشار إليها أعلاه لا يستطيع المجلس أو رئيسه ممارستها لاعتبارات كثيرة، أهمها التداخل الكبير الحادث في الاختصاصات بين البلدية وهيئات الدولة، وهو ما يعود لعدم التحديد الدقيق لصلاحيات واختصاصات كل جهة.

كما يشار الى غياب تقاليد العمل المحلي في الجزائر، مما شجع على المواصلة مع نمط التسيير المركزي على حساب التحول الى النمط اللامركزي¹، فموروث الإدارة المحلية في الجزائر موروث عن الإدارة الاستعمارية الفرنسية ، و التي استمرت لمدة ليست بالقصيرة الى غاية سنة 1962، فهي إدارة في أصلها تأسست لأجل فرض السيطرة الاستعمارية على الأهالي ، كما أن أصل الإدارة في فرنسا ينبني على السيطرة المركزية على الفعاليات المحلية، ثم ان تطورها قد واصله الكادر البشري الذي عمل مع الادارة الفرنسية ، و الذي تكون في الحاضنة الإدارية الفرنسية، و هي نفسها الحاضنة التي واصلت في تكوين إطارات الإدارة الجزائرية لعقود بعد الاستقلال، من خلال تأطير معاهد التكوين الإداري ، و كذا المدرسة الوطنية للإدارة التي خرجت إطارات الإدارة في الجزائر .

ثم ان مشروع التقسيم الذي حاول من خلاله الاستعمار الفرنسي فرضه، وبالتالي افشال مشروع الثورة، قد خلق عقدة من موضوع المحلية الذي يمثل ركيزة أساسية لنجاح الإدارة اللامركزية للشأن المحلي، اذ سكن هاجس تهديد الوحدة الوطنية في مخيلة الجزائريين ككل²، مما أبقى على التردد الكبير في إعطاء الاستقلالية للجماعات المحلية في تسيير شؤونها بنفسها، فلا يزال التخوف من تحول استقلالية التسيير الإداري الى مطالبات بالاستقلالية السياسية ، مما يهدد تماسك و انسجام

¹ -Ben Saada , OP.CIT , p.94.

² -Ibid.

المجتمع و الدولة، و بالخصوص و أن دعوات ظهرت في بعض مناطق الوطن الى الحكم الذاتي و الفدرالية بدوافع سلبية.

كما أنه لا يمكن الحديث عن تسيير محلي لامركزي بمعزل عن نظام ديمقراطي تعددي فعلي، تحترم فيه نتائج الانتخابات، ويعترف فيه للشعب بحقه في اختيار من يحكمه¹ ووطنيا ومحليا، وهو ما لم يتحقق الا في الانتخابات المحلية التي نظمت في سنة 1990 ، اذ مارس الشعب سيادته في اختيار من يمثله، أما باقي المواعيد الانتخابية المحلية فقد تم تشويهها بتزوير انتخابي فضيع، أفقد المجالس المحلية المنتخبة مصداقيتها وقيمتها، وأضعف موقعها أمام الإدارة التي صنعتها²، فقد تحولت السيطرة على المجالس المنتخبة للجماعات المحلية ساحة للصراع على النفوذ السياسي، ففي سنة 1997 سيطر حزب جديد ظهر في الساحة السياسية على أغلبية المجالس المحلية المنتخبة، بشكل يخالف كل تقاليد العمل السياسي عالميا ، اذ لم يكن وليدا لثورة كي نقول أنه قوة عبأت و أطرت من يؤمن بمشروعها، انما هو ثمرة انقسام حدث في أعلى هرم السلطة نتيجة اختلاف المصالح و الرؤى حول مجموعة من القضايا المطروحة آنذاك، فتمكن فصيل قوي في السلطة من حسم الصراع لصالحه ، فعمد الى أسس حزب سياسي يمارس عن طريقه السيطرة على الساحة السياسية ، فكان أن عمد الى تزوير الانتخابات المحلية تحضيرا لمحطات صراع أخرى، و بالتالي فانه في ظرف يتسم بغياب الديمقراطية و الانتخاب الحر من الساكنة لممثليها في المجالس المنتخبة ، تكون قاعدة أساسية من قواعد اللامركزية الإدارية قد غيبت.

ان كل هذه الظروف إضافة الى سنوات المأساة الوطنية التي عاشتها الجزائر في تسعينيات القرن الماضي، مع الراديكالية التي سيرت بها بعض الأحزاب السياسية المجالس المحلية المنتخبة، قد زادت من إصرار السلطة على ممارسة أكبر مراقبة ممكنة على عمل هذه المجالس مخافة تكرار السيناريو، وقد بدا ذلك في التراجع عن الكثير من مكتسبات الجماعات المحلية الاستقلالية في التسيير بين قانون البلدية 08-90 والقانون 10-11³، فقد تزامن صدور الأول مع موجة الإصلاحات

¹ -Essaid Taib, La Démocratie A L'Epreuve De La Décentralisation L'exemple De La Commune En Algérie, communication présentée au colloque « administration et droits de l'homme », Tunis 26, 27, 28 Juin 1991.

² - فريك، مرجع سابق، ص.205.

³ - المرجع نفسه، ص.66.

الديمقراطية التي عرفتها الجزائر في نهاية الثمانينيات من القرن الماضي، و صدر الثاني بعد تمكن الدولة من بسط نفوذها على الإقليم مجددا بعد سنين من المآسي، فكانت النتيجة هي توجه الدولة نحو استعادة السيطرة أكثر.

ان من مؤشرات التراجع عن قيم التسيير المحلي السيد في القانون 10-11 المتعلق بالبلدية الرفض الكبير الذي عبرت عنه أبرز أحزاب المعارضة وقتئذ لهذا القانون مثل جبهة القوى الاشتراكية، فقد اعتبرته انهاء للمبادرة المحلية، وافراغا للتمثيل المحلي من محتواه¹.

ثم ان الإصرار على إعطاء الفرصة لمن لا مستوى له للترشح لرئاسة البلدية، قد أضر بمهمة رئيس البلدية وكذا رمزيتها، اذ لا يعقل أن يتمكن من ممارسة صلاحياته واختصاصاته بإتقان من لا أهلية له ولا تكوين أو مستوى، ودليل ذلك سقوط أغلب رؤساء البلديات في مطب المتابعات القضائية نظرا لجهلهم بقواعد التسيير، وهو ما أضر بصورة رئيس البلدية وأضعف موقعه أمام إدارات الإدارة ممثلي الدولة، وكذا أمام الراي العام، فأصبحت سمعة المنتخب البلدي سيئة في نظر الكثير.

ثم ان الأحزاب السياسية أيضا تتحمل بعض المسؤولية عن هذا الوضع، لأنها تخلت عن وظيفة التكوين لمناضليها، مما جعلهم ضحية سهلة لسيطرة الإدارة، كما أصبح حرصها على كيفية تحقيق الفوز في الانتخابات، دون إيلاء أي اهتمام بنوعية التسيير، فغاب الاهتمام بالكفاءة والخبرة والسيارة الحسنة².

وكيف يتمكن من جهة أخرى من لا مستوى له من صناعة التوازنات مع إدارات خريجي مدارس عليا، وأصحاب خبرة وتجربة كبيرة في التسيير، معززين بمنظومة قانونية تمنحهم الأفضلية والسلطة القاهرة، وهو واقع تعيشه المجالس المنتخبة سواء مع اطاراتها في إدارة البلدية، او إدارات الإدارة الوصية، فيتحول المنتخب المحلي بداية برئيس البلدية الى مجند لدى الإدارة بعباءة المنتخب³

¹ -صالح شرفي، "الإدارة المحلية في الجزائر دراسة في مضمون قانون البلدية رقم 90-08 المعدل والمتمم والقانون 10-11"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 5، العدد 1، ديسمبر 2012، ص ص.435-455.

² -هاشمي مولاي، المجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر (الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2018)، ص.116.

³ - Rachid Zouaimia, " L'introuvable Pouvoir Local", INSANIAT, N= 16, Avril 2002, pp.31-53.

لتحقيق هدف السيطرة الاجتماعية للنظام السياسي، و أولى خطوات سيطرة الإدارة على موقع رئاسة المجالس الشعبية البلدية ، هو سلطة التنصيب الممنوحة للوالي ، و كذا الوضع في حالة ديمومة لرئيس البلدية ، و الا فلا يمكنه مباشرة مهامه الانتخابية، و هكذا تتحول الجماعات الإقليمية المحلية الى أدوات للسيطرة، بدلا من فضاء للحرية والاستقلالية والابداع ،خدمة للسكان المحلية ، التي تتجه الى البلدية لقضاء غالب حاجياتها ، كاتجاه طبيعي للمواطن ، لأنها الإدارة الأقرب اليه.

كما أن الممارسة قد أثبتت أن الإبقاء على سلطة الحلول مثلا في يد الوالي قد أدى الى اتساع في تدخل النزعات الشخصية الناجمة عن تدافعات الممارسة اليومية، اذ تصبح هذه السلطات المخولة للوالي وسيلة للضغط والحصار في حق المنتخبين المحليين المستقلين، خاصة مع النفوذ الذي يمارسه الولاية على كل القطاعات الوزارية في إقليم الولاية.

و نفس المنطق ينطبق على صلاحيات الرقابة الوصائية للإدارة على المنتخب المحلي، اذ رغم الاتجاه عالميا نحو الغائها، يصر المشرع الجزائري على الإبقاء عليها في الجزائر ، و ما زاد من وطأتها هو ممارستها من رؤساء الدوائر كمفوضين أو ممثلين للولاية، رغم أن قانون البلدية لم يذكر هذه المرتبة الإدارية ، وهو ما جعل عمل المجالس المحلية يفرغ في كثير من الأحيان من محتواه كهيئات لامركزية تتمتع بالاستقلالية ، و ذلك نظرا لقصور في تكوين رؤساء الدوائر، او إصرار الكثير من هؤلاء على افرار المبادرة المحلية من محتواها في الاستقلالية عن الحكم المركزي، لدوافع نفسية غير سوية ، أو لتعليمات فوقية من جهات القرار السياسي في الدولة على تعددها.

علما أن إطارات الإدارة تركز تكوينهم على الإدارة العامة ومفاهيمها وأدبياتها التي تتركز على المركزية، والعلاقات السلمية، وكذا السلطة الرئاسية، مما جعلهم لا يفرقون بين تسيير وحدات إدارية محلية لامركزية، وتسيير شؤون الإدارة العامة، خاصة وأن القوانين التي توّطر اللامركزية في الجزائر لم تتبن تعريفا واضحا للامركزية¹، تتخذ أطراف تسيير الشأن المحلي كمرجع لصناعة منظومة علاقات واضحة، وفلسفة تسيير محلي جلية المعالم، بل ان غياب تعريف واضح للامركزية قد ترك الباب أمام الاجتهاد الفردي، فتتغير مساحة الاستقلالية للجماعات المحلية بحسب قناعات الوزير المكلف بالقطاع ، أو بحسب قناعات و ميولات الوالي المكلف اقليميا.

¹ - بلعباس، مرجع سابق، ص.101.

ان الكثير من ممثلي الدولة ينظرون الى اللامركزية على أنها اضعاف لصلاحياتهم واختصاصاتهم¹، وهو ما دفع بغالبيتهم الى الحيلولة دون تطبيق سياسات الدولة في تحقيق معادلة التسيير المستقل للشأن المحلي، ما يجعل الجماعات المحلية تساهم في التكفل بانشغالات الساكنة المحلية، بالتوازي مع مجهود موازي للدولة في اختصاصات أخرى، فيتحول هؤلاء الى جيوب مقاومة لسياسات التغيير التي تقرها السلطة المركزية.

من أبسط الأمثلة عن التهرب من تطبيق القانون هو الامتناع من التأشير على جداول الارسلال التي ترفق بالمداولات التي ترسل الى الوصاية للمصادقة، وهو ما يجعل من الالتزام بالمواعيد المحددة قانونا للمصادقة على هذه المداولات، أو اعتبارها مصادق عليها ضمنا لا أثر لها واقعا، اذ لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل هذه الظروف استعمال حقه في الطعن لدى القضاء الإداري ، لأن القضاء الإداري في فحصه للدعوى سيطلب قرار الابطال للمداولة الصادر عن الوصاية ، لفحص مشروعيتها ، و هو ما لم تناوله إياه الإدارة للمجلس الشعبي البلدي و رئيسه، فيصبح الموضوع في ممارسات لا عنوان لها في القوانين و التنظيمات سارية المفعول.

وما يلاحظ أيضا على القانون 11-10 المنظم لشؤون البلدية وسيرها ، وهي أهم وحدة لامركزية محلية في الجزائر ، هو كثرة الإحالة على التنظيم، اذ تعدت الإحالة على التنظيم في كيفية تطبيق مواد القانون خمسا و ثلاثين إحالة ، مما يفقد القانون مكانته كنص صدر عن هيئة تملك السلطة التشريعية، لصالح قطاع وزاري يمارس سلطة اصدار مراسيم تنظيمية لتنفيذ مواد من القانون ، علما أن سنينا قد مرت من دون تناول التنظيم بالدراسة والفصل ما أحيل اليه، والأمثلة كثيرة، وفي قضايا مفصلية في تسيير شؤون البلدية، اذ أبقت عليها عاقلة لسنين طويلة، فيصبح تنفيذ القانون مبتورا وغير كامل، مما يفقده الأثر، وكذا الحيلولة دون تحقيق أهدافه المسطرة.

ان إحالة كيفية تطبيق المادة 48 من هذا القانون الى التنظيم على سبيل المثال، رغم أهمية موضوعها وهو حل المجلس الشعبي البلدي، يعتبر بمثابة التصريح بانفراد الجهاز التنفيذي أي الحكومة المركزية بالتصرف في شؤون الجماعات المحلية، رغم التخصيص للسلطة التشريعية في

¹ -Beddi Nasreddine , " La Décentralisation En Algérie Etat Des Lieux Et Perspective D'une Reforme Citoyenne De L'Etat" , **Revue Algérienne De Finances Publiques** , N= 03 , Décembre 2013, pp.81-110.

التشريع، خاصة وأن المشرع لم يحدد آجالاً للحكومة لإصدار النصوص التنفيذية، وتركها مفتوحة، فقد حدث وأن تم تعديل القانون، أو تم إلغاء قانون بصدور قانون جديد من دون صدور مراسيمه التنظيمية.

الفرع الثاني: التسيير المالي اللامركزي للبلدية

تتمتع البلدية في نظام اللامركزية الإدارية بذمة مالية مستقلة، إذ يحق لها أن تكون لها إيراداتها الخاصة، من مختلف المصادر، كما تتصرف باستقلالية في توجيه نفقاتها حسب القوانين والتنظيمات سارية المفعول، والبلدية في الجزائر كجماعة إقليمية مستقلة تتمتع باستقلالية في تسييرها المالي، لها مداخيل وإيرادات خاصة بها، والتي يجب عليها العمل لأجل تنويعها وزيادتها، وتتولى الانفاق في تنفيذ برامجها وخدمة ساكنتها¹، بمعنى أن لها ميزانيتها الخاصة، التي تتصرف فيها بحرية، وهي استقلالية تعفي الدولة من أعباء تمويلها، وبالتالي توجيه تلك التخصيصات إلى تغطية احتياجات أخرى.

تعتبر استقلالية الذمة المالية من مظاهر التسيير اللامركزي الأساسية في أي جماعة إقليمية محلية، وهي بمثابة المؤشر الأساسي على إرادة الدولة السياسية في تحرير المبادرة المحلية لجماعاتها الإقليمية.

1-مداخيل البلدية:

1-1-الإيرادات الداخلية:

تتنوع إيرادات البلدية بين إيرادات ذاتية تتوزع بين حصيلة الجباية، مداخيل الممتلكات، ناتج الخدمات التي تؤديها البلدية وكذا ناتج حقوق الامتياز للفضاءات العمومية.

¹ - المادة 169 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

كما تحصل على إيرادات خارجية تتنوع بين الإعانات والمخصصات، ناتج الهبات والوصايا والقروض:

أ- حصيلة الجباية:

تعتبر إيرادات الضرائب والرسوم بمثابة المصدر الأساسي لمداخيل البلديات في الجزائر، إذ تصل الى ما نسبته 80% من مداخيل البلديات¹، وهو مصدر مستقل عن اعانات ومخصصات الدولة، علما أن البلدية تحصل على الإنجاز المحقق في إقليم البلدية، وهي مفصلة كما يلي:

1- الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة:

هي مجموعة من الضرائب والرسوم المحددة قانونا، وقد نصت عليها قوانين المالية المتوالية، وهي كما يلي:

2- الضريبة على الممتلكات:

تخصص 60% من مداخيلها للخزينة العمومية أي للدولة، و40% الباقية تقسم مناصفة بين البلدية والصندوق الوطني للسكن.

يخصص صندوق السكن مداخيل هذا الرسم في ترميم حظيرة السكنية في إقليم الولاية، إذ وفي سنة 2018 تم إنفاق غلاف مالي قارب 66 مليار سنتيم في ترميم مجموعة من وحدات حظيرة السكن الاجتماعي في ولاية سطيف موزعة بين سكنات ملك للدولة وأخرى ملكية للجماعات المحلية، ومست عملية الترميم امساكية السكنات وأنظمة تصريف مياه الامطار على السطوح، وقد تكفلت بتسيير هذه العمليات مديرية السكن، بناء على اقتراحات من ديوان الترقية والتسيير العقاري وكذا المجالس الشعبية البلدية.

¹ -مصطفى مختاري وآخرون، "واقع إشكالية تمويل الجماعات المحلية بالجزائر"، مجلة الدراسات المحاسبية والمالية المتقدمة، المجلد 02، العدد 02، أكتوبر 2018، ص ص.69-82.

تم التنصيص على هذه الضريبة مرة أخرى في قانون المالية لسنة 1993¹، وتقرض على كل شخص طبيعي يقع مقره الجبائي في الجزائر، اذ يتوجب عليه التصريح بممتلكاته للإدارة الضريبية، تتراوح نسبتها بين 0.5 % الى 1%، وتقرض على الممتلكات التي تزيد قيمتها على 100 مليون دينار جزائري.

3- الرسم على النشاط المهني TAP:

تم استحداث هذا الرسم بموجب الأمر 95-27 المتعلق بقانون المالية لسنة 1996²، وذلك انسجاما مع الانفتاح الاقتصادي الذي سارت عليه الجزائر، من خلال تشجيع المبادرة الفردية الحرة، فيتم تحصيلها من أرباح الأفراد والشركات العمومية والخاصة، وتقدر نسبته ب 2.5/، تحصل البلدية على ما نسبته 1.66/ من تحصيلاته، مقابل حصول الولاية على نسبة 0.75%، و 0.14% توجه الى صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية³.

4- الضريبة الجزائية الوحيدة IFU:

يخضع لهذه الضريبة كل شخص طبيعي أو معنوي يمارس نشاطا تجاريا، صناعيا، حرفيا أو مهنة غير تجارية، ولا يتجاوز رقم أعماله 30 مليون دج⁴، تحصل البلدية على ما نسبته 40.25 % من الإنجاز، والولاية تحصل على 5%، وميزانية الدولة تحصل على 49%، أما الباقي فتحصل عليه غرف التجارة والصناعة والمهن.

¹ -المادة 274 من المرسوم التشريعي المؤرخ في 19 جانفي 1993 المتعلق بقانون المالية لسنة 1993، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 04 المؤرخ في 19 جانفي 1993.

² - المادة 21 من الامر رقم 95-27 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995.

³ -جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع (الجزائر: دار الامة للطباعة والنشر والتوزيع، 2014)، ص ص. 52، 53.

⁴ - مراد كواشي، جمعة شرقي، " دور إيرادات الجباية المحلية في تمويل التنمية المحلية دراسة حالة ولاية تبسة للفترة (2010-2014)"، مجلة دراسات مالية ومحاسبية، المجلد 12، العدد 38، الفصل الأول 2017، ص ص. 193-

5- الرسم العقاري TF:

وهو رسم يطبق على الممتلكات العقارية المبنية وغير المبنية ذات الاستعمالات المختلفة، مثل البناءات التي تستعمل للنشاط التجاري أو الصناعي، إيواء الأشخاص أو التخزين، ويفرض أيضا على الأراضي غير المزروعة، وتعفى منه أراضي ممتلكات الوقف، المباني العمومية للدولة وجماعاتها الإقليمية، وكذا المؤسسات العمومية التي لا مداخل لها.

تم إقرار هذا الرسم بموجب الامر 67 - 83 المؤرخ في 03 جوان 1967 المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 1967.

تستفيد خزينة البلدية من مداخل هذا الرسم كلية، إذ تحصل خزينة البلدية على تحصيلات هذا الرسم كلية.

6- رسم التطهير TA:

يسمى أيضا بالرسم على رفع النفايات المنزلية، تحصله البلدية على كل البناءات الواقعة بإقليم البلدية، ويقابل خدمة رفع النفايات التي تقوم بها مصالح النظافة في البلدية، تتفاوت قيمته المالية بحسب عدد سكان البلدية، كما يختلف مقابل رفع القمامة بين المحلات التجارية ومثلياتها الصناعية أو السكنية، وهي تتراوح ما بين 300 دج و10000 دج¹، يعد المجلس الشعبي البلدي قائمة أصحاب البناءات الخاضعين للرسم، تخصص مداخل هذا الرسم كلية لخزينة البلدية.

7- الرسم على السكن: TAXE D'HABITATION:

يتم تحصيل هذا الرسم من طرف شركة سونلغاز مع مستحقاتها من استهلاك الغاز والكهرباء، فرضت على البناءات السكنية والمهنية المشيدة في البلديات مقر الدوائر على المستوى الوطني، وكذا في بلديات ولاية عنابة، قسنطينة، وهران وبلديات العاصمة، يخصص أيضا كلية للبلدية، وتخصص مداخل هذا الرسم لترميم السكنات الاجتماعية ملكية الدولة، أو ملكية الجماعات المحلية².

¹ - كواشي، مرجع سابق، ص ص. 193-215.

² - Samir Boumoula, "Le Système Fiscal Local en Algérie: Réalités et Perspectives" , IDARA, volume 27 , n=01 , juin 2020, pp.35-68.

ب- الضرائب غير المباشرة والرسوم المماثلة:

1- الرسم على القيمة المضافة TVA:

تعرف القيمة المضافة على أنها " الفرق بين الإنتاج الإجمالي والاستهلاكات الوسطية من مواد ولوازم وخدمات التي تساهم في إنتاج السلعة، من أجور وضرائب ورسوم ومصاريف واهتلاكات"¹، و" تخضع له عمليات البيع والأعمال العقارية والخدمات التي تكتسي طابعا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا"²، وتتباين نسبته بين 9 و19 بالمئة، باختلاف نوع النشاط الاقتصادي أو التجاري الممارس من قبل المتعاملين الاقتصاديين.

تتحصل البلدية على نسبة 6 % من مداخيل عملية التحصيل، وتحصل الدولة على 85%، بينما يحصل صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية على ما نسبته 9%.

2- الرسم على الذبح TAB :

تم اقراره بمقتضى قانون المالية لسنة 1970³، يفرض هذا الرسم على عمليات الذبح في المذابح والمسالخ العمومية أو الخاصة، كما يفرض على عمليات استيراد اللحوم⁴، وتقدر قيمته الآن ب 10 دج للكيلوغرام⁵، ويوزع بنسبة 85% للبلدية، و15% للصندوق الوطني لحفظ الصحة الحيوانية المتواجد بالعاصمة، يتم تحديدها عن طريق سجل الذبائح لدى الطبيب البيطري المشرف على الرقابة الصحية لذبح الحيوانات، ومصالح الجمارك فيما يخص الاستيراد.

¹ - قاضي، مرجع سابق، ص.110.

² - كواشي، مرجع سابق. ص ص.193-215.

³ - المادة 110 من الامر 69-107 المؤرخ في 30 ديسمبر 1969، المتعلق بقانون المالية لسنة 1970.

⁴ - نعيمة شخار، "تحليل وتقييم الجباية المحلية في الجزائر"، مجلة دراسات جبائية، العدد 01، ديسمبر 2012، ص ص.115-128.

⁵ - المادة 452 من الأمر 76-01 المؤرخ في 9 ديسمبر 1976 المتعلق بالضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

3- الرسم على الحفلات DROITS DE FETES:

تم تحديد تفاصيل هذا الرسم في المادة 36 من قانون المالية لسنة 2001، اذ يخضع تنظيم الحفلات والافراح لترخيص مسبق من مصالح البلدية، مقابل دفع رسم مقابل الترخيص، وتتراوح قيمة هذا الرسم بين 800 دج و1500 دج، بحسب التوقيت الذي تستغرقه فعاليات الفرح.

يقوم المحاسب البلدي بتحصيل مبالغ هذا الرسم، بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي، وأمر بالدفع يمضيه الأمر بالصرف للبلدية، وتتحصل البلدية على مداخيله كلية، والتي تخصص حصرا لإسعاف الفئات الهشة في المجتمع، فهي أموال مخصصة بنص القانون.

4- الرسم على الإقامة La Taxe De Séjour:

تم إقرار هذا الرسم سنة 1996، يفرض على إقامة كل شخص أو أسرة في المرافق السياحية في إقليم البلدية، وتشمل كل يوم أقامته، يتم خصمها من أصحاب المنتجعات والفنادق وأماكن الإقامة، حددت قيمة الرسم ب 10 دج للفرد و50 دج للأسرة¹.

مداخيله مخصصة كلياً للبلدية، وبطبيعة الحال تستفيد منها البلديات التي تتواجد في اقليمها حظيرة من الفنادق والسكنات ذات الايجار اليومي.

5- الرسم الخاص على رخص البناء، الهدم وشهادات المطابقة:

وهو رسوم يقوم بتحصيلها المحاسب البلدي مباشرة، وتستفيد خزينة البلدية كلية من مداخيلها، وقد زادت أهميتها مؤخرا بعد رفع قيمتها.

6- الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية:

يقصد بها كل اللوحات الورقية أو الحديدية، المكتوبة والمدهونة، الموجهة للغرض الاشهاري والإعلانات، في المحلات التجارية أو المهنية، في الساحات العمومية وحواف الطرقات، وتحدد قيمتها بحسب احجامها وأطوالها، يتم تسديدها عن طريق بطاقة فنية تعدها المصالح التقنية للبلدية، يحدد على ضوءها المبلغ الذي يسدد لدى المحاسب البلدي.

¹ - Boumoula , OP.CIT, pp. 35-68.

تم اقراره بمقتضى قانون المالية لسنة 2000، في مادته 56، اذ تقوم مصالح البلدية بإحصاء سنوي للصفائح والألواح الاعلانية المعنية، تحصل البلدية على مداخيله كلية.

7- رسم الحفاظ على البيئة:

وهو رسم يفرض على كل نشاط تتسبب آثاره في الاضرار بالبيئة، تقوم على إقرار قوائم المتعاملين الذين يفرض عليها هذا الرسم مديريات البيئة الولائية.

توزع حصيلة جبايته على البلدية بنسبة 25%، والباقي يستفيد منه الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث¹.

8- الضريبة على الربح المنجمي²:

تتوزع هذه الضريبة على مجموعة من الضرائب والرسوم كما يلي:

9- ضريبة الربح المنجمي واتاوة الاستخراج:

تحصل البلدية على 9% من التحصيل، ويخصص 20% لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

10- الرسم على حق استغلال المساحات المنجمية:

يخصص 70% من تحصيلاته لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

وهي رسوم تستفيد منها القليل من البلديات، نظرا لتواجد المناجم عموما في المناطق الجبلية، وقلة الاقبال على استغلالها لبيروقراطية الإدارة، وكذا المعارضة الشديدة التي يواجه بها المواطنون هذا النوع من الأنشطة الاقتصادية، لتأثيرها السيء على البيئة والنشاط الفلاحي.

¹ - عبد الرزاق لجناف، "دور الجباية المحلية في تحقيق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية"، مجلة دراسات جبائية، المجلد 10، العدد 01، جويلية 2021، ص ص 126-154.

² - لجناف، المرجع السابق، ص ص 126-154.

11-الضريبة على مداخيل الصيد البحري:

وتتراوح بين 900 دج لكل ثلاثة أشهر لأصحاب المهن الصغيرة، و2000 دج للصيد البحري كل ثلاثي، و2000 دج للبحارة والصيادين كل فصل، تحصل البلدية على 50% من هذه الضريبة، والباقي تحصل عليه خزينة الدولة¹.

تستفيد بلديات قليلة من هذه الضريبة، نظرا لأنها تخص البلديات الساحلية، الا إذا تم تعميم نشاط الصيد وتربية المائيات في عموم البلديات، خاصة أين تتواجد السدود والحوجز المائية، ان استغلت في تربية المائيات، فمديريات الصيد البحري متواجدة في كل الولايات.

12-ضريبة الدخل الإجمالي على الايجار:

تقرض على أرباح مقابل ايجار السكنات بنسبة 7%، اما المحلات المهنية والمحلات ذات الاستعمال التجاري فنسبة الضريبة على أرباحها تصل 15%، تقسم مناصفة بين البلدية وخزينة الدولة، أي 50% لكل طرف.

13-قسمة السيارات:

وهي عبارة عن قسمة اجبارية لكل ملاك السيارات بأنواعها الخفيفة والثقيلة، التابعة لأملاك خاصة أو أملاك عامة، بدأ العمل بها سنة 1996، تتباين قيمتها بتباين خصائص السيارة وحجمها، فالسيارة العادية تختلف عن الشاحنة... الخ، كما تتناقص قيمتها كلما زاد قدم السيارة، علما أن السيارات ذات المحركات بالغاز قد اعفيت مؤخرا من تسديد هذه القسمة، تشجيعا على استعمال الغاز غير المضر بالبيئة.

يحصل صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية على 80% من مداخيلها، وهي المداخيل التي يعاد توزيعها على البلديات والولايات، أما 20% الباقية فتخصص لخزينة الدولة².

يقوم ببيع هذه القسائم مكاتب القباضات للضرائب في البلديات مقرات الدوائر وكذا مكاتب البريد، ثم يتم صبها في حساب خاص تحت رقم 020-500 ليتم توزيعها كما سبق ذكره.

¹-لجناف، المرجع السابق، ص ص.126-154.

²- زيدان، مرجع سابق، ص.55.

14- اتاوة الرعي:

جاء اقرارها في قانون المالية لسنة 2001، تفرض على مستعملي المساحات الرعوية التابعة للأماكن الخاصة للدولة والبلدية، مثل المناطق السهبية، ويعود للبلدية ما نسبته 30% من مداخيله، والباقي يخص لخزينة الدولة.

ت-مداخيل الأملاك:

قسم قانون البلدية أملاك البلدية الى: أملاك عمومية طبيعية واصطناعية غير قابلة للتنازل ولا التقادم ولا الحجز ، وأملاك خاصة¹، أما الأملاك العمومية فتتمثل في شواطئ البحر ، الساحات العمومية ، الأرصفة ، و هي غير قابلة للبيع، لا يمكن اكتسابها بالتقادم المكسب ، كما لا يمكن لقضاة المحاكم اصدار أحكام بحجزها لصالح جهات أخرى، أما الأملاك الخاصة فتتمثل في الأراضي بأنواعها، فلاحية أو قابلة للتعمير - خاصة بعد صدور القانون 74-26 المؤرخ في 26 فيفري 1974 المتعلق بالاحتياطات العقارية للبلديات -² ، السكنات الموجهة للإيجار، المحلات التجارية، الأسواق المغطاة، الأسواق الأسبوعية للسيارات والبضائع والمواشي، إضافة الى المذابح والمسالخ، قاعات الأفراح، الملاعب الجوارية، المسابح، رياض الأطفال، مواقف السيارات، قاعات العرض... الخ.

يمكن للبلدية الاستغلال المباشر لهذه الممتلكات، باعتبار تمتعها بالشخصية المعنوية الاعتبارية، كما يمكن استغلالها عن طريق المتعاملين الخواص في عمليات الايجار، وكذا حقوق استغلال المنشآت البلدية في قاعات العرض والأسواق³.

أكدت القوانين والتعليمات على الزامية الشفافية في منح التفويض لاستغلال هذه الممتلكات، من خلال وجوب اللجوء الى المزادات العلنية في منح حقوق الاستغلال أو الامتياز، كما تم تكريس دور إدارة أملاك الدولة في تحديد الأسعار الافتتاحية لتفويض استغلال هذه العقارات، علما أنه يتم

¹ - المادة 157 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

² -سمح القانون 74-26 الخاص بالاحتياطات العقارية لصالح البلديات للبلديات بتكوين محفظة عقارية هامة، خاصة مع تسهيل الإجراءات، واعتماد أسعار رسمية زهيدة في تقييم مقابل هذه الأراضي.

³ -معممر حمدي، "إصلاحات المالية المحلية في الجزائر كألية لتصحيح عجز ميزانية الجماعات المحلية - بالإشارة الى حالة ميزانية البلديات -"، مجلة الاقتصاد والمالية، المجلد 04، العدد 02، 2018، ص ص 84-94.

اعداد دفتر شروط إلزاميا، تتم على أساسه عملية الإيجار او التفويض، كما يتم بموجبه تحديد حقوق وواجبات كل طرف.

وتعتبر عائدات الأملاك من أهم مصادر التمويل الداخلية بعد إيرادات الجباية، فبلدية بوعنداس مثلا الواقعة الى الشمال من ولاية سطيف تحصل على متوسط مداخيل سنوية من منتج الأملاك تصل الى 2.5 مليار سنتيم، وهو ما يمثل 25% من مداخيلها السنوية العامة.

ولأنها موارد ثابتة فقد تم تشجيع البلديات على خلق حظيرتها الخاصة من الممتلكات في الماضي، مثل الموافقة على مشاريع كثيرة لإنجاز سكنات ومحلات تجارية، ممولة بقروض بنكية، كما بادرت الدولة الى تمويل عملية لإنجاز 100 محل مهني في كل بلدية، تساهم في التشغيل وخلق الثروة للبلديات، كما مولت عمليات لإنجاز روضة في كل بلدية، لأجل التكفل بالطفولة في هذه البلديات، وتحقيق زيادة في مداخيلها.

ث- إيرادات مقابل الاستغلال:

مكن القانون البلديات من تقديم بعض الخدمات بمقابل، لتساهم في تحسين مداخيلها وخدماتها، فخدمات النقل المدرسي قانونا تكون بمقابل، شريطة أن تكون أسعارها مدروسة، لتكون في متناول المتدربين، وخاصة في الوسط الريفي المعروف بانخفاض المستوى الاجتماعي لقاطنيه.

مكنن القوانين استغلال عتاد الحظيرة لزيادة مداخيل البلديات، عن طريق كرائها للأفراد، أو للشركات العمومية والخاصة، وذلك بتحديد أسعار خدماتها عن طريق مداولة للمجلس الشعبي البلدي، ونفس المنطق ينطبق على استغلال الأرصفة والشواطئ، وكذا المحاشر البلدية.

تمثل إيرادات باب مقابل الاستغلال ما نسبته 10 % أو أقل من مداخيل البلديات، نظرا لقلّة الحرص على تفعيل مداخيل هذا الباب، وكذا غلبة الخلفية السياسية على سلوك المنتخب المحلي، اذ أكثر ما يحرص عليه إرضاء الناخبين، استعدادا لموعد انتخابي قادم.

1-2- المصادر الخارجية لإيرادات البلدية:

تتنوع مصادر مداخيل البلدية الخارجية، بين تخصيصات الدولة والولاية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وكذا قروض البنوك، إضافة الى الهبات، وهي على النحو التالي:

1-تخصيصات الدولة:

بقيت الدولة تحرص على تمويل الجماعات المحلية رغم استقلاليتها المفترضة، وذلك يعود الى الوضع المالي الصعب الذي تعيشه البلديات، اذ تحرص الدولة على استمرار الجهد التنموي لهذه الوحدات الإدارية المحلية، لأن الهدف من استحداثها في الخلفية النظرية للنظام السياسي هي المساهمة في التنمية المحلية وتوفير أسبابها، كما تحرص على تأمين التمويل الذي يؤمن استمرار البلدية كمرفق خدمي عام ، يؤدي خدمة عامة للمواطن، فيتم ضمان تمويل ما يسمى بالنفقات الاجبارية مثل الأجور و التزود بالطاقة الكهربائية و الغاز و الوقود و الهاتف ...الخ.

تتم عملية تمويل البلديات من ميزانية الدولة عبر مجموعة من الآليات المباشرة وغير المباشرة، وهو ما سيتم توضيحه كما يلي:

أ-المخططات البلدية للتنمية PCD:

تم استحداث هذا البرنامج بداية من سنة 1974، بمقتضى المرسوم التنفيذي 73-136 المتعلق بتحديد كيفية تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية¹، والذي يعرف هذا البرنامج في مادته الأولى على أنه عبارة عن برامج مسجلة للبلدية من ميزانية الدولة، لتمويل عمليات مسجلة ومبرمجة في مخططها البلدي للتنمية، فهي اعانات تسجل في ميزانية البلدية للتجهيز والاستثمار، أي انها أموال مخصصة²، لا يمكن استعمالها الا فيما خصصت له في مقرر التسجيل.

تسجل هذه الإعانات في شكل رخص برامج باسم والي الولاية، الذي يعتبر بمثابة الأمر الرئيسي بالصرف³، فهو الذي يفوض الأمرية بالصرف لرئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف الثانوي لهذه البرامج.

تسجل برامج المخططات البلدية للتنمية بناء على طلب المجلس الشعبي البلدي، الذي يضع في بداية عهده مخططا للتنمية طيلة عهده، ويرتب أولوياته لكل سنة.

¹ - المرسوم التنفيذي 73-136 المؤرخ في 9 اوت 1973 المتعلق بتحديد كيفية تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67 المؤرخ في 21 اوت 1973.

² - المادة 172 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ -المادة 3 من المرسوم التنفيذي 73-136 المتعلق بتحديد كيفية تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية.

كما يخضع تسجيل العمليات في هذا البرنامج لمدونة استثمارات خاصة بالمخطط البلدي للتنمية، تخص عموماً التزود بالماء الشروب، التطهير، البنايات المدرسية الطرقات والمسالك، ساحات اللعب، قاعات العلاج والكهرباء الريفية... الخ، إذ لا يمكن للمجلس الشعبي البلدي الخروج عن هذه المدونة في طلب تمويل العمليات التنموية الممولة من ميزانية الدولة في باب المخططات البلدية للتنمية.

يعطي المرسوم لوالي الولاية المختص إقليمياً صلاحية الإلغاء الجزئي أو الكلي لعملية تنموية سجلت صالح بلدية في إطار المخطط البلدي للتنمية، عندما يقدر أن إنجازها في النهاية لن يكون مثمراً، كما يمكن للوالي الحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في مباشرة إجراءات تنفيذ عملية مبرمجة في إطار المخطط البلدي للتنمية، إذا تأكد من تقاعسه، أو رفضه مباشرة هذه الإجراءات¹.

يتم الحرص في السنوات الأخيرة انسجاماً مع المقاربة التشاركية على إشراك المواطنين وفعاليات المجتمع المدني في اقتراح عمليات المخطط البلدي للتنمية، ثم تداول المجلس الشعبي البلدي حول المخطط الخماسي ككل، ليتم تنظيم عملية تحكيم على مستوى اللجنة التقنية للدائرة، التي بإمكانها حذف بعض المقترحات وإضافة مقترحات أخرى، انسجاماً مع الأولويات التي تحددها القطاعات الوزارية، وصولاً لآخر محطة قبل التسجيل الإداري الرسمي على مستوى وزارة المالية وهي تنظم عملية تحكيم أخرى على مستوى المجلس التنفيذي الولائي.

ثم إن المخططات البلدية للتنمية هي عبارة عن برامج صغيرة، يستهدف بها حل المشكلات المستعجلة، وتلبية حاجيات آنية للسكان المحلية، وفي مدى زمني قصير، فلا تزيد آجال الإنجاز في الأصل عن 3 أشهر.

لقد تحولت هذه البرامج مع السنين إلى محور هام في التنمية المحلية لاعتبار تمكن البلديات من الإنجاز واستهلاك اعتماداته في مدى زمني أفضل من المديرية الولائية، التي تعجز في كثير من الأحيان عن متابعة برامجها بفعل قلة إمكانياتها وبعد المسافات بين مراكز الولايات ومقرات البلديات.

يخضع تسجيل برامج مخططات التنمية البلدية في قانون المالية إلى الوضعية المالية للبلاد، إذ تتراوح بين الارتفاع والانخفاض عندما نقارن بين أرقام السنوات المالية المختلفة، ففي سنة 2016 تم

¹ - المادة 12 و 13 من المرسوم التنفيذي 73-136 المتعلق بتحديد كفاءات تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية.

تخصيص غلاف مالي بلغ 6 الاف مليار سنتيم¹ في باب المخطط البلدي للتنمية، ثم لينخفض في ميزانية 2017 الى 3.5 الاف مليار سنتيم²، وهو الرقم الذي ارتفع سنة 2022 الى 10 الاف مليار سنتيم³، ولسنتين مائيتين متتاليتين.

عندما نحلل هذه الأرقام وبالمقارنة مع عدد البلديات، نجد أن الغلاف الذي سيخصص لكل بلدية في سنوات الذروة التي خصص فيها غلاف مرتفع مقارنة بالسنوات الأخرى، لا يكاد أن يتجاوز 6 مليار سنتيم لكل بلدية سنويا، وهو الرقم الذي لا يمكنه تغطية الاحتياجات التنموية المتزايدة، في ظل الاعتماد الكلي لأغلبية البلديات على هذه الاعانة السنوية، وخاصة مع التزايد السكاني المعتبر في البلديات الحضرية، مما يصعب من إمكانية التحكم في توجيه الفعل التنموي توجيهها متوازنا.

ب- البرامج القطاعية غير الممركزة PSD:

هي برامج ممولة من ميزانية الدولة، تسجل باسم والي الولاية، إذ يقترحها المجلس الشعبي الولائي والمجلس التنفيذي للولاية⁴، ويمكن أن يحول تسييرها للبلديات، عند توفر الإطار البشري القادر على متابعة تنفيذها، وبالخصوص عندما يتعلق الأمر ببعض الاختصاصات التي دُتبت البلدية على تنفيذها، مثل البنايات المدرسية والمطاعم المدرسية... الخ.

علاقتها بالتمويل المحلي تكمن في إمكانية تحويل أمرية الصرف الى رئيس المجلس الشعبي البلدي، مثلما أقدم عليه والي ولاية سطيف سنة 2011، عندما حول أمرية الصرف لرؤساء البلديات في انجاز برنامج معتبر من التدعيم بالأقسام المدرسية في المدارس الابتدائية، تحصلت عليه الولاية، وذلك بهدف الإسراع في الإنجاز، لمواجهة اكتظاظ واجهته المدارس الابتدائية في بعض بلديات الولاية.

¹ - القانون رقم 15-18 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015 المتعلق بقانون المالية 2016.

² - القانون 16-14 المؤرخ في 28 ديسمبر 2016 المتعلق بقانون المالية لسنة 2017.

³ - القانون 20-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2020 المتعلق بقانون المالية لسنة 2021، والقانون 21-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2021 المتعلق بقانون المالية لسنة 2022.

⁴ - صبيحة محيي زوجة راحم، تسيير الموارد المالية المحلية - واقع وافاق، أطروحة دكتوراه غير منشورة (جامعة الجزائر 3: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2012-2013)، ص.138.

كما تكمن هذه العلاقة بالتمويل المحلي من خلال تلبية حاجيات محلية، تعجز ميزانية البلدية أو الولاية عن التكفل بها، لوجوب تخصيص أغلفة مالية معتبرة، أو عندما يكون الإنجاز عابر للبلدية الواحدة أو الولاية الواحدة، مثل مشاريع تجنيد الماء الشروب أو تحويله على مسافات بعيدة.

يتم في البرامج القطاعية غير الممركزة تمويل مشاريع ضخمة، تتجاوز في قيمتها وأثرها تلك المخصصة لبرامج التنمية المحلية بشكل لا يقارن، ففي سنة 2005 على سبيل المثال خصص غلاف مالي للبرامج القطاعية غير الممركزة بلغ 1708.5 مليار دينار، في الوقت الذي لم يتجاوز الغلاف المالي لبرامج التنمية المحلية 200 مليار دينار¹، وتبرر السلطات العمومية ميلها للمركزة في البرامج التنموية بسبب نقص الكادر البشري المؤهل في البلديات لتسيير هذه الاغلفة المالية المعتبرة ومتابعة انجازها.

ت-الصناديق الخاصة:

تعتبر هذه الصناديق من أهم الآليات التي يتم عن طريقها التكفل بالنقائص التنموية في جهة معينة من الوطن، أنشئت من أجل تقريب الفوارق التنموية بين جهات الوطن²، ومن أمثلة هذه الصناديق صندوق تنمية مناطق الهضاب وصندوق تنمية ولايات الجنوب:

-صندوق تنمية مناطق الجنوب:

تم إقرار صندوق تنمية مناطق الجنوب سنة 1998 بمقتضى قانون المالية لنفس السنة، وهو عبارة عن حساب تخصيص خاص تحت رقم 089-302، وقد خصصت له موارد ثابتة بنسبة 1 % من الجباية البترولية، إضافة الى موارد أخرى محتملة، وقد كلف الوزير المكلف بقطاع التنمية العمرانية بأمرية الصرف لهذا الصندوق³، يمول هذا الصندوق استثمارات التجهيز في 13 ولاية جنوبية، والتي تشرف على ما مجموعه 258 بلدية، وقد بلغت تخصيصات هذا الصندوق سنة 2009 ما يقارب 638 مليار دينار جزائري.

¹-محمدي، المرجع السابق، ص.143.

²-محمدي، المرجع السابق، ص.142.

³-المادة 85 من القانون 97-02 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997 المتضمن قانون المالية لسنة 1998، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997.

-صندوق تنمية مناطق الهضاب:

سمي بالصندوق الخاص للتنمية الاقتصادية للهضاب العليا، أنشئ سنة 2004 في شكل حساب تخصيص خاص في الخزينة العمومية تحت رقم 116-302، يمول من الجباية البترولية بنسبة 3% من التحصيل، وكذا من اعانات أخرى محتملة، يتكفل بالتمويل الجزئي أو الكلي لاستثمارات التجهيز في البنايات التحتية لمناطق الهضاب، كما يمول الأنشطة المنتجة، كلف الوزير المكلف بالمالية بأمرية الصرف لهذا الصندوق¹.

بلغت الاغلفة المالية التي رصدت لهذا الصندوق سنة 2009 ما يقارب 1000 مليار دينار جزائري²، تم تخصيصها لإيصال الماء الشروب، خاصة فيما يسمى بمشاريع التحويلات الكبرى، والتي كان الهدف منها زيادة كميات الماء الشروب لهذه المناطق، وكذا الري الزراعي بحكم شساعة مساحة أراضيها الفلاحية، اضافة الى مشاريع الطرق، التجزئات السكنية الاجتماعية، المدارس والمنشآت الصحية... الخ.

ث-برامج التنمية الاستثنائية:

سطرت برامج تنمية كثيرة وصفت بأنها استثنائية، ويعود ذلك الى كونها غير مستمرة، ولم تعرف من قبل، وقد استهدفت النهوض بالمستوى التنموي في كل مستوياته وقطاعاته، ومن أهم هذه البرامج ما يلي:

-برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي:

امتد تنفيذ هذا البرنامج بين سنتي 2001 و2004، وقد خصص من مجمل غلافه المالي الذي بلغ 525 مليار دينار جزائري 114 مليار دينار جزائري للتنمية المحلية، أي ما يمثل تقريبا 25% من غلافه الكلي، تم التركيز فيه على المشاريع القاعدية الداعمة للنشاطات الإنتاجية

¹ - المادة 67 من القانون 03-22 المؤرخ في 28 ديسمبر 2003 المتضمن قانون المالية لسنة 2004، الصادر في

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 83 المؤرخ في 29 ديسمبر 2003.

² - مجبي، مرجع سابق، ص.130.

والخدمات، إذ استهدف القضاء على الفقر، توفير مناصب الشغل والقضاء على الفوارق الجهوية بين مناطق الوطن¹، وكذا تحسين المستوى المعيشي للسكان، وخاصة في المناطق المعزولة.

استفاد النطاق المحلي الذي تديره الجماعات المحلية من برامج كثيرة مثل: الرفع من كميات التزود من الماء الشروب، التطهير، تعميم الكهرباء الريفية والغاز الطبيعي، رياض الأطفال، الملاعب الجوارية، تهيئة الطرقات وفتح المسالك، انجاز المدارس الابتدائية والمحلات المهنية... الخ، وهي احتياجات تخفف الضغط على الجماعات المحلية، التي تتحمل ثقل غياب هذه الخدمات والمرافق في ظل ضعف ميزانياتها، خاصة مع قرب منتخبها اليومي من المواطن، ومعايشتهم اليومية له.

مثلت بعض هذه المنجزات زيادة في حظيرتها العقارية، مثل المحلات المهنية ورياض الأطفال، والتي تعتبر كفرص للزيادة من مداخيلها، بحكم تسييرها وتحويل ملكيتها الى البلديات.

- برنامج الاستدراك 2006:

هو برنامج تكفلت برعايته وزارة الداخلية والجماعات المحلية، والذي تمخض عن لقاء الولاية بالحكومة في جوان 2006، وقد بلغ غلافه المالي 60 مليار دينار جزائري، موزعة على قطاعات مختلفة، وقد أطلقت عليه تسمية الاستدراك لأنه يمثل عملية استدراك للبرامج والقطاعات التي بقيت تعرف نقصا في برامج التنمية السابقة².

تم توزيع البرنامج على قطاعات مختلفة، إلا أن الخاصية المشتركة بين هذه القطاعات هي ارتباطها المباشر بالحياة اليومية للمواطن، فقطاع التعمير والتهيئة حظي بغلاف قارب 30 مليار دينار جزائري، أي نصف الغلاف المالي المخصص في العملية، مما يمكن من رفع وتحسين المستوى المعيشي للسكان، وبالخصوص في المناطق الريفية التي تعرف حرمانا من عمليات التهيئة، كالطرقات داخل الأحياء، والأرصفة والإنارة العمومية، إضافة الى فضاءات اللعب للأطفال.

¹ - عيسى دراجي، منية خليفة، محمد البشير مركان، "اسهامات الحكومة من خلال المجالس الوطنية لدعم التنمية المحلية بولايات الجنوب والهضاب العليا مع مطلع القرن الواحد والعشرين"، أكاديمية للعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 02، 2020، ص ص.12-25.

² - محدي، مرجع سابق، ص.144.

ويعتبر قطاع الموارد المائية أولوية قصوى في أي مجهود تنموي، وبالخصوص مع التغير المناخي الذي عرفته السنوات الأخيرة، إذ انخفض منسوب الأمطار، مما خلق صعوبات كبيرة في التمون بالماء الشروب، لذلك تم تخصيص غلاف 8 مليار دينار جزائري إضافية لبرنامج سابقة.

كما لا يمكن الاستهانة بأهمية برنامج اعانات السكن الريفي الذي حظي بغلاف بلغ 7 مليار دينار، وهو نمط سكني موجه للمناطق الريفية، للفئات التي تحوز قطعاً أرضية وتمارس نشاطاً فلاحياً، ويستهدف تثبيت الساكنة في مناطقها، وبالتالي التخفيف من وطأة الهجرة إلى المدينة.

الجدول رقم (32): توزيع رخص استثمارات برنامج الاستدراك لسنة 2006

النسبة %	المبلغ	البيان
50	30	التعمير والتهيئة
13.33	08	الري
11.66	07	السكن الريفي
08.33	05	التربية
08.33	05	الصحة
08.33	05	الشباب والرياضة
100	60	المجموع

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية - لقاء الحكومة الولاية - قصر الأمم 2006¹.

في النهاية يشار إلى عامل نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية، الذي تتضرر البلدية بفعله من خلال نقص في مواردها الجبائية، نتيجة لإجراءات تشجيع الاستثمار التي تلجأ إليها الدولة أحيانا،

¹ - محيي، مرجع سابق، ص.144.

للتشجيع على الاستثمار الخاص، مما يدفع الدولة الى تعويض البلديات عن الضرر، مثل التخفيضات التي يتم إقرارها على الضرائب على الأرباح...الخ.

2- اعانات ميزانية الولاية:

أقر قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي إمكانية تقديم المساعدة للبلديات من ميزانية الولاية، وخاصة في الاختصاصات والأعمال التي تتجاوز قدرة ميزانيات البلديات¹، اذ عادة ما تكون ميزانية الولاية ذات وفرة في مواردها، في مقابل معاناة تعرفها ميزانية البلديات، فتبادر الولاية في ميزانيتها الى تخصيص اعانات لصالح البلديات، وبالخصوص البلديات التي تعاني ميزانياتها من العجز.

طيلة السنوات الماضية بادرت ولاية سطيف مثلا الى تمويل عمليات الربط بشبكة الغاز الطبيعي في بلديات الولاية ، خاصة بعد توقف البرامج القطاعية عن التكفل بهذه العمليات، نتيجة لتأثير الأزمة المالية بفعل اثار وباء كوفيد 19، و كذا ضعف الجباية البترولية، كما تكفلت نفس الولاية في ميزانيتها الإضافية لسنة 2022 بتزويد بعض بلدياتها بشاحنات ذات صهريج للتخفيف من معاناة نقص الماء الشروب ، و هي الأزمة التي استفحلت سنة 2022 بفعل ضعف كميات التساقط ، إضافة الى تأخر انهاء مشاريع التحويلات الكبرى، و هي مشاريع قطاعية استهلكت أغلفة مالية بآلاف الملايير، الا أن وتيرة إنجازها كانت ضعيفة جدا، مما جعل بعضا من مقاطعها من دون أثر، بعد سنوات عديدة من بداية الانجاز.

3- تخصيصات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية CSGCL :

يعتبر صندوق التضامن والتضامن للجماعات المحلية من أهم ممولي ميزانيات البلديات، سواء ميزانيات التسيير أو ميزانيات التجهيز، فيتكفل الصندوق بتمويل المناطق الواجب ترقية خاصة، من خلال برمج تنموية خاصة بتحسين الإطار المعيشي للسكان، وانجاز المكتبات ورياض الأطفال وصيانة المدارس والنقل المدرسي، إضافة الى الاطعام المدرسي²، تهيئة الطرقات، البنائيات المدرسية،

¹ -المادة 74 من القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

² -خير الدين وصيف فائزة، عمر ملوكي، " صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (CSGCL) ومساهمته في دعم المشاريع الاستثمارية للبلديات"، مجلة العلوم الإدارية والمالية، المجلد 02، العدد 02، 2018، ص 154-162.

المنشآت الإدارية ومعادلة التوزيع في ميزانيات التسيير...الخ، وسيلي تقديم بأكثر تفصيل لدور هذا الصندوق في تمويل الجماعات الاقليمية في مبحث قادم.

4-اعانات البلديات لبعضها:

شجعت القوانين النازمة لشؤون البلديات على إمكانية الشراكة بين البلديات المتجاورة، في مشاريع تخص تنمية الإقليم، أو في انشاء مؤسسات عمومية منتجة للمداخل، أو حتى انجاز مرافق خدمية مشتركة، تقدم خدمات لمواطني البلديتين.

تعتبر بلدية حاسي مسعود بمثابة أغنى بلدية على المستوى الوطني، لاعتبار احتوائها على أكبر مواقع استخراج النفط، مما وفر لها عائدات جبائية كبيرة جدا، تزيد عن حاجاتها، لذلك فهي تقوم بتقديم مساعدات مالية سنوية لبلديات ولاية ورقلة، في إطار التضامن المباشر مع هذه البلديات الفقيرة.

في النهاية يشار الى ان هذا التعاون يمكن أن يكون بين البلديات داخل الولاية الواحدة، أو بين بلديات داخل الوطن، ويمكن التعاون مع بلديات من خارج الوطن في إطار ما يسمى بالتعاون اللامركزي بين البلديات.

5-القروض:

تعرف القروض على أنها: "... مبلغ من المال تحصل عليه الدولة أو البلدية (او الأشخاص عن طريق الالتجاء الى الجمهور أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية مع التعهد برد المبلغ المقترض ودفع الفوائد طوال مدة القرض وفقا لشروطه"¹، وقد سمح قانون البلدية للبلديات بالاقتراض عندما اعتبر القرض موردا من الموارد المحتملة لميزانياتها²، وغالبا ما توجه هذه القروض لتمويل عمليات انجاز تجهيزات ذات عائدات مالية تساهم في خلق الثروة.

يشترط في البلدية المستدينة أن تكون لها مصادر تمويل قارة تمكنها من تسديد القرض البنكي في الآجال المحددة في الاتفاقية، اذ تصبح أقساط القرض وفوائده من النفقات الاجبارية التي تلتزم جهة الوصاية الإدارية بضمان سدادها سنويا عبر حسمها اجباريا في الميزانيات السنوية للبلدية

¹ - إبراهيم يامة، "مدى فاعلية مصادر مالية ميزانية البلديات في تحقيق التنمية على المستوى المحلي"، مجلة الدراسات المالية المحاسبية والإدارية، العدد 06، ديسمبر 2016، ص ص 254-269.

² - المادة 170 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

المستدينة، والالتزام بالحسم الملائم للنفقات الاجبارية في الميزانية هو من شروط المصادقة على الميزانيات البلدية من الوصاية الإدارية.

برغم قلة لجوء البلديات الى مثل العمليات المالية نظرا للتضييق على إجراءاتها الإدارية، الا تجارب كثيرة تمت في هذا الإطار، فبلدية بوعنداس التابعة لإداريا الى ولاية سطيف قد استقادت سنة 1987 من قرض من الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط بقيمة 15.7 مليار سنتيم، تم بموجبه انجاز 108 سكن ترقوي بمركز البلدية، حصلت البلدية بعد عملية بيع المنتج للمواطنين على أرباح تجاوزت 10.6 مليار سنتيم، وهي عملية ذات بعد وطني اذ استقادت منها 322 بلدية عبر 26 ولاية ، بغلاف اجمالي بلغ 3032 مليار سنتيم ، و ان مثلت بلدية بوعنداس استثناء بتحقيقها للأرباح في هذه العملية ، اذ اضطرت الحكومة سنة 2011 للتدخل و تغطية ديون البلديات الأخرى اتجاه صندوق التوفير و الاحتياط بحكم العجز في تنفيذ المشروع¹.

كما نفذت نفس البلدية عملية انجاز 35 سكن اجتماعي ايجاري سنة 1986، بتمويل من صندوق التوفير والاحتياط بقرض لمدة 40 سنة، وتساهم عائدات ايجار هذه السكنات في موارد ميزانية البلدية.

6-الهبات والوصايا:

يعتبر قانون البلدية ناتج الهبات والوصايا من الموارد الخارجية التي يمكن أن تستفيد منها ميزانية البلدية²، اذ لم يغلق الباب أمام هذا النوع من الموارد التي قد تساهم بشكل أو بآخر في تمويل ميزانية البلدية.

هو تمويل قد يتم مباشرة من المواطنين بصب أغلفة مالية في حساب البلدية، أو بشكل غير مباشر عن طريق تمويل عمليات تنموية في إقليم البلدية، من أشخاص طبيعيين او معنويين³، بمعنى

¹-المرسوم التنفيذي 11-300 المؤرخ في 22 اوت 2011 المحدد لطبيعة ديون المجالس الشعبية البلدية المضبوطة بتاريخ 31 ديسمبر 2006، وكذا مبلغها وكيفية التكفل بها، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 49 المؤرخ في 28 اوت 2011.

²- المادة 170 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³- عبد الفتاح علاوي موسى بن منصور، " بدائل تمويل الجماعات المحلية في الجزائر"، الاقتصاد الجديد، المجلد 5، العدد 1، ص ص.25-40.

أن مواطننا لا وارث له مثلا ، بإمكانه ترك وصية بنقل ممتلكاته باسم البلدية ، و خاصة ما هو من السيولة النقدية ، أو مواطن رغب في التبرع لنشاط الاطعام المدرسي ، فحتما ستمر العملية عبر وضع هذه الاغلفة المالية في حساب البلدية ، كما يمكن أن تكون العملية في شكل انجاز مرافق، لم تقو ميزانية البلدية على التكفل بإنجازها ، أي أن إنجازها في الأصل من اختصاص البلدية ، مثل قيام الفنان لونيس ايت منقلات سنة 1997 بتهيئة منبع عمومي للاستغلال العام في بلدية برياشة ، بعد جفاف ضرب المنطقة، ما أدى الى انخفاض محسوس في المياه المتدفقة في الشبكات العمومية، او عمليات بناء المدارس الابتدائية و توسعتها بإنجاز اقسام إضافية ، و قد سبق عرضها في مبحث سابق حول قيام محسنين ببناء مدارس ابتدائية تطوعا في بعض بلديات ولاية سطيف.

كما يمكن أن تكون المساهمات في شكل تجهيزات يحتاج لها المواطن أو البلدية، مثل مبادرة مؤسسة زين الدين زيدان الخيرية بتزويد بلديتي أيت تيزي وأيت نوال مزادة الواقعتين في شمال سطيف بسيارتي اسعاف لاستعمالهما في نقل المرضى الى المستشفيات، وكذا استعمالها في كل ما يخدم الصالح العام¹، خاصة وأنها بلديات جبلية غير مزودة بعيادات متعددة الخدمات، مما يجعل البلدية مضطرة لتسخير امكانياتها لنقل الحالات الاستعجالية من المرضى من ساكنتها الى المستشفيات المجاورة.

كما يمكن أن تحصل البلدية على هبات ووصايا من أشخاص أو هيئات اجنبية بعد موافقة وزارة الداخلية²، لعلاقة تجمع الشخص أو الهيئة بالبلدية، او الجهة ككل، مثل مبادرات تمويل جمعيات إنسانية فرنسية -لمواطنين من أصول جزائرية - لعمليات حفر الآبار الارتوازية في بلدية ايث شبانة بولاية سطيف سنة 2018، وهي العمليات التي كثيرا ما تتساهل معها السلطات العمومية بحكم وضوح مصدرها.

¹ -Arezki Saïd, Farid Alilat, " OU VONT LES MILLIONS DE LA FONDATION ZIDANE ?", **JEUNE AFRIQUE**, n= du 06 mai 2021, lu le 22 décembre 2022 A 23: 20 dans la page du journal sur internet.

² - المادة 172 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

في النهاية يشار الى أن البلدية لا يمكنها تحصيل رسوم أو ضرائب أو مساهمات أو أتاوى غير محددة في القوانين سارية المفعول¹، رغم أن المجلس الشعبي البلدي هيئة تداول محلية، أي في مرتبة المشرع المحلي في نظم محلية أخرى.

الفرع الثاني: إقرار ميزانية البلدية وتنفيذها والرقابة على تنفيذها

1- إقرار ميزانية البلدية:

تعرف الميزانية بأنها: "برنامج عمل مالي يتبلور في شكل وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية وينطوي على تغيرات مفصلة لكل من النفقات والإيرادات العامة لسنة قادمة وهي الأداة التي تستخدمها السياسة المالية لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية"²، أي أن الميزانية هي برنامج عمل لهيئة عمومية أو خاصة، يعبر عنه في وثيقة مالية محاسبية، بحيث تقيد الموارد التقديرية في أبواب خاصة، وتقيد النفقات في أبواب أخرى، تخضع الميزانية لمصادقة جهة قرار محددة قانونا، ويمتد تنفيذها لسنة كاملة.

كما يعرف قانون المحاسبة العمومية الميزانية بأنها: "الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها"³.

أن تمتع أية هيئة عامة أو خاصة بميزانية خاصة بها يعبر عن استقلالية في التسيير وتدبير الشؤون الذاتية، وهو ما يمنح مساحة من المبادرة في الإنجاز والعمل، عكس الهيئات التي ليس لديها ميزانية خاصة بها، وتعتبر البلدية من الهيئات العامة التي تتمتع بميزانية خاصة بها، تسيير بها شؤونها الخاصة، وشؤون المواطنين والاقليم.

تعرف ميزانية البلدية على أنها: "مجموع الحسابات المالية التي تقيد لسنة ميلادية واحدة وتخص جميع الموارد المتاحة وجميع الأعباء التي يجب اداءها"¹.

¹-المادة 196 من القانون 10-11 المتعلق بقانون البلدية.

²- ساحل، مرجع سابق، ص.223.

³-المادة 3 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 اوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

كما يعرفها قانون البلدية بأنها: " جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار"²، بمعنى أن أرقام الإيرادات والنفقات المسجلة في الميزانية ابتداء هي تقديرية وليست نهائية ، فالميزانية الأولية -التي تعد و يصادق عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي وجوبا قبل 31 أكتوبر من السنة المالية السابقة³ - تتبني على ارقام تقديرية تستأنس بأرقام الميزانية السابقة ، و كذا تعليمة تأطيريه ترد من وزارة الداخلية، تحدد فيها اتجاهات الميزانية ، و النسب الواجب حسمها من اعانات السنة المالية السابقة) اعانات صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية)، و كذا مبالغ التعاقدات مع المتعاملين مع البلدية فيما يخص الخدمات و التموينات بشكل تقديري، ثم تستكمل بميزانية إضافية تعد و يصادق عليها من المجلس المنتخب قبل 15 جوان من السنة المالية الجارية⁴ ، و هي النسخة النهائية للميزانية لأنها تعد بناء على أرقام شبه نهائية تخص إيرادات البلدية شبه النهائية للسنة المالية ، التي يعدها المحاسب البلدي، و كذا إدارة الضرائب التي تبلغ البلدية برقم مداخيلهم الجبائية في كشف حسابي مبوب و دقيق، فهي " تضمن الربط بين سنة و أخرى ، بالإضافة الى تصحيح و إعادة هيكلة تقديرات الميزانية الأولية . كما تدمج قرارات المجلس الشعبي البلدي لما بعد المصادقة على الميزانية الأولية مثل فتح الاعتمادات المسبقة..."⁵، لأن تحصيل الإيرادات المتأخرة يستمر حتى بعد اعداد الميزانية الإضافية تحت عنوان انجاز السنوات السابقة.

يسبق انجاز الميزانية الإضافية اعداد الحساب الإداري للسنة المالية السابقة⁶، الذي يبين في جداول مداخيل السنة المالية الفعلية، وإنجازات الانفاق، إضافة الى الباقي للإنجاز في قسم التجهيز الذي غالبا ما يرحل الى السنة المالية الموالية، وكذا الباقي من الإنجاز في قسم التسيير الذي سيتحول الى أحد موارد ميزانية السنة الموالية.

¹ - محمد براج، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية -دراسة حالة بلديات ولاية المدية، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2005)، ص.19.

² - المادة 176 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 181 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادة 181 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁵ - Rahmani, OP.CIT, p.24.

⁶ - المادة 188 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

تصبح مصادر تمويل الميزانية السنوية بقسميها كما يلي:

-باقي انجاز السنة المالية السابقة الذي يحدده الحساب الاداري.

-المدخيل الجبائية التي تعدها وتبلغها إدارة الضرائب.

-إيرادات الممتلكات والأموال المحصلة.

-تخصيصات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية التي تبلغها ادارته الى البلديات

عن طريق والي الولاية.

يمتد تنفيذ الميزانية من 1 من جانفي في بداية السنة الى 31 ديسمبر من نفس السنة، بحكم أنها ميزانية سنوية، الا أن ميزة ميزانية الجماعات المحلية هي أنها تستفيد من مرحلة إضافية تمتد الى غاية 31 مارس من السنة الموالية، سواء في المدخيل أو النفقات¹، اذ رغم إيقاف المراقب المالي لعملية التأشير على النفقات أي عملية الالتزام، الا أن الأمر بالصرف والمحاسب البلدي يواصلان عملية تصفية المدخيل ودفع النفقات، الى غاية 31 مارس من السنة المدنية الموالية.

اقر المشرع مرونة في تزويد الميزانية البلدية بإيرادات ومخصصات جديدة بعد المصادقة على الميزانية أو قبلها، اذ يمكن فتح اعتمادات مسبقة قبل المصادقة على الميزانية الإضافية، أي في فترة تنفيذ الميزانية الأولية، كما يمكن فتح اعتمادات بترخيص خاص بعد المصادقة على الميزانية²، وذلك في حالة الحصول على مدخيل ذاتية لم تكن متوقعة، أو في حالة الحصول على مخصصات أو اعانات خارجية، من الدولة أو غيرها من جهات التمويل، علما أن الموافقة على فتح الاعتماد بنوعيه من اختصاص المجلس الشعبي البلدي، كما يختص بالمصادقة على الميزانية، بحكم أن الميزانية البلدية بأكملها هي عبارة عن عقد ترخيص من المجلس الشعبي البلدي صاحب صلاحية الترخيص.

تتكون ميزانية البلدية من قسم للتسيير وقسم للاستثمار والتجهيز³، يحوي كل قسم على أبواب لإيراداته الخاصة، وأبواب للنفقات، فقسم التسيير يتكون من أبواب تحسم فيها التخصيصات الخاصة

¹-المادة 187 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

²- المادة 177 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³-المادة 179 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

بالأجور، اصلاح البنايات والمرافق الإدارية والمدرسية، الاطعام المدرسي، اقتناءات الوقود والمحروقات، استهلاك الكهرباء الغاز والهاتف، تأمين المباني البلدية والمستخدمين والمنتخبين البلديين، اقتناء العتاد الصغير، تسيير المساحات الخضراء، اسعاف الفئات الهشة، صيانة الشبكات من ماء وتطهير وطرقا واناة عمومية ، تدعيم مبادرات الشباب و كذا المساهمات الاجبارية في ميزانيات الغير ، مثل المساهمة في تمويل الصندوق الولائي لمبادرات الشباب والمساهمة في تمويل صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية...الخ.

يخصص لصالح قسم التسيير ما تم تحصيله من العائدات الجبائية بأنواعها التي تعود للبلدية، تخصيصات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، اعانات الدولة من ميزانيتها الخاصة، وكذا مختلف المؤسسات العمومية البلدية ان وجدت، إضافة الى الرسوم المحصلة محليا والحقوق ومقابل الخدمات¹، فهو تبويب اجباري التنفيذ في منهجية اعداد الميزانية البلدية.

أما قسم التجهيز والاستثمار فيتكون من عمليات اقتناء العتاد الكبير، السيارات، الدراسات التقنية، الإنجازات سواء طرقا أو مباني أو منشآت، وكذا مد مختلف الشبكات...الخ، علما أن جزء من هذا القسم يقتطع من إيرادات قسم التسيير وجوبا بنسب لا تمس السير العادي للمرفق، اذ الزم المرسوم 67/145² المتدخلين في ميزانية البلدية و على رأسهم رئيس المجلس الشعبي البلدي بأن لا يقل الاقتطاع من ميزانية التسيير لصالح قسم التجهيز و الاستثمار عن 10% من الايرادات، و هي نسبة تختلف من بلدية الى أخرى، اذ كلما زادت مداخيل البلدية كلما أمكن الرفع من نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير لصالح قسم التجهيز و الاستثمار، أي أن كل ما يزيد عن الحاجة في تغطية نفقات التسيير ، أمكن تخصيصه للتجهيز ، كما يخصص لقسم التجهيز الفوائض المحققة في تسيير المؤسسات العمومية البلدية ، ناتج المساهمات في رأس المال ، اعانات الدولة و صندوق التضامن و الضمان ، ميزانية الولاية بعنوان عمليات للإنجاز و التموين في قسم التجهيز ، إضافة الى نواتج القروض المودعة في البنوك و المصارف ، إضافة الى أي ايراد مؤقت أو ظرفي غير متوقع³، علما

¹ -المادة 195 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 01 من المرسوم رقم 67-145 المؤرخ في 31 جويلية 1967 المتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير،

الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 71 المؤرخ في 31 اوت 1967.

³ - المادة 195 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

أن التسيير الراشد للمال العام لا يقبل تجميد المال خارج الدورة الميزانية Hors Budget، فتضيع قيمته و لا يستفاد منه ، كما يفتح الباب أمام مشاكل التحويل غير الشرعي للمال العام لأنه خارج نطاق الرقابة بأنواعها، فيتم إدخال السلة المالية من الإيرادات في الحركة الميزانية وجوبا ، حتى و ان تم حسمها في باب النفقات الطارئة غير المتوقعة¹، و هي عملية ممكنة في البلديات التي تعرف راحة مالية في الإيرادات ، و مستوى رفاه في التنمية ، و هو ما لا يمكن تحقيقه في البلديات الجزائرية حاليا.

ان قسم التجهيز والاستثمار هو المحرك لوتيرة التنمية وتلبية حاجيات الساكنة، وخاصة ما تعلق بالعمليات الكبرى، التي لا يمكن تسجيلها في قسم التسيير لطبيعة مدونته المختلفة عن قسم التجهيز، اذ كلما تعددت عملياته وبرامجه كلما توفرت مناصب الشغل، وحلت مشاكل، وتم التكفل بنقائص عانت منها الساكنة وارهقتها.

يتولى المجلس الشعبي البلدي التصويت على ميزانية البلدية، التي يجب أن تكون متوازنة، بمعنى ،ن تتساوى النفقات مع الإيرادات، كما ينبغي التكفل بالنفقات الاجبارية وجوبا²، مثل الأجور، تأمين البنايات الإدارية والمدرسية والمنتخبين، المنازعات، الوقود والمحروقات والكهرباء والغاز الماء و بعض المساهمات...الخ، أي النفقات التي يضمن تخصيصها استمرارية المرفق في تقديم خدماته، اذ لا يمكن على سبيل المثال استمرار إدارة البلدية في تقديم خدماتها إذا انقطع الكهرباء بسبب عدم الوفاء بالتزاماتها مع شركة الكهرباء والغاز، أو المساهمات التي تمثل حقوقا للغير ، مثل فوائد القروض، فبلدية بوعنداس مثلا ملتزمة بسداد أقساط القروض و فوائدها التي تم بها انجاز سكنات بلدية في عمليتين منذ سنين.

ان التوازن المطلوب في ميزانية البلدية يخص الأبواب والأقسام³، فكل باب في نفقات قسم التسيير مثلا يقابله وجوبا باب في إيرادات قسم التسيير، فيكون مبلغ النفقة المبرمجة هو نفسه مبلغ الايراد، كما يستوجب أن يكون مجموع نفقات كل قسم سواء التسيير أو التجهيز هو نفسه مجموع ايراداته.

¹ - المادة 200 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² -المادة 181 و 183 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ - Rahmani, OP.CIT, p.22.

ومن المرونة التي أقرها المشرع في تسيير مالية البلدية أيضا، إمكانية قيام الأمر بالصرف أثناء تنفيذ الميزانية بتحويل الاعتمادات في الباب الواحد للضرورة، أي بين مواد الباب الواحد، ثم يخطر المجلس الشعبي البلدي في أول دورة تلي العملية، وهذا بقرار اداري يصدره، أما تحويل الاعتمادات بين أبواب الميزانية فيتم بمداولة للمجلس الشعبي البلدي، إذ أن التسيير اليومي لشؤون البلدية قد تواجهه ظروف ومستجدات لم تكن متوقعة، ويستوجب التعامل معها، مثل حماية منشآت البلدية من مختلف الاخطار التي قد تواجهها، أو بروز حاجيات يستوجب التكفل بها لظرف ضاغط أو مستعجل.

لا يمكن لعمليات التحويل أن تمس الأموال المخصصة بتخصيص خاص¹ GAS، أي الاعتمادات المالية التي منحت من تمويل خارج الأموال الذاتية للبلدية، فتخصيصات منحة إعادة التوزيع مثلا التي يمنحها صندوق التضامن للجماعات المحلية موجهة حصرا لتغطية النفقات الاجبارية كأولوية قصوى، أو أموال الاطعام المدرسي على سبيل المثال التي لا يمكن تحويلها الى أبواب أخرى، الا بترخيص من الجهة المانحة، أو مقررات التجهيز التي لا يمكن تحويلها الى اعتمادات في قسم التسيير، سواء كانت من التمويل الذاتي أو اعانات من هيئات أخرى ، مثل مخصصات المخطط البلدي للتنمية المحلية ، او مخصصات صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية المخصصة في قسم التسيير.

ثم ان الأموال المخصصة لا يمكن تحويلها عن أصل تخصيصها حتى بعد نهاية السنة المالية ، او نهاية الإنجاز في العمليات المسجلة ، إذ أن الأموال الذاتية في قسم التسيير يمكن إعادة حسمها في أبواب أخرى ، لأنها تتحول الى فائض قابل للترحيل حسب إرادة المجلس بعد اقتراح الرئيس، أما الأموال المخصصة فحتى في حالة تحولها الى فائض ، فهي باقية انجاز قابل للاسترجاع لصالح الجهة المانحة، و هذا جوهر تفتيش قامت به لجنة من وزارة المالية في مديرية البرمجة و التخطيط لولاية سطيف سنة 2018 ، إذ سجلت أن المديرية المحلية تقوم بعملية إعادة تسجيل بواقى انجاز عمليات التنمية المحلية PCD محليا ، و هو ما اعتبرته مخالفا لقواعد تسيير الأموال المخصصة.

يخضع اعداد ميزانية البلدية الى قاعدتي الواقعية والصرامة²، إذ من غير المقبول مضاعفة المورد والنفقة المتوقعان عن قيمتهما، كما لا يقبل التخفيض من قيمتهما المتوقعة، لأجل بلوغ هدف

¹-المادة 182 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

²- Rahmani, OP.CIT, P.22.

معين، مثل البحث عن الحصول على اعانة التوازن باللجوء الى التخفيضات غير الواقعية، فبعض رؤساء المجالس الشعبية البلدية يلجؤون الى تخفيض توقعات الإيرادات لأجل ادخال الميزانية في العجز، ويتقدموا بطلب الحصول على اعانة لإقرار التوازن في الميزانية، وهي الاعانة التي يتكفل بتخصيصها صندوق التضامن للجماعات المحلية، و لكنها ليست بالسهولة التي تعتقد ، اذ أصبحت تخضع لدراسة و تمحيص كبير من طرف لجنة مختصة على مستوى وزارة الداخلية.

2-تنفيذ ميزانية البلدية:

يتولى تنفيذ ميزانية البلدية وكل العمليات المالية للبلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي والمحاسب البلدي¹، ويسمى أيضا بالقابض البلدي أو امين خزينة البلدية، اذ يتمتع الأول بصفة الأمر بالصرف للبلدية كما سبق ذكره، أما الثاني فيكلفه وزير المالية بمهمة تسيير و مراقبة تسيير المال العام، بحيث يخضع لسلطته السلمية بحكم أنه السلطة التي لها سلطة تعيينه، علما أن وزير المالية هو المسؤول على حماية المال العام و الأملاك العامة²، مع الملاحظة أن المرسوم لم يشر الى أملاك الجماعات المحلية و لا الى ماليتها، بل اعتبر أن أموال البلدية و أموال الدولة كلها أموال عامة.

يتم تنفيذ ميزانية البلدية عبر اليتين رئيسيتين وهما:

2-1-التنفيذ الاجرائي للطلب العمومي:

يشرف رئيس المجلس الشعبي البلدي على إجراءات الطلب العمومي في إطار تنفيذ ميزانية البلدية، فالميزانية هي عبارة عن برامج اقتناءات، انجاز وخدمات، وتنفيذ هذه البرامج يقتضي اللجوء الى إجراءات اختيار المتعاملين الاقتصاديين المتخصصين، وهي العملية الخاضعة للقواعد المحددة في قانون الصفقات العمومية³، اذ يخضع تنظيم الصفقات العمومية للبلدية لقانون الصفقات العمومية

¹ - المادة 14 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

² - المرسوم التنفيذي 95-54 المؤرخ في 15 فبراير 1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15 المؤرخ في 19 مارس 1995.

³ - المادة 189 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية. والمادة 6 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقييدات المرفق العام الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 50 المؤرخ في 20 سبتمبر 2015.

ساري المفعول، مما يلزم إدارة البلدية باللجوء الى نفس إجراءات الطلب العمومي المحددة قانونا مثل كل الهيئات العمومية.

ولأن رئيس المجلس الشعبي البلدي وكأي مسير مالي عمومي آخر مطالب بحسن تسيير المال العام، وتحقيق النجاعة في الطلب العمومي، فهو ملزم بالتزام مبادئ حرية الوصول الى الطلبات العمومية، بداية بالمساواة في معاملة المترشحين وكذا شفافية الإجراءات، وفقا لما هو محدد في قانون الصفقات¹، ومختلف النصوص القانونية ذات العلاقة، وكذا الاخلاقيات المتعارف عليها.

ان حرية الوصول الى المعلومة يقتضي عدم وضع الحواجز والموانع أمام المتعاملين العموميين المهتمين للحيلولة دون الاطلاع على طلبات البلدية، مثل تعمد عدم تعيين جهة سحب دفاتر الشروط، أو غلق مكتب الصفقات طيلة ساعات العمل، كما يستوجب ضمان الإعلام الملائم في بكل الوسائل والوسائط، بالشكل الذي يمكن المتعاملين الاقتصاديين من الاطلاع على الطلبات المعلنة من البلدية، خاصة مع توفر منصات متخصصة في السنوات الأخيرة في نشر إعلانات الصفقات العمومية.

أما المساواة في التعامل مع المتعاملين فيقتضي وضع شروط تحقق الملاءمة بين حجم الطلب العمومي والإمكانيات الواجب توفرها، مثل العتاد الذي يخضع للتتقيط والمراجع المهنية، وشهادات حسن الإنجاز، فلا يعقل طلب الدرجة الرابعة مثلا من بين مقاولات الأشغال العمومية لمشروع بغلاف مالي لا يتجاوز 500 مليون سنتيم.

كما تقتضي قواعد الشفافية الفتح العلني للعروض، ثم تمكين المتعاملين من الاطلاع على محضر التقييم وكيفية الاسناد، مع الإعلان عن قرار الاسناد وحيثياته في نفس وسائل الإعلان الأول عن الصفقة أو الاستشارة، مع ضمان الحق في الطعن لكل المشاركين.

علما أن الإجراءات تختلف باختلاف مبالغ الطلبات، فالطلبات التي تقل عن 100 مليون سنتيم في الاشغال والاقتناءات، و50 مليون سنتيم في الدراسات والخدمات، لا تكون محل اعلان بالضرورة، كما أن الطلبات التي تفوق 600 مليون سنتيم في الدراسات والخدمات و1مليار و200 مليون سنتيم

¹ -المادة 5 من القانون 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

فهي موضوع لصفحة بكل إجراءاتها المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي 15-247 وجوبا، أما المبالغ التي تقل عنها فهي محل إجراءات مكيفة¹.

تقتضي قواعد النجاعة الحصول على أحسن العروض وبأحسن الأسعار المتداولة في السوق، إذ أن المسير الناجح هو الذي يحقق أفضل الإنجازات بأقل التكاليف، وفق قاعدة ذهبية مفادها الربحية لصاحب الطلب ولصاحب العرض.

كما يقتضي التسيير الجيد لميزانية البلدية تعيين أحسن الموظفين المكلفين بإعداد الدراسات والبطاقات التقنية ودفاتر الشروط بعد الإنضاج الملائم للمشروع، كما يقتضي تعيين الموظفين المناسبين في اللجنة البلدية للفتح والتحليل، ان من ناحية الكفاءة اللازمة، أو من ناحية الاخلاقيات والسير الحسن.

2-2- التنفيذ الاجرائي المحاسبي:

يشارك في التنفيذ المحاسبي للميزانية رئيس المجلس الشعبي البلدي والمحاسب البلدي، عن طريق تنفيذ الإجراءات والعمليات التالية:

- يتم تحصيل الإيرادات من خلال الاثبات والتصفية والتحويل²، فالإثبات في الإيرادات يتم عن طريق العقود مثل عقود الايجار، ومختلف الوثائق المحاسبية التي تثبت الدين، مثل مقررات التسجيل في برامج مخططات التنمية المحلية، أو مقررات التخصيص، والتي تعتبر مفتاح التحصيل الأول للإيرادات، سواء إيرادات قسم التسيير، أو إيرادات قسم التجهيز.

أما التحصيل فهي العملية الأخيرة في تنفيذ الميزانية من ناحية تحصيل الإيرادات، إذ تتم عملية التحويل النهائية للأغلفة المالية المستحقة الى خزينة البلدية، الا ما يخص برامج المخططات البلدية للتنمية، فهي لا تحول اغلفتها المالية كلية من الخزينة العمومية الى خزينة البلدية الا على مراحل، أي بتطور عمليات الإنجاز الفيزائية، فيقوم رئيس البلدية بإصدار حوالات الدفع لتحصيل وضعيات شهرية يقدمها المتعامل المتعاقد الى المصلحة المتعاقدة.

¹ - المادة 13 والمادة 21 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

² - المادة 15 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

يشار الى أن التحصيل يتم بالطريقة العادية المعروفة، كما يتم عن طريق التحصيل الاجباري¹، كأن يتم الحجز على الحسابات البنكية للمدين دون المرور على القضاء، ان رفض الامتثال لأوامر الدفع والاعذارات الموجهة له بطريقة نظامية، وهي صلاحية يتمتع بها المحاسب البلدي وقابض الضرائب حصرا.

يمكن اللجوء الى القضاء الإداري لاستصدار أحكام قضائية لإلزام المدينين بالوفاء بالتزاماتهم المالية اتجاه الدائن ممثلا في البلدية، ويسجل ما لم يحصل من الإيرادات باسم باقي التحصيل أو الديون، التي ترحل الى السنة المالية الموالية للإنجاز.

أما التصفية فيتم فيها تحديد المبالغ بدقة التي يدين بها المدين للدائن وهي البلدية، اذ لا يمكن تحصيل أقل من الدين، كما لا يمكن تحصيل أكثر من قيمة الدين، فيصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للقيم المحددة أوامر بالتحصيل لزوما.

اما تنفيذ النفقة فيتم عن طريق الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات والدفع²، اذ يتم تأكيد النفقة عن طريق الوثائق المالية الثبوتية مثل وصولات الاستلام، الاتفاقية، الصفقة... الخ في عملية التصفية، أما الالتزام فهي عملية التكفل والتأشير على إجراءات اسناد العرض العمومي، من حيث سلامة الإجراءات، وتتم على مستوى الرقابة المالية، وفي النهاية تتم عملية تحرير أوامر الدفع وتحرير الحوالات لصالح الدائن، فيقوم المحاسب العمومي بتسديد هذه الحوالات.

تختلف الأمرية بالصرف لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، بين أمر بالصرف رئيسي يصدر أوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدينين، وبين أمر بالصرف ثانوي يصدر فقط حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة وأوامر الإيرادات للمدينين³، فالأموال الذاتية للبلدية يتصرف فيها تصرفا مطلقا وفق النظم المعمول بها، أما الأموال المخصصة من جهات

¹ -المادة 68 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

² - المادة 15 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

³ - المادة 07 و08 من المرسوم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميين وكيفيةاتها ومحتواها، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43 المؤرخ في 18 سبتمبر 1991.

خارجية مثل أموال برامج المخططات البلدية للتنمية، فهو لا ينفذ الا ما فوض له من الأمر بالصرف الرئيسي أو الأصلي، فيحرر حوالات الإيرادات و حوالات الدفع فقط .

ثم ان رئيس المجلس الشعبي البلدي قد زوده القانون بصلاحيات تسخير المحاسب العمومي في حالة رفض هذا الاخير تسديد نفقة تلقى أمرا بتسديدها، عندما يقدر المحاسب أنها غير قانونية، اذ يمكن للأمر بالصرف توجيه أمر للمحاسب امين الخزينة بتسديدها، الا أن الإضافة التي يجب أن يحويها مقرر التسخير هو أن يتحمل رئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولية شخصية على تسديد النفقة¹، عندما يوضح صراحة للمحاسب ان يسدد النفقة على مسؤوليته الشخصية، بمعنى انه إذا تبين لدى جهة الرقابة ممثلة في مجلس المحاسبة أو المفتشية العامة للمالية أن المحاسب العمومي قد كان محقا في رفضه، يتحمل الأمر بالصرف مسؤولية شخصية في مخالفته للتشريع ساري المفعول مع التبعات المحتملة، و اذا تبين أن المحاسب العمومي قد تعسف في رفضه فان القانون يعاقب على التعسف.

3- الرقابة على تنفيذ ميزانية البلدية:

تعرف الرقابة على المال العام بأنها: "منهج علمي شامل، يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية، والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، ويهدف الى المحافظة على المال العام، ورفع كفاءة استخدامها، وتحقيق الفاعلية في النتائج المحققة"².

وتعرف على أنها عمليات التدقيق والفحص التي تسبق وتلي عملية انهاء إجراءات تنفيذ النفقة العمومية، تقوم بها جهات مخولة قانونا من مختلف جهات الاختصاص.

علما ان الوظيفة الرقابية على تسيير المال العام قد تم إقرارها في الدستور، مما يعطيها قوة ونفاذا أكبر¹، بحكم سمو القانوني الذي يتمتع به الدستور.

¹ - المادة 01 من المرسوم التنفيذي 91-314 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المتعلق بتسخير الامرين بالصرف للمحاسبين العموميين، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43 المؤرخ في 18 سبتمبر 1991.

² -وفاء جدي، رقابة الأجهزة الإدارية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه غير منشورة (جامعة سيدي بلعباس: قسم الحقوق، 2017-2018)، ص.19.

يختص بعملية الرقابة على تنفيذ ميزانية البلدية والتسيير المالي عموما للبلدية مستويان هما:

جهات رقابة داخلية قبلية تقوم بالرقابة قبل استنفاد إجراءاتها وتنفيذ النفقة، وهي تابعة الى ادارة البلدية، وهناك جهات رقابة خارجية، غير تابعة الى إدارة البلدية، وتنقسم رقابتها الى رقابة قبلية ورقابة بعدية، أما القبلية فقد سبق توضيحها، أما البعدية فتعني انها تتم بعد تنفيذ النفقة.

3-1- جهات الرقابة القبلية الداخلية:

يمكن تعريف الرقابة القبلية الداخلية بأنها عملية الرقابة التي تقوم بها هيئات أو لجان داخلية تابعة للمصلحة المتعاقدة، وعادة ما تكون مرتبطة وظيفيا معها، بل يمكن أن يكون الذي محل المراقبة في نمط تسييره وقراراته هو من عين أداة الرقابة، وقد سميت بالقبلية لأنها تتم قبل إتمام إجراءات ابراء النفقة ودفعها، حفاظا على المال العام، وحماية له من التبديد وسوء الاستعمال، وحماية للأمر بالصرف وكل الاعوان والمتعاملين ممن لهم علاقة بالإنفاق العام.

-اللجنة البلدية لفتح الأظرفة وتقييم العروض:

تختص هذه اللجنة بالرقابة الداخلية على الصفقات العمومية، وقد نص على تشكيلها قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ساري المفعول²، وهو القانون الذي يخضع له الطلب العمومي للبلدية كما سبق شرحه. يتم تشكيلها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي من بين الموظفين الأكثر كفاءة³، وخاصة من مهندسي وتقنيي المصلحة التقنية، وكذا موظفي مصلحة المالية والمحاسبة، بحكم الاختصاص والاطلاع.

تقوم بفتح الأظرفة وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية⁴، تراقب ملفات العارضين وتسجل مدى ملاءمتها لدفتر الشروط وكذا نقائصها، تحدد مبلغ كل عارض من العارضين بعد التصحيح ان كان ضروريا، كما تقترح اعلان حالات لعدم الجدوى محددة قانونا قبل التحليل أو بعده،

¹-المادة 184 من المرسوم 20-442 المؤرخ في 20 ديسمبر 2020 المتعلق بتعديل الدستور، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ال عدد82 المؤرخ في 20 ديسمبر 2020.

²- المادة 160 من القانون 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

³-المكان نفسه.

⁴-المادة 160 من القانون 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

تحلل أسعار العارضين وتقارنها مع الأسعار المتداولة في السوق من حيص الانخفاض أو الارتفاع، تقترح على المصلحة المتعاقدة ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي اعلان حالة عدم الجدوى أو الاسناد.

تمثل هذه اللجنة عملية رقابة ذاتية للمصلحة المتعاقدة المنشئة لها¹، فهي التي تنشئها حرصا على الشفافية في تسيير المال العام، وتراقب عملها.

- لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار للمجلس الشعبي البلدي:

يتم انشاء هذه اللجنة مثل باقي لجان المجلس، بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، ومصادقة المجلس الشعبي البلدي كما سبقت الإشارة اليه سابقا، يجب أن تضمن اللجنة تمثيلا نسبيا لكل مكونات المجلس السياسية، حتى لا يحدث طغيان لنمط سياسي واحد في اللجنة.

تجتمع اللجنة البلدية وفقا لنظامها الداخلي، فتدرس الملفات المبرمجة للدراسة والمصادقة في دورات المجلس، فيسبق اجتماع اللجنة اجتماع المجلس الشعبي البلدي، اين يعرض مقرر اللجنة تقرير يلخص مناقشات أعضاء اللجنة، فتقدم اللجنة ملاحظاتها وآراءها، بعيدا عن سيطرة لون سياسي واحد في عملية البرمجة والتسيير المالي للبلدية، وهي العملية التي تخص خاصة الميزانية، الحساب الإداري، فتح الاعتمادات المالية في الميزانية، ملفات الصفقات ومحاضر لجان المناقصات... الخ.

- المجلس الشعبي البلدي:

يمارس المجلس الشعبي البلدي رقابة داخلية قبلية على تنفيذ ميزانية البلدية، وكل عمليات تسييرها المالي، اذ سبق الإشارة الى أن المجلس هو من يصادق على الميزانية، الأولية والإضافية، كما يصادق على الحساب الإداري الذي يبين تفاصيل الإنجاز في التسيير المالي السنوي، سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو النفقات، في قسم التسيير أو قسم التجهيز، كما يبين ويحدد بواقى الإنجاز.

ان اهم وسائل الرقابة على التسيير المالي هي التوجيهات والتوصيات التي يقدمها المجلس للهيئة التنفيذية أثناء مناقشة الميزانية، اذ أن الميزانية هي فعل سياسي² قبل أن تكون فعلا إداريا، فتعبر المصادقة على الميزانية كفعل توافقي لتحديد وجهة مال البلدية، ثم ان منهجية المصادقة على

¹ - محمد حافظ حجازي، المنظمات العامة (عمان: مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، 2002)، ص.236.

² - Rahmani, OP.CIT, p.18.

الميزانية بابا بابا ومادة مادة¹ يساعد على ممارسة رقابة دقيقة على الميزانية، وكذلك حصر صلاحية التحويلات بين أبواب الميزانية في المجلس هو تأكيد لسلطة أساسية للمجلس على مراقبة تنفيذ الميزانية.

كما يمارس أعضاء المجلس رقابتهم عن طريق فحص أرقام الحساب الإداري ومقارنتها بالإنجاز الميداني، بحيث يفترض تواجدهم الدائم والميداني في إقليم البلدية، علما أن الحساب الإداري يسجل باسم رئيس المجلس، ويتحمل مسؤولية فردية حول ما جاء فيه، كما يقدمه أحد أعضاء المجلس، ولا يتولى هو تقديمه، وذلك حرصا على تحرير النقاشات في المجلس من أي ضغط.

الحساب الإداري هو أفضل محطة لمقارنة الأرقام وتقييم الإنجاز الفعلي، إذ يتم أيضا المقارنة بين إنجاز تحصيل الإيرادات وتنفيذ الانفاق، فالتسيير الراشد هو الذي تتوازن فيه الإيرادات مع النفقات في الإنجاز، لا في التقديرات على الورق، كما يعتبر الضعف في تحصيل الإيرادات نوع من أشكال سوء التسيير، ثم إن عدم التصويت على الحساب الإداري هو تعبير عن الرفض لطريقة تسيير مالية البلدية.

إن التصويت على الحساب الإداري هي رقابة بعدية يمارسها المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية، لأنها عملية تختتم بها سنة مالية بأكملها، سواء ما تعلق بالتقديرات في الإيراد، أو التحديدات والإنجاز في النفقات.

كما يعتبر الحساب الإداري نقطة ارتكاز للمجلس لتعديل التقديرات المسجلة في الميزانية الأولية في الميزانية الإضافية القادمة²، إذ يتمكن المجلس من رؤية واقعية وميدانية للتسيير المالي للبلدية.

يمكن للمجلس طلب وضعية تنفيذ الميزانية دوريا، وكذا تشكيل لجنة للنظر في قضايا تخص مالية البلدية، مهما كانت طبيعة هذه القضايا، والمدى الذي قد تصله.

كما يمارس المجلس الشعبي البلدي رقابة غير مباشرة على صفقات البلدية من خلال عضوية عضوين منتخبين من أعضائه في لجنة الصفقات البلدية¹.

¹ - المادة 182 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² - محمي، مرجع سابق، ص. 214.

3-2- جهات الرقابة القبلية الخارجية

جهات الرقابة القبلية الخارجية هي الهيئات التي لا تنتمي الى البلدية وظيفيا ولا تخضع للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أما الرقابة القبلية فهي الرقابة التي تتم قبل إتمام الإجراءات الإدارية لتحضير الصفحة، أو النفقة عموما، او عند عدم بلوغ مرحلة استلام المشروع ان كان إنجازا او دراسة، او قبل استلام الأمر بالخدمة، واستلام التموينات.

أ- الوصاية الإدارية:

كرس القانون والي الولاية المختص إقليميا كجهة وصاية إدارية على أفعال وقرارات المجلس الشعبي البلدي وأعضائه، أي أن قرارات المجلس وأعمال أعضائه تخضع لرقابة المشروعية من والي الولاية أو من يمثله.

يمارس المجلس الشعبي البلدي سلطته في المصادقة على الميزانية ومختلف العمليات المتعلقة بها، مثل الحساب الإداري، التحويل من باب الى باب في قسم التسيير ، فتح الاعتمادات المسبقة لإيرادات تم تحصيلها قبل المصادقة على الميزانية الإضافية، أو فتح الاعتمادات برخصة خاصة بعد المصادقة على الميزانية الإضافية ، ثم تسوى في الحساب الإداري...الخ، وهي السلطة التي يمارسها عن طريق التداول بين أعضائه، فيستوجب تنفيذ هذه المداولات مصادقة الوصاية الإدارية، اذ يتم مراقبة مشروعية المداولات، أي مدى احترام إجراءات اعداد الميزانية والتصويت عليها، وكذا صحة الحسم في كل قسم وكل باب وكل مادة، وفقا للتعليمات س1 الصادرة سنة 1967، و التي تحدد إيرادات و نفقات البلدية و تبويبها.

وقد اعتبرت مداولات الميزانية والحسابات من المسائل التي لا يمكن تنفيذها الا بعد مصادقة الوالي عليها، كما مددت آجال التصديق عليها الى 30 يوما²، عكس القضايا الأخرى التي لا تتعدى 21 يوما، وذلك يعود لحساسية شؤون التسيير المالي، وضرورة التدقيق اللازم في ملفاته وقضاياها.

كما يتولى والي الولاية ضبط ميزانية البلدية في حالة فشل المجلس في ضبطها بالطرق المعروفة، لخلل حال دون ذلك، وذلك بعد انقضاء آجال تمرير الميزانية المقررة قانونا من طرف

¹ -المادة 174 من القانون 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

² - المادة 57 و58 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

المجلس الشعبي البلدي، برغم استدعاء المجلس من طرف والي الولاية¹، إذ لا يمكن إبقاء الوضعية في فراغ.

ويحرص الوالي أيضا على إقرار المجلس الشعبي البلدي لميزانية متوازنة والتكفل بالنفقات الاجبارية، فلا يمكنه المصادقة على ميزانية البلدية الا إذا كانت متوازنة بين الإيرادات والنفقات، وتم التكفل بالنفقات الاجبارية، وقد يصل الأمر الى أن توجه الوصاية اعدارا الى المجلس الشعبي البلدي، إذا لم يستجب للقانون، أو يتولى الوالي ضبط ميزانية متوازنة بعد استنفاد الآجال القانونية المحددة²، وهما مسألتان قد تمسان بالسير العادي للمرفق واستمرارية الخدمة العمومية.

ويتدخل الوالي أيضا لإقرار التوازن في الميزانية عند اعداد الميزانية الإضافية، عندما لا يتخذ المجلس الإجراءات الضرورية لإقرار التوازن³، إذ في فترة تنفيذ الميزانية التي تسبق اعداد الميزانية الإضافية تبرز مؤشرات العجز واللاتوازن، التي تستلزم على المجلس من خلال رئيسته اتخاذ الخطوات اللازمة لاستدراك الموقف، اما بتسريع وتيرة تحصيل الإيرادات الباقية للإنجاز، أو تخفيض النفقات المبرمجة، لأن ثقل مديونيات البلديات سابقا جعل الحكومة تعطي أولوية لضبط توازن ميزانيات البلديات.

كما تمارس الوصاية الرقابة على إنفاق الأموال المخصصة من الدولة، مثل برامج المخططات البلدية للتنمية، إذ يتم الالتزام والدفع وفقا للتراخيص الممنوحة من الأمر بالصرف الرئيسي، ممثلا في شخص والي الولاية، ولا يمكن تجاوز السقف المفوض، كما يشارك في مراقبة الإنجاز والتأشير على وضعيات الإنجاز رؤساء الفروع التقنية للولاية الممارسين في الدوائر، فهي رقابة شبه محاسبية على توازي الإنجاز الفيزيائي للعمليات المبرمجة مع استهلاك القروض.

ب - لجنة الصفقات البلدية:

تعتبر لجنة الصفقات البلدية من أولى جهات الرقابة الإدارية الخارجية للصفقات العمومية، تتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من يمثله رئيسا ، عضوان من منتخبي المجلس الشعبي

¹ -المادة 186 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² -المادة 183 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ -المادة 184 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

البلدي ينتخبهما المجلس ، ممثلان عن الوزير المكلف بالمالية ، أحدهما من مصلحة الميزانية ، و عادة ما يعين المراقب المالي المختص إقليميا أو ممثله، الثاني من مصلحة المحاسبة ، و يعين غالبا المحاسب البلدي أو ممثله، إضافة الى ممثل المصلحة التقنية للولاية التي يدرس ملف من اختصاصها، يعين رئيس المجلس الشعبي البلدي تشكيلة للجنة بمقرر¹، و يظهر من خلال تشكيلتها توازنا في التمثيل بين المنتخبين المحليين و ممثلي الإدارة، مما يبعد عنها إمكانية سيطرة جهة على حساب جهة أخرى ، علما أن صوت الرئيس مرجح في حالة تساوي الأصوات عند التصويت .

تتولى لجنة الصفقات البلدية دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق، اذ تعمل على التأكد من مطابقة هذه الاخيرة للقوانين سارية المفعول²، وأهم ما تراقبه سلامة الإجراءات التي تمت في اطارها الصفقة أو الملحق، كما تدرس الطعون التي ترد اليها من المتعاملين الاقتصاديين كأولوية في جدول أعمال لقاءاتها.

في النهاية يشار الى أن كل ما يتعلق بصفقات البلديات يمكن أن يدرس في مستويات أخرى من لجان الصفقات، مثل لجنة الصفقات الولائية، او لجنة الصفقات القطاعية على مستوى كل قطاع وزاري، اذ حدد لكل مستوى غلاف مالي للعملية المبرمجة.

ت-المراقب المالي:

تم إقرار الرقابة المالية المسبقة على النفقات العمومية بناء على المرسوم 92-414³، يعين وزير المالية المراقبين الماليين ومساعدتهم⁴، فهم موظفون في قطاع المالية يخضعون لسلطة وزير المالية، بما أنها جهة التعيين والاشرف، يصنفان ضمن الإطارات العليا في قطاع المالية، وقد تأخر

¹-المادة 174 من القانون 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

²-المادة 163 و 174 من القانون 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

³-المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82 المؤرخ في 15 نوفمبر 1992.

⁴- المادة 04 من المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها.

اخضاع ميزانية البلدية الى الرقابة المالية الى غاية صدور المرسوم 09-374¹، المعدل والمتمم للمرسوم 92-414.

يشرف المراقب المالي على فريق من الموظفين المتخصصين في الرقابة المالية، يقوم على وظيفة الرقابة المالية لميزانية ومالية البلدية، الا أن ضعف الإمكانيات قد حال دون تعيين مراقب مالي لكل بلدية، ما دفع الى تجميع مجموعة بلديات تلحق الى مكتب واحد للرقابة المالية، وهو ما دفع أيضا الى تأخر اخضاع ميزانيات البلديات الى الرقابة المالية القبلية الى غاية 2012 بالنسبة الى البلديات مقرات الولايات والبلديات مقرات الدوائر، أما باقي البلديات فبدأت الرقابة المالية القبلية على ميزانياتها في أبريل 2013.

يصبح بناء على هذا المرسوم كل ما له أثر مالي في عمليات التسيير المالي للبلدية خاضع للرقابة المسبقة للمراقب المالي، فيصبح الأمر بالصرف ملزما بالحصول على التأشيرة مسبقا قبل استكمال باقي إجراءات تسوية النفقة²، فهي عملية تسبق الإنجاز واجراءاته.

تخضع للرقابة المالية قرارات التعيين والتثبيت وكل ما يخص الحياة المهنية للموظفين ومرتباتهم، الجداول الأصلية الأولية، التي تعد في بداية السنة، والجداول الاصلية المعدلة أثناء السنة المالية، إضافة الى نفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار مهما كان سقفها، والمقررات التي تتضمن اعانة أو تفويضا بالاعتماد أو تحويل اعتمادات³، فتظهر أنها عمليات ذات أثر مالي كما سبق الإشارة الى ذلك.

تتركز الرقابة المسبقة لمصالح الرقابة المالية على⁴:

¹ - المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 09 نوفمبر 2009، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي 92-414، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009.

² - Mokhtar Benabed, Samir Aitissad, Ali Bdelal, "Le Contrôle Financier Des communes Vers L'instauration D'une Discipline Budgétaire Des Dépenses communales", مجلة الإدارة و volume 02, n= 01, 2012, pp.321-352. التنمية للبحوث و الدراسات.

³ - المادة 05 و 06 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم به.

⁴ - المادة 58 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

-صفة الأمر بالصرف، إذ لا يمكن لغير الأمر بالصرف امضاء الوثائق المالية، أو من يفوضه في إطار التشريع والتنظيم ساري المفعول، كما يجب التفرقة بين الأمر بالصرف الرئيسي والأمر بالصرف الثانوي، ورئيس البلدية أمرا بالصرف رئيسيا في الأموال الخاصة للبلدية فقط¹، أما الأموال المخصصة من الدولة فيصبح أمرا بالصرف ثانويا، لا يمكنه تجاوز حدود التراخيص بالدفع التي تلقاها من الوالي، بوصفه الأمر بالصرف الرئيسي لتلك الاموال.

-مطابقة النفقة مطابقة تامة للقوانين والتنظيمات سارية المفعول، إذ يقتضي أن تكون الإجراءات سليمة، وغير مخالفة، لا في شكلها ولا في مضمونها.

-توفر الاعتمادات المالية في الميزانية المصادق عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي والوصاية، والتي كانت محل تكفل أولي من مصالح الرقابة المالية.

-التخصيص القانوني للنفقة، بمعنى أن يكون الحسم صحيحا، والاختصاص متوافق مع اختصاصات البلدية، فإنجاز مستشفى مثلا يقع خارج اختصاصات البلدية المحددة في مدونة الاستثمار البلدية.

-مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.

-وجود التأشير أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة في موضوع النفقة، فالصفقة قبل أن يؤشر عليها المراقب المالي وجب الحصول على تأشيرة من اللجنة البلدية للصفقات، وقبلها مداولة المجلس الشعبي البلدي مصادق عليها من الوصاية الإدارية، مع مقرررة التسجيل والتكفل المسبق من مصالح الرقابة المالية.

حدد القانون آجالا واضحة لدراسة ملفات الالتزام لدى المراقب المالي، حددها ب 10 أيام في الحالات العادية، ومددها الى عشرين يوما في حالة تعقيد الملف وحاجته للدراسة المعمقة²، وذلك حرصا على تسريع الإجراءات وتجنب البيروقراطية المعطلة.

¹ - المادة 47 من المرسوم التنفيذي 91-313 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها.

² -المادة 14 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها.

إذا قدر المراقب المالي أن ملف النفقة مخالف للقوانين والتنظيم المعمول به، أو ان الاعتمادات غير كافية أو غير متكفل بها أصلا في ميزانية البلدية، فانه يحزر رفضا مؤقتا لملف النفقة، وان لم يتم رفع التحفظات بعد ارجاع الملف للرقابة المالية، يرفض الملف نهائيا بمقرر مبرر¹، وهو ما يعطل الإنجاز أو التموين، لأن تسليم الامر بالخدمة مرتبط قانونا بالحصول على تأشيرة المراقب المالي.

لقد عالج المرسوم 92-414 إمكانية حصول تعسف من المراقب المالي في عملية الرقابة المسبقة على النفقات، اذ مكن للأمر بالصرف بإصدار مقرر التعاضي الذي يتجاوز من خلاله قرار رفض التأشيرة²، فيتجاوز على مسؤوليته الشخصية رفض المراقب المالي، ان تأكد من صواب حجته.

ان لجوء الأمر بالصرف الى تجاوز رفض المراقب المالي منح التأشيرة لملف نفقة يقتضي تبليغ الوزير المكلف بالمالية، الذي يكلف من جهته احدى جهات الرقابة بالتحقيق في الموضوع، وبالتالي الفصل في جهة التعسف، مع اقتراح المتابعات اللازمة في حق من يثبت في حقه التجاوز.

وكما سبق الإشارة اليه مسبقا فقد تم اخضاع ميزانية البلدية للرقابة المسبقة لمصلحة الرقابة المالية بناء على المادة 02 من المرسوم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، المعدل للمرسوم التنفيذي 92-414 المشار اليه اعلاه، بإلحاح من الوزير المكلف بقطاع الداخلية، تعبيرا عن الحاجة الى انضباط ميزانياتي في البلديات.

ان أولى الملاحظات التي ميزت بداية العمل بالرقابة المسبقة على نفقات البلدية هو العجز في توفير مراقب مالي لكل بلدية، أو على الأقل لكل دائرة، مما أدى الى تباطؤ في وتيرة عمل البلديات، ولحد الآن ورغم مرور 10 سنوات على هذه العملية لازال موظفو البلديات ينتقلون على عشرات الكيلومترات للتأشير على ملفات نفقات البلدية، وعلى نفقتهم الخاصة أحيانا في حالة عدم توفر وسيلة النقل... الخ، مما ينبئ بأن العملية لم يسبقها تحضير للإمكانات المادية و البشرية ، فالغالبية الساحقة من مقرات مصلحة الرقابة المالية في البلديات ملك للجماعات المحلية و ليس لوزارة المالية ، كما أنها غير وظيفية، و هو نموذج من المصاعب التي تواجه العملية ميدانيا.

¹ -المادة 11 و12 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها.

² -المادة 18 من المرسوم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها.

ثم ان الإطار البشري الذي عين لتأطير هذه العملية في البداية تلقى تكويننا حول ميزانية الدولة، ولم يكن له سابق اطلاق على ميزانية البلدية مما صعب من مهمته، وأدى الى صدامات كثيرة مع الإدارة البلدية.

كما أن ضعف تأطير مصالح الرقابة المالية، وقلة الرقابة نظرا للطابع الجهوي لديرية الميزانية التي تشرف على مصالح الرقابة المالية في البلديات، جعل من المزاجية في أحيان كثيرة هي الفاصل في دراسة الملفات، مما أدى الى تأخر في الإنجاز، وضعف كبير في استهلاك الاغلفة المالية المخصصة للتنمية المحلية.

و يشار الى ان اشتراط توفر الاعتمادات المالية للتأشير على الملفات، إيجابي من جانب المساهمة في التخفيف من مشكلة مديونية البلديات، التي ارهقت الخزينة العمومية في سنوات مضت، الا أنها من جهة أخرى قد شلت المبادرة المحلية في حل الكثير من المشكلات الطارئة، رغم المعاناة الكبيرة لسكانة جرها، مما جعل صورة البلدية تهتز في وسط مواطنيها، علما أن قاعدة التغطية المالية المسبقة للنفقات في الميزانية غير معمول بها في تسيير شؤون ميزانية الدولة، بدليل تمرير قانون المالية لسنة 2023 من قبل البرلمان مع تقديرات بالعجز في الميزانية¹، أي أن الحكومة قدمت تقديرات بالعجز في الموازنة العامة، عندما أعلنت عن تقديراتها للإيرادات و النفقات، و رغم ذلك تمت المصادقة على الموازنة العامة للدولة ، لاعتبار الاحتياجات التي لا تقبل التأجيل ، أو الدوافع السياسية التي تؤثر في التوازنات المجتمعية ، وكذا ضرورات استمرار الدولة.

ساهمت الرقابة القبلية للنفقات في جانب مراقبة سلامة الإجراءات في التقليل من ظاهرة المتابعات الجزائية للأمرين بالصرف في البلديات، جراء الأخطاء الكثيرة التي ترتكب في مكاتب الصفقات البلدية، بسبب نقص التأطير في الإدارة المحلية، وضعف مستوى المنتخبين المحليين، علما أن المراقب المالي قد سخر كمستشار مالي لرئيس المجلس الشعبي البلدي، اذ يتولى وجوبا تقديم الاستشارات القانونية اللازمة في التسيير المالي للبلدية.

¹– Farid L, "Loi de finances 2023– Algérie : Mesures Essentielles Et Chiffres Clés", **Algérie 360** (journal électronique) , S.N, 07 décembre 2022, S.N.P.

ان السلبية التي يمكن ان يرسخها اخضاع تنفيذ ميزانية البلدية للرقابة المسبقة من مصالح الرقابة المالية للميزانية هي تدخل الإدارة المركزية وأعاونها أكثر في تسيير شؤون البلدية، وهي في الأصل وحدة لامركزية مستقلة، بالرغم من أن النصوص القانونية واضحة في كون الرقابة هي رقابة مشروعية، وليست رقابة ملاءمة، إلا أن التنفيذ يختلف عن النصوص، إذ كثيرا ما يميل المنفذ الى توسيع نطاق تدخله بحثا عن قضاء منافع شخصية، أو اشباع رغبات النفس في السيطرة والنفوذ، ويحدث أن يحدث التنافر بين الأشخاص لمجرد عدم الانسجام النفسي¹.

ث- المحاسب العمومي:

المحاسب العمومي هو عون من أعوان الدولة، يعينه الوزير المكلف بالمالية، ويخضع لسلطته²، بحكم انه موظف تابع لقطاع المالية، وهو من موظفي المديرية العامة للمحاسبة.

يعتبر كل موظف عمومي محاسبا عموميا عندما يقوم بتحصيل الإيرادات العامة، وبراء الدين العمومي بالدفع، إضافة الى ضمان حراسة الأموال أو السندات والقيم الممتلكات وتداولها، أو حركة حسابات الموجودات³، أي أن الوظائف التي تؤدي في مفهوم هذا القانون هي التي تعطي صفة المحاسب العمومي.

يعتبر المحاسب العمومي من أعوان تنفيذ ميزانية البلدية كما سبق الإشارة اليه في محور سابق، كما يعتبر من جهات الرقابة المسبقة الخارجية لتنفيذ ميزانية البلدية وكل عمليات تسيير البلدية، من خلال تكليفه قانونا بالعمليات التالية:

أ- التأكد من أهلية الأمر بالصرف بتحصيل الإيرادات، إذ يمكن أن يكون التفويض الذي يتلقاه الأمر بالصرف غير مشتمل على الترخيص بتحصيل إيرادات الهيئة التي يتولى أمرية الصرف فيها

¹- للباحث تجربة امتدت لتسع سنوات كأمر للصرف ببلدية بوعنداس الواقعة بولاية سطيف، وعاش صراعا مريرا مع أحد المراقبين الماليين للبلدية، و يقدر ان اكبر أسباب الصراع تنافر نفسي بينهما، إذ حدث و ان بلغ عدد الملفات المجمدة لدى الرقابة المالية ما قارب الثلاثين، تم لمجرد استقادة المراقب المالي من عطلة السنوية، و التحاق مستخلفه، يتم تسريح كل الملفات مع تأشيرة بالموافقة في مدة أسبوع، بعد ان تم تكديسها لمدة اشهر ، من دون أي اعتبار لاحترام الأجال المحددة لدراسة الملفات قانونا، او لتجميد العملية التنموية التي يستفيد منها الاف المواطنين.

²- المادة 34 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

³- المادة 18، 22 و 33 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

بمقتضى التفويض، كما يجب على المحاسب العمومي مراقبة مدى قانونية الغاء سندات الإيرادات والتسويات وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها¹، فالمجلس الشعبي البلدي هو المؤهل قانونا بالترخيص بإلغاء إيرادات مسجلة في الميزانية، ويجب ان يكون الإلغاء محل تبرير قانوني، كأن يكون تصحيحا لخطأ ما قد وقع.

ب- كما يتولى عملية مراقبة ما يلي²:

-مطابقة موضوع النفقة مع القوانين والأنظمة المعمول بها، وتتخلص خاصة في سلامة الإجراءات المتبعة، وتطابقها مع مختلف القوانين المتدخلة، وخاصة القانون 15-247 المنظم للصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام.

- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، اذ لا يمكن للغير القيام بعمليات تنفيذ الميزانية ومختلف العمليات المالية، كما تختلف صلاحيات الامر بالصرف الرئيسي والامر بالصرف الثانوي باختلاف مصدر التمويل.

-شرعية عمليات تصفية النفقات، وهي عملية مراقبة على الأوراق.

-توفر الاعتمادات المالية، فلا يمكن ابراء نفقة من دون توفر تغطية مالية خاصة بها في ميزانية البلدية، وتكون التغطية بقدر مساوي للنفقة أو أكثر.

-التأكد من أن الديون لم تسقط آجالها، كأن تتساقط بالتقادم الرباعي، كما يجب التأكد من عدم وجود معارضة لإبراء الدين من جهة ما³، وخاصة المعارضات القضائية الواجبة النفاذ، في حالة وجود حكم قضائي نهائي مشفوع بالصيغة التنفيذية.

-التأكد من توفر التأشيرات المفترضة وجوبا في القوانين سارية المفعول، مثل مداولة التقييد في الميزانية للنفقة مصادق عليها من الوصاية، محاضر الفتح والتقييم، مداولة المصادقة على الصفقة من المجلس الشعبي البلدي ان بلغ المبلغ حد الصفقة مصادق عليها من الوصاية، تأشيرة لجنة الصفقات

¹ - المادة 35 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

² - المادة 36 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

³ - المادة 201 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

المختصة، تأشيرة المصالح التقنية للولاية، تأشيرة المراقب المالي، وفي الأخير تأكيد الأمر بالصرف كتابيا على استيفاء الخدمة الفعلية للعملية.

-التأكد من الطابع الابرائي للدفع وصحته القانونية، ما يعني وجوب التدقيق في الأرقام والمقارنة بين الحسم الميزانياتي ووثائق النفقة، اذ لا يسجل نقص أو زيادة في النفقة لصالح المدين أو في غير صالحه، وهو ما يسمى بالتدقيق المحاسبي.

لقد أقر القانون في الجزائر حالة تنافي بين ممارسة وظيفة الأمرية بالصرف والتعيين في وظيفة المحاسب العمومي لا لشخصه ولا لأحد أزواجه¹، وذلك تسهيلا لعملية الرقابة، واستبعادا للوقوع في حالة تعارض المصالح، وقد منع المحاسب البلدي -المذكور في القانون العضوي للانتخابات باسم أمين خزينة البلدية -من الترشح للانتخابات البلدية في البلديات الواقعة في إقليم اختصاصه قبل مضي سنة على انتهاء مهمته².

ان خاصية العلاقة بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والمحاسب البلدي تتميز عن العلاقة مع جهات الرقابة الأخرى، اذ وبحكم قيامهما بتنفيذ الميزانية البلدية سويا فانهما يمارسان رقابة متبادلة على تنفيذ الميزانية³، اذ في الوقت الذي يراقب المحاسب العمومي عمليات الانفاق خاصة، فان رئيس المجلس الشعبي البلدي يراقب عملية تحصيل الإيرادات ، التي تحصل بتنفيذ أوامر التحصيل التي يصدرها، كما يعتبر اعداد الحساب الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي بتأشيرة من المحاسب البلدي ، و حساب التسيير المعد من المحاسب العمومي ، و الذي يعرض للمجلس الشعبي البلدي للرقابة كمظهر للرقابة المتبادلة.

عندما يعاين المحاسب العمومي مخالفة في عملية ابراء النفقة، مثل عدم سلامة الاجراءات...الخ، يمكنه رفض دفع النفقة⁴، والا فسيتحمل مسؤولية شخصية أمام هيئات الرقابة

¹-المادة 55 و56 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

²- المادة 188 من الامر 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

³ - Rahmani , OP.CIT, p.102.

⁴- المادة 47 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

والمساءلة، إذ قد يطالب باسترداد مبالغ دفعت خطأ، أو حصل عليها الغير بدون وجه حق، كما يمكن أن يتابع قضائياً، حسب جسامة الخطأ.

في حالة رفض المحاسب العمومي دفع النفقة نهائياً، وتقدير الأمر بالصرف أن ملف النفقة وإجراءاته صحيحة، وأن رفض المحاسب العمومي الدفع غير مؤسس، يمكن للأمر بالصرف تسخير المحاسب على مسؤوليته الشخصية للدفع¹، بحيث يتحرر المحاسب العمومي من مسؤوليته الشخصية، ويصبح الأمر بالصرف مسؤولاً على النفقة مسؤولية شخصية كاملة، أمام كل جهات الرقابة.

ينفذ المحاسب العمومي إلزامياً تسخيرة رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة توفر شروطها المقررة قانوناً، كما يقوم بتوجيه تقرير مفصل في الموضوع الى الوزير المكلف بالمالية، الذي يكلف من جهته هيئة من هيئات الرقابة للتحقيق في الموضوع وتحديد المسؤوليات.

ان أكبر إيجابية لرقابة المحاسب العمومي القبلية والمراقب المالي هو تجنب وقوع الأمر بالصرف في بعض الأخطاء في التسيير، التي قد تؤدي به الى عقوبات جزائية تصل الى السجن، فتتعرض سمعته وسمعة البلدية التي يسيرها الى التشويه.

أما اهم مشكلة يطرحها تعيين محاسب عمومي تابع لوزارة المالية لتسيير ميزانية بلدية مستقلة هو اهماله لأداء مهامه بفعالية، نظرا لغياب التحفيز الكافي، وكذا المتابعة المقربة لعمل المحاسبين، فالمديرية الجهوية للمحاسبة تمارس الوصاية على مجموعة ولايات متباعدة، وتتبعها خزينة للبلديات في مقرات الدوائر، خاصة في ظل غياب الإمكانيات الضرورية، فالخزينة البلدية تعتمد على تمويل البلدية المستقبلية، وهو ما يحد من أداء عملها كما ينبغي، ويحرمها من الإمكانيات اللازمة لأداء مهامها كما ينبغي.

لقد سجل تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 في عملية الرقابة على عمل بلديات ولاية تلمسان فروقا كبيرة بين التحديدات المقدره لإيرادات ميزانية البلديات التي خضعت للرقابة، وبين ما أنجز من تحصيل فعلي، وهو ما اعتبره قضاة مجلس المحاسبة اهمالا من المحاسبين العموميين المكلفين

¹ - المادة 48 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

بالتحصيل، مما حرم البلديات من إيرادات معتبرة¹، و هو ما يمكن اعتباره تأثيرا سلبيا من خارج البلدية في سير مالية البلدية وميزانيتها، رغم أن البلدية ربما لم تقصر في أداء عملها المنوط بها في موضوع تحصيل الإيرادات، الذي يعتبر مفتاح أساسي في نجاح التسيير المالي للبلدية، وكذا استقلاليتها عن الإدارة، من خلال الاستقلال الفعلي بمواردها المالية.

3-3-3 جهات الرقابة البعدية الخارجية

يقصد بجهات الرقابة البعدية الخارجية الهيئات غير التابعة عضويا أو وظيفيا للبلدية، ولا يخضع موظفوها وأعاونها الى السلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أما الرقابة البعدية فتتم بعد انتهاء إجراءات النفقة واتمام العملية، دراسة كانت أو تمويها أو إنجازا، وتتمثل جهات الرقابة البعدية لميزانية ومالية البلدية فيما يلي:

أ- مجلس المحاسبة:

تم تأسيس مجلس المحاسبة بناء على التنصيص عليه في دستور سنة 1976²، ولم يتم تنصيبه الى غاية 1980، بعد تولي الرئيس الشاذلي بن جديد شؤون رئاسة الجمهورية، وقد أعيد التنصيص عليه دستوريا في دستور 2016³.

أعتبر الأمر 20-95 مجلس المحاسبة على أنه " المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية"⁴، فتخضع بمقتضى هذه المادة مالية وتنفيذ ميزانية البلدية الى الرقابة البعدية لمجلس المحاسبة، وهو ما يؤكد قانون البلدية ساري المفعول أيضا، إذ أحال مراقبة و

¹-تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 74 المؤرخ في 04 ديسمبر 2019، ص.131.

²- المادة 190 من الأمر 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن اصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 94 المؤرخ في 24 نوفمبر 1976.

³-المادة 192 من القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن لتعديل الدستوري، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14 المؤرخ في 0714 مارس 2016.

⁴-المادة 02 من الامر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الصادر في الجريدة الرسمية في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39 المؤرخ في 23 جويلية 1995.

تدقيق الحسابات الإدارية للبلدية ، و كذا تطهير حسابات التسيير¹، ففي كل نهاية سنة مالية يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمرا للصرف بالبلدية حسابه الإداري مصادقا عليه قبل تاريخ 30 جوان من السنة الموالية الى الغرفة الجهوية المختصة إقليميا ، و نفس العملية يلزم بها المحاسب العمومي في نهاية كل سنة مالية، اذ يعد و يرسل حسابه للتسيير الى الغرفة الجهوية المختصة إقليميا لمجلس المحاسبة².

يقوم مجلس المحاسبة برقابة حسن استعمال البلدية للموارد و الأموال و القيم و الوسائل المادية العمومية، و يقيم نوعية تسييرها من حيث الفعالية و الأداء و الاقتصاد، كما يوصي في النهاية بالإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين أساليب و طرق التسيير المنتهجة في البلدية³، فيتبين أن رقابته لا تنحصر على رقابة الوثائق ، مثل باقي هيئات الرقابة المذكورة سابقا، و انما يقوم برقابة سلامة الإجراءات على الوثائق ، و مدى تطابقها مع النصوص القانونية ، و تمتد رقابته الى النظر في حسن الإنجاز في الميدان، من حيث النوعية و الجودة، و كذا توافق القيم مع ما أنجز، و مدى تحقيق النجاعة المطلوبة في الميدان، خاصة انه يتشكل من مصالح مختصة في كل الاختصاصات ، كما يمكنه تسخير أي موظف عمومي يمكن أن يقدم له مساعدة في أداء مهمة الرقابة.

لا يستثنى المحاسبون العموميون من الرقابة، خاصة في جانب الرقابة على مدى الانضباط في تسيير الميزانية والمالية، اذ يمارس الرقابة والتدقيق على حساب التسيير السنوي، كما يعاين ميدانيا مدى حسن التسيير المالي والميزانياتي.

عندما ينهي قضاة مجلس المحاسبة وخبرائه عملية الرقابة المنجزة، يعدون تقريرا بفحوى الرقابة والملاحظات، بحيث توجه نسخة من التقرير الى السلطة السلمية لمن كان محل رقابة، كما يمكن ارسال التقرير الى النيابة العامة لتحريك الدعوى العمومية، عندما تكون الأخطاء جسيمة، علما وان

¹ - المادة 210 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 45 من الامر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

³ - المادة 06 من الامر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

للمجلس صلاحيات قضائية¹، إذ بإمكانه ادانة المخالفين للإجراءات القانونية في تسيير المال العام، وفقا لسلم العقوبات الجزائية التي يختص بها.

من أمثلة عملية الرقابة التي يقوم بها المجلس على مالية البلديات و ميزانياتها ما احتواه تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2022، عن عمليات الرقابة التي تمت في مجموعة من بلديات ولاية تيارت، وتوصلت الى استنتاج مفاده أن البطاقات التقنية المعدة لطلب تسجيل منشآت رياضية في البلديات من اعانات الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لم تكن دقيقة ، إذ لم تتم عملية انضاج العمليات بالشكل المطلوب ، مما أدى الى استهلاك ما نسبته 45 % فقط من رخصة البرنامج ، و بقيت باقي الاغلفة المالية مجمدة في ميزانيات البلديات ، رغم أهميتها ، نظرا لعدم إمكانية برمجة عمليات أخرى ، بعد غلق العمليات المبرمجة ، و هو ما يخالف التعليمات و القوانين التي تحكم كفيات انضاج و انجاز برامج التجهيز²، مما يؤدي الى تجميد أموال معتبرة خارج دورة الاستثمار ، كما يحرم المواطنون من أثرها التنموي ، مع تلاشي قيمتها بفعل التضخم و ارتفاع الاسعار .

يمثل عمل ودور مجلس المحاسبة ضمانا من ضمانات الحفاظ على المال العام، وخصوصا أموال البلديات، التي يقتضي الحال ترشيد أكثر لاستعمالها وانفاقها، خاصة مع ما لهذه الهيئة من كفاءات مؤهلة لممارسة عملية الرقابة.

تختص الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة بمراقبة ميزانية ومالية الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية التابعة لها³، وهو ما يقلل من أثر عملها نظرا لقلة عدد غرفها، وعدد منتسبيها من القضاة بمختلف رتبهم واختصاصاتهم، بالمقارنة مع العدد الكبير للولايات والبلديات والمؤسسات العمومية التابعة لها، إذ لم يتمكن من مراقبة الكثير من البلديات لحد الآن، رغم مرور سنوات طويلة على انشائها، و هذا رغم المراقبة السنوية للحسابات الإدارية التي يعدها الأمرون بالصرف ، و حسابات التسيير التي يعدها المحاسبون العموميون عقب اختتام السنة المالية ، الا أنها مراقبة على الوثائق، و

¹ -سعاد حافظي، "مدى فعالية الرقابة المالية للصفقات العمومية"، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، المجلد 01، العدد 01، مارس 2016، ص ص.33-61.

² - تقرير مجلس لمحاسبة لسنة 2022 عن نشاط سنة 2020 المنشور في موقع المجلس على الشبكة العنكبوتية، تم الاطلاع عليه يوم الأربعاء 11جانفي 2023، في الساعة 18:31 مساء.

³ -المادة 31 من الامر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

لا تراقب المنظومة الإجرائية ، و نوعية الإنجاز ، اللتان تعتبران بمثابة جوهر الملاءمة و المشروعية.

ب-المفتشية العامة للمالية:

تعتبر المفتشية العامة للمالية من هيئات الرقابة المالية، وضعت تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية¹، ووزير المالية هو المسؤول على المال العام للدولة وحسن استعماله، حفاظا عليه من التبدد والتبذير واختلاسه، وكذا حرصا على حسن استعماله.

تمارس المفتشية العامة للمالية الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي للجماعات الإقليمية، وكل شخص معنوي تلقى اعانة مالية من الجماعات الإقليمية²، اذ يعتبر مال البلديات من المال العام الذي لا يستثنى من عمليات الرقابة والتدقيق التي تقوم بها هيئات الرقابة المتخصصة، وخاصة البلديات الكبرى التي تسيير ميزانيات كبيرة، مثل البلديات الواقعة في مقرات الولايات، وتلك التي تتمركز فيها الشركات البترولية والموانئ البترولية، والمناطق الصناعية ومناطق النشاط التجاري.

لا تستثنى من عملية الرقابة المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي والتجاري التي تنشؤها البلديات، أو حتى الجمعيات الاهلية التي تستفيد من اعانات من ميزانية البلدية لتمويل أنشطتها وأعمالها، سواء كانت جمعيات ثقافية أو رياضية أو اجتماعية، وان كانت الجمعيات الرياضية تحظى بحصة أكبر بكثير في هذا الدعم، نظرا لتحديد حصتها من التمويل من ميزانية البلدية ب 03 %، وتمويل الجمعيات الرياضية هي نفقة اجبارية يجب الالتزام بتعيين تحدياتها، حتى في حالة عجز الميزانية.

¹ - المادة 01 من المرسوم التنفيذي 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن احداث مفتشية عامة للمالية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10 المؤرخ في 4 مارس 1980.

² -المادة 02 و 03 من المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50 المؤرخ في 7 سبتمبر 2008.

إضافة الى ادارتها المركزية تتبع المفتشية العامة للمالية مديريات جهوية على مستوى الولايات¹، وقد وصل عددها الى 10 مديريات جهوية، فتتولى كل مديرية جهوية وظائف المفتشية في نطاق جغرافي محلي محدد في مجموعة من الولايات، مما يقربها أكثر من الهيئات العمومية التي تختص برقابتها.

تتولى المفتشية العامة للمالية في إطار رقابتها لمالية البلديات القيام بالعمليات التالية²:

-تقييم أداءات أنظمة الميزانية، أي تقييم النتائج التي ترتبت عن تنفيذ هذه الميزانية، ومدى تحقيق النجاعة في تنفيذها، والجودة في الإنجاز.

-التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط الهيئات العمومية.

-التحقيقات والخبرات والتدقيق ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي، وتشمل هذه التحقيقات سلامة الإجراءات من حيث مطابقتها للتشريع والتنظيم المعمول بهما، وكذا الإنجاز الميداني ومدى احترام والتزام المعايير التقنية والنوعية الجيدة، التي تفرضها النظم المعمول بها.

-تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المصالح الامتيازية، فتشمل عملية التقييم طريقة تحويل الاستغلال، تفاصيل التعاقدات، عائد الاستغلال ومدى موضوعيته... الخ.

-تقدير فاعلية وفعالية إدارة وتسيير الموارد المالية والوسائل العمومية.

-تقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية، أي المطابقة مع هذه الاحكام في عمليات الاسناد والمتابعة والانجاز.

ان التميز الذي تمثله المفتشية العامة للمالية عن باقي هيئات الرقابة هو إمكانية تقديم خدمات الاستشارة القانونية والفنية للهيئات العمومية مثل البلديات، لإجراء تقييم ذاتي حول مدى تحقيق الأهداف المبرمجة، وكذا الخبرات اللازمة والتحقيقات الداخلية المبرمجة من مسؤولي الهيئات

¹-المادة 02 من المرسوم التنفيذي 92-33 المؤرخ في 20جانفي 1992 المحدد لتنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية والضابط لاختصاصاتها، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 06المؤرخ في 26 جانفي 1992.

²-المادة 04 من المرسوم التنفيذي 08-272 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

العمومية، إذ تمتلك المفتشية العامة للمالية اطرار ذات تكوين عالي واحترافية في الممارسة، كما تنتشر هياكلها في الميدان أفضل من غيرها من هيئات الرقابة، و هو عمل يضاف الى الرقابة و التحقيقات التي تقوم بها جراء شبهة مخالفة التشريع و التنظيم ساري المفعول.

انه وبالرغم من انتشار هياكل المفتشية أفضل من مجلس المحاسبة على سبيل المثال، الا أن عدد هياكلها الجهوية وموظفيها يبقى غير كاف للقيام بالمهام المنوطة بها، وخاصة مع البلديات التي بلغ عددها 1541 بلدية، إضافة لمؤسساتها الاقتصادية ذات الطابع الإداري، وكذا الأشخاص المعنويين المستفيدين من اعاناتها، والمحاسبين العموميين الذين يعتبرون من أوائل الهيئات التي تخضع للرقابة، نظرا للدور الأساسي الذي يتولونه في تنفيذ الميزانية ، و كذا باعتباره الهيئة التي تستجمع كل معطيات الإيرادات و النفقات البلدية، و هو المنفذ لآخر مراحل ابراء الدين العمومي.

كما يعتبر البعض انتماء المفتشية وموظفيها لقطاع المالية سلبية أخرى، خاصة عندما تكلف فرقها أو مفتشوها بالتحقيق في خلاف يقع بين رؤساء البلديات كأميرين بالصرف والمحاسب العمومي أو المراقب المالي، إذ يعتقد هؤلاء أن التضامن بين منتسبي القطاع الواحد يجعل هؤلاء متضامنين ضد رئيس البلدية المنتمي لقطاع الجماعات المحلية.

والتضامن بين المنتسبين لقطاع الواحد مسألة نفسية لا يمكن نفيها، مهما كان الالتزام بتنفيذ القوانين، لأن الموظف في النهاية انسان لا يمكن تجريده من عواطفه.

كما يقوم عمل المفتشية العامة للمالية على مساعدة المسيرين العموميين في اتخاذ القرار¹، فيما يخص تسيير المال العام، وتحقيق الرشادة في استعماله، من خلال القدرة على تحليل المعطيات المالية للهيئة، وتقديم التوجيهات اللازمة لتجنب الصدمات، وتحقيق النجاحات المنشودة.

أما ما يلاحظ من سلبية في النصوص المسيرة لشؤون المفتشية هو عدم تحديد الجهات التي ترسل الملفات للتحقيق¹، أو ما يسمى بجهات الاحالة، وهو ما يجعل الوزير المكلف بالمالية هو الوحيد

¹- Guendouzi Mohammed, Bia Chabane, "Place De L'inspection Générale Des Finances Dans Le Dispositif De Contrôle Des Finances Publiques En Algérie Et Les Modalités De Son Intervention ", **Revue des sciences administratives et financières**, volume 05, n= 02, 2021, pp.574-593.

المخول صراحة بتكليف المفتشية بالتحقيق، مما يجعل البلديات وخاصة المتوسطة والصغيرة بعيدة عن هذا النوع من الرقابة.

كما يلاحظ غياب التنسيق بين جهات الرقابة على ميزانية البلدية²، وبالخصوص تلك التابعة الى وزارة المالية، مما كان سيساعد على ربح الوقت والجهد، وتتراكم التجارب والخبرات، التي تحتاج الى جهد سنوات من العمل، في ظل غياب هذا التنسيق.

- **رقابة القضاء:** يعتبر القضاء من الجهات الأساسية التي تمارس الرقابة البعدية الخارجية على أفعال رئيس المجلس الشعبي البلدي والبلدية ككل، وبالتالي كل ما له علاقة باستعمال أموال وممتلكات البلدية.

وقد اعتمد الدستور مبدأ ازدواجية القضاء³، اذ يختص كل اختصاص قضائي في النظر في القضايا التي تدخل في محل اختصاصه، وهو الاختصاص الذي يتوزع بين القضاء العادي أي الجزائي، والقضاء الاداري.

ت-القضاء الإداري: يختص القضاء الإداري في الفصل في النزاعات التي تكون الإدارة طرفا فيها، ما يعني أن أفعال البلدية التي تخص علاقة مالية مع الأشخاص المعنويين او الطبيعيين يتولى الفصل فيها القضاء الإداري.

يتميز القضاء الإداري بصفة الموازنة بين الحفاظ على المال العام والحفاظ على مصالح الأشخاص ضد تعسف وخطأ البلدية، اذ يسعى لتحقيق العدالة⁴، اذ في الوقت الذي يلتزم القاضي الإداري بحماية المال العام في أحكامه، فانه ملزم أيضا بحماية حقوق الأشخاص العاديين، عند تحيز أو تعسف القرار الإداري لرئيس البلدية.

¹-رضا مهدي، " دور المفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد المالي"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 08، العدد 02، جوان 2022، ص ص. 257-274.

²- موفق، مرجع سابق، ص.206.

³- المادة 179 من المرسوم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتعلق بتعديل الدستور، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

⁴- جدي، مرجع سابق، ص.281.

يمكن القانون من جهة الأشخاص الطبيعيين والمعنويين من التوجه الى القاضي الإداري لتحصيل حقوق تعسفت إدارة البلدية في تمكينهم منها، ويتم ذلك بعد استنفاذ كل أوجه الطعن الممكنة لدى جهات الطعن المحددة قانونا، كأن يشارك متعامل اقتصادي في مناقصة ويحقق كل شروط تمكينه من منح الصفقة، ثم تتعسف الإدارة وتمنح الحق لغير مستحقه، أو ينجز متعامل متعاقد ما عليه من التزامات منصوص عليها في الاتفاقية أو العقد، ثم تمتع المصلحة المتعاقدة على أداء ما عليها من دين محقق.

وقد قوى القانون صف القاضي الإداري بإلزام الإدارة ككل بتنفيذ أحكام القضاء الإداري، وتوقيع الغرامات التهديدية في حالة الامتناع عن تنفيذ احكامه¹.

ومن جهة أخرى يمكن القضاء الإداري البلدية من تحصيل إيرادات محققة ومشروعة من متعاملين تخلفوا عن أداء ما عليهم لصالح البلدية على سبيل المثال، أو يلزم القضاء الإداري متعاملا متعاقدا باستكمال ما للبلدية من حق عليه، في ضمان نوعية الأشغال، عندما لا تكون كفالة حسن الإنجاز أو ضمانه لا يستوفي قيمة الشيء محل الضمان، أو في استكمال اشغال لم يتم اتمامها في آجالها، أي رفض المتعامل المتعاقد انجازها.

ث-القضاء العادي:

يختص القضاء العادي في ردع سوء تسيير المال العام، ومنه أموال البلدية، اذ حرص المشرع الجزائري على وضع النصوص القانونية اللازمة للحيلولة دون ضياع المال العام، خاصة مع انتشار ظواهر الفساد المالي الذي عرفته الجزائر في السنوات الأخيرة.

أهم هذه القوانين التي أريد بها ردع التلاعب بالمال العام وتبديده القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وقد تم تبني مقاربة الوقاية ثم المكافحة، بمعنى أن الهدف المبدئي هو محاصرة أسباب الفساد قبل وقوعه، ثم مكافحته.

تم بمقتضى هذا القانون تصنيف أهم الجرائم المتعلقة بتسيير المال العام، منها الرشوة، تبديد المال العام، السرقة، التحويل غير المشروع للمال العام، الاثراء غير المشروع، إساءة استغلال الوظيفة، استغلال النفوذ للحصول على مزايا غير مبررة وتقديم مزايا غير مبررة... الخ.

¹ - جدي، المرجع السابق، ص.283.

تم تكليف النيابة العامة بتحريك الدعوى العمومية عند توفر المعلومات بحدوث خرق للقانون والتنظيم ساري المفعول في تسيير المال العام، فيتم ابتداء فتح تحقيق أولي تتولاه الضبطية القضائية، ثم تتولى النيابة العامة دراسة الملف بوثائقه ومحاضره المعدة من طرف الشرطة القضائية لتقدير الموقف، هل تتم المتابعة، ام يحفظ الملف في حالة عدم توفر الأدلة، أو عدم كفايتها¹.

عندما يتقرر مواصلة المتابعة القضائية يتولى قاضي الحكم دراسة الملف بعناية، ثم اصدار الأحكام التي يراها مناسبة للمخالفات والخروقات التي قام بها المسير ومن معه وفقا للقانون.

للعلم أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع في نفس الوقت بصفة الضبطية القضائية، وصفة الأمر بالصرف في البلدية، وهو ما يجعل من مهمته وموقفه صعبا في تسيير شؤون البلدية، لأن ضابط الشرطة القضائية المخالف للقانون يكون في موقف الظرف المشدد أمام القضاء، فرجل القانون يفترض فيه المبادرة الى احترام القانون.

يعتبر رؤساء البلديات من أكثر المتابعين قضائيا في قضايا التسيير، اذ سجل في سنة 2021 متابعة ما يزيد عن 60% من رؤساء البلديات في قضايا فساد وسوء تسيير للمال العام²، وهو عدد كبير جدا، يعبر عن مخاطر كبيرة يتعرض لها المنتخب المحلي، كما يعبر عن وضع مزري تعيشه البلديات.

ان أكثر أسباب هذا الوضع الذي تعيشه البلديات هو ضعف مستوى وتكوين المترشحين للانتخابات المحلية، اذ ومع عدم اشتراط القانون لتوفر مستوى تعليمي لائق لهذه المهمة، وفي ظل تقاعس الأحزاب السياسية عن البحث مترشحين مؤهلين للقيام بهذه المهمة، وكذا انسحاب فئات كثيرة من المجتمع من أصحاب المؤهلات العلمية وامتاعها عن الترشيح او حتى الانتخاب، تبقى البلديات تعاني من فراغ رهيب استغلته فئة وصولية في المجتمع لجمع الثروة الفاسدة على حساب خزائن البلديات، التي تعاني الفقر في أصلها.

¹-حسين طاهري، الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجزائية (الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط3، 2005)، ص.34.

²-محمد بن ترار، "أكثر من 800 رئيس بلدية ومندوب محل متابعة قضائية في قضايا فساد"، جريدة الوسط، 10 جانفي 2021، تمت قراءة المقال على الموقع الالكتروني لجريدة الوسط elwassat.dz يوم السبت 21 جانفي 2023 في الساعة 20:57 ليلا.

ثم ان ما يثير الاستغراب هو التزام السلطات العمومية موقف المنفرد في ظل هذا الوضع الصعب الذي تعانيه البلديات، رغم الضرر الذي يلحق بصورة البلديات والدولة ككل، في ظل هذا الوضع، وان كانت بعض المستويات الإدارية في الدولة مستفيدة من هذا الوضع، بل وقد أوغلت في الاستثمار في هذا الوضع، اذ تعمل على اضعاف أكثر للمنتخبين المحليين وتشويه سمعتهم لأجل قضاء مصالح ضيقة، وكذا تشويه فكرة استقلالية المجالس المنتخبة المحلية، كي تبقى على تبعيتها للإداري المعين.

أما ما تعلق بمالية البلدية، فان الثغرة الأولى التي يمكن الوقوف عليها، هي صفة الأمرية بالصرف التي تعطى لرئيس بلدية لا يشترط لترشيحه أي مستوى، وهو ما أدى الى وقوع أخطاء كبيرة في التسيير، مما عرض في كل عهدة انتخابية عدد غير قليل من رؤساء البلديات الى مساءلات قضائية، كما أن غياب المؤهلات في كثير من الأحيان أدى الى تسيير عشوائي لمالية البلديات، فتغيب النظرة الإنمائية الإيجابية للمال العام، كما تتعرض ممتلكات البلدية الى الإهمال، رغم التعليمات الكثيرة التي تؤكد على تامين الممتلكات والحفاظ عليها.

لقد بينت مرحلة انخفاض أسعار البترول وما تلاها من انتشار لوباء كورونا أن الاعتماد فقط على الجباية كمدخول أساسي للبلدية ليس خيارا سليما، على قلة ما يخصص لها، اذ أدى الكساد الذي عرفه النشاط الصناعي والتجاري الى انخفاض كبير في الجباية ومنها المحلية، مما أدى الى انخفاض كبير في مداخيل البلديات، وهو ما يدفع الى ضرورة التفكير في مصادر أخرى للتمويل أكثر استقرار، و يكون للبلدية دور أساسي في جبايته، لأن الجباية في وضعها الحالي، لا دور للبلدية في فرضها أو جبايتها ، او حتى تقسيمها، كما أن جباية الضرائب تعرف صعوبة في الإنجاز نظرا للغش الذي يمارسه المكلفون بالضريبة ، و كذا التهرب عن الأداء ، مع غياب أي رقابة للبلدية على العملية بأكملها¹، اذ تشرف هيئات تابعة لقطاعات مركزية على فرض الضريبة و جبايتها ، كما تعرف هذه القطاعات تخلفا كبيرا في طرق ووسائل العمل ، مما حال دون انجاز الأهداف المرجوة، إضافة الى النسبة الأضعف دائما تخصص للبلدية مقارنة بالدولة ، رغم أن الإنجاز يتم في إقليم البلدية ، و الاثار

¹-علي بايزيد، كريمو دراجي، "دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في توازن ميزانية الجماعات الإقليمية (البلدية، الولاية)"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، -العدد الاقتصادي-، عدد خاص 2018، ص 374-352.

السلبية للتصنيع مثلا يعود على إقليم البلدية و ساكنيه ، علما أن الدولة لديها مداخيل متنوعة و كثيرة، ففي سنة 2013 بلغ مجموع ما تم تحصيله من الضرائب 2415077 مليار دينار ، حصلت الخزينة العمومية على 2072091 مليار دينار، أي ما يعادل 85.81% من مجموع ما تم تحصيله ، بينما حصلت البلديات على 143841 مليار دينار ، ما نسبته 5.96 من مجموع ما تم تحصيله¹ ، فيبدو تباينا كبيرا جدا بين الرقمين ، رغم أن البلديات هي الفاعل التنموي الذي يمكنه الاستجابة للاحتياجات في مدى زمني قياسي.

كما لا يتم تعويض البلديات عن القيم الجبائية المنخفضة بفعل الإعفاءات التي تقرها الدولة لصالح المستثمرين لتشجيع الاستثمار والإنتاج المحلي، وقد تكررت هذه الاعفاءات الى درجة الإلغاء الكلي لبعض الضرائب²، وحتى التعويض يتم بشكل غير متناسب مع الوعاء الملغى، وهذا يعود الى الأزمات التي تتعرض لها موارد الدولة نظرا لاعتمادها على الجباية البترولية، التي تعرف انخفاضات كبيرة بفعل أزمات أسواق النفط العالمية.

ونفس ما يحدث في تعويض قيم الزيادة في أجور موظفي وعمال البلديات التي تقرها الدولة، إذ تعددت هذه الزيادات، في الوقت الذي تحجم الحكومة عن تعويض البلديات للأسباب السابقة، وخاصة في حالات التوظيف التي تقرها الدولة وتنفذها مباشرة، مثل عملية توظيف 13 ألف منصب التي أشرفت عليها مديريات الإدارة المحلية سنة 2015 في البلديات، وكذا عمليات الاندماج التي تقرها الحكومة، مثل تلك التي تمت سنة 2021.

عادة ما تكلف عمليات التوظيف الكبيرة في هذه الظروف ميزانيات البلديات أعباء مرهقة لا تقوى عليها، مع الملاحظة أن هذا الاندماج قد يزيد من عدد الموظفين فوق الحاجيات الحقيقية للبلديات، فتصبح في حالة اشباع سلبي يمتص موارد البلدية في قسم التسيير، عوضا من توجيهها الى قسم التجهيز الخالق للثروة.

¹ -سعاد عقون، "أسباب قصور الموارد المالية للبلديات وسبل تنويعها"، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، المجلد 04، العدد 02، ديسمبر 2017، ص ص 528-552.

² -عبد الله بلخيري، "التمويل المحلي للجماعات المحلية وأثره على التنمية المحلية في الجزائر"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 07، العدد 02، جويلية 2022، ص ص 237-256.

تعرف غالب البلديات عجزا في ميزانيتها، وهذا يعود الى غياب العقلانية في عملية التقسيم الإداري، الذي أنشأ الكثير من البلديات التي لا تحمل بوادر النجاح منذ نشأتها، اذ تفتقر للمقومات الاقتصادية والاجتماعية المؤهلة للاستمرار والتطور، فهي لا تتوفر على العقار العمومي، ولا النسيج الاجتماعي النشط، ولا الهياكل المستقطبة للصناعة والحركة التجارية، و يغلب عليها الطابع الريفي، فكانت الخلفية الاقتصادية غائبة في معايير التقسيم ، و غلبت بالمقابل العوامل السياسية و الإدارية البحتة ، مما جعل البلديات تعيش أزمات مالية خانقة ، حدثت من مبادراتها ، كما أبقى على تبعيتها للإدارة.

ثم ان الاعتمادات التي تخصص من الدولة للتخفيف من وطأة عجزها تزيد من تبعية البلديات للإدارة، وتضعف استقلاليتها، وأولى مظاهر هذه التبعية هو أن هذه الإعانات توجه بتخصيص خاص¹، بمعنى أنه ليس للمنتخبين المحليين حق التصرف فيها، وحتى الأمرية بصرفها هي أمرية ثانوية وليست رئيسية، بمعنى أن إمكانية الغاء التفويض وارد في أي ظرف، مع إمكانية استرجاع الاعانة من الجهة الداعمة، فيصبح القرار المركزي مسيطرا في النطاق المحلي، رغم أن الجهة المحلية أعلم بحاجيات الساكنة، والمناطق ككل، و الا فكيف نفسر برمجة عملية وطنية لإنجاز فروع بلدية في أغلب البلديات سنة 2009 ، رغم أن هذه البلديات تعاني شحا كبيرا في الماء الشروب ، سواء في التعبئة أو شبكات النقل أو حتى منشآت التخزين.

ان واقع شح المداخيل لدى غالبية البلديات يقابله وفرة زائدة عن الحاجة في بلديات أخرى ، نظرا لتوفرها على إمكانيات اقتصادية و تجارية هامة ، إضافة الى الموقع الاستراتيجي، الا أن واقع التنمية و الخدمات المقدمة للساكنة لا تعبر عن هذه وفرة مالية ، و يعود ذلك الى نقص كفاءة من يتولون مواقع القرار المحلي من المنتخبين، و البعد التام عن ممارسة مفاهيم الحكامة و الرشادة في التسيير ، و كذا عدم اهتمام المواطنين بالشأن العام ، بل بلغ الأمر الامتناع عن أداء واجب اختيار المسؤولين المحليين في الانتخابات المحلية، و ذلك لدواعي كثيرة، منها ما هو موضوعي، و منها ما يدخل في سلبية يعيشها المواطن، مما مكن من لا تأهيل لهم من تولي مهام تسيير البلديات.

¹ -Ali Debbi, "Développer La Fiscalité communale et Améliorer La Performance Publique Locale : De La Régulation A La Stratégie Financière Communale ", **Elbahith Review**, n= 14, 2014, PP.27-39.

تعتبر المصادر الأخرى لتمويل البلدية في حالة جمود واقعي، إذ تم ربط الاقتراض من البنوك بإجراءات بيروقراطية¹ جعلت من الاقتراض مستحيلا، والسبب الرئيسي هو عدم ثقة الإدارة في مقدرات المسير المحلي المنتخب في تسيير مالي فعال ومنتج، وهي من التناقضات التي يعيشها العمل المحلي، إذ أن السلطات العمومية أحجمت عن فرض شروط للترشح الى المجالس البلدية، برغم الدور الهام الذي يفترض أن يؤديه رئيس البلدية مثلا، وفي نفس الوقت تعرقل أداء هؤلاء المنتخبين بخلفية عدم تقدير مقدراتهم.

المطلب الثاني: التسيير الإداري والمالي للولاية

الفرع الأول: التسيير الإداري للولاية

تتميز الولاية بتقاسم هيئتين للقرار في تسيير شؤونها، إذ يمثل المجلس الشعبي الولائي هيئة للتداول والرقابة²، بينما يمثل والي الولاية هيئة تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي، وكذا تنفيذ القانون وسياسات الحكومة.

1- نظام سير المجلس الشعبي الولائي:

يجتمع المجلس الشعبي الولائي في 4 دورات عادية في السنة، خلال أشهر مارس، جوان، سبتمبر وديسمبر، ويمكن ان تمتد مدة الدورة الى 15 يوما³، وقد حددت هذه المواعيد بناء على الحاجة الملحة خاصة لعقد دورة في نهاية السنة وتحضيرا للسنة الجديدة، كما يمكن هذا العدد من الدورات من دراسة أكبر عدد من الملفات، خاصة تلك التي أخذت ما ينبغي من الوقت لتحضيرها. قد تقتضي الظروف والضرورة من المجلس الاجتماع في دورات غير عادية، بطلب من رئيس المجلس او والي الولاية او ثلث أعضاء المجلس⁴، إذ قد يستلزم وقوع كارثة طبيعية اجتماعا طارئاً للمجلس، كما قد تقتضي ضرورات استمرار المرفق استدعاء دورات غير عادية للمجلس، علما ان حق استدعاء المجلس في دورات غير عادية قد تم توسيعه ليشمل إضافة لرئيسه، إمكانية استدعائه من طرف الوالي، او ثلث أعضاء المجلس.

¹ -Debbi, OP.CIT, pp.27-39.

² -المادة 12 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³ -المادة 14 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁴ - المادة 15 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

يعد جدول أعمال دورات المجلس وتاريخها بالتشاور بين مكتب المجلس ووالي الولاية¹، فالمكتب المتكون من الرئيس ونوابه ورؤساء اللجان ووالي الولاية هم الذين يحددون هذه المواعيد، علما ان الوالي او من ينوبه يحضر وجوبا في أشغال الدورات.

لا تصح مداوات المجلس الا بحضور الأغلبية المطلقة من أعضائه في الاستدعاء الأول²، وذلك حرصا على اشراك الجميع في ابداء الراي واتخاذ القرار، ولا تنفرد مجموعة معينة بقرار المجلس، خاصة وانه مفترض ان المجلس تعددي، اذ يتشكل من قوائم سياسية متنوعة، وهو ما يفرض تشديد الإجراءات التي توفر أجواء ديمقراطية في سير المجلس.

لقد تم توفير فرص المشاركة لأعضاء المجلس بالوكالة في حالة الغياب لظرف قاهر³، اذ يمكن للعضو الغائب توكيل أحد أعضاء المجلس للتصويت بدلا عنه، وهو ما يتم عادة داخل الكتلة السياسية الواحدة، نظرا للانسجام المفترض في النظر الى الملفات المطروحة.

يمكن للمواطنين الراغبين حضور أشغال دورات المجلس الشعبي الولائي لأنها علنية⁴، وهي من ضمانات الشفافية في عمل المجلس، كما يضمن حق المعلومة للمواطن، وان كان لا يحق للحضور التدخل أو التعبير عن الراي، ولا تستثنى في الجلسات الا الجلسات المخصصة لدراسة قضايا انضباطية للمنتخبين في المجلس الشعبي الولائي، أو حالات الكوارث والقوة القاهرة.

في نفس الإطار يحق لعموم المواطنين الحصول على نسخ من مداوات المجلس الشعبي الولائي⁵، وكذا الاطلاع على محاضر الجلسات، خاصة للذي له مصلحة في الموضوع، اذ كرس القانون شفافية تامة في الموضوع، عندما يكون للمواطن مصلحة في الموضوع، أو يرغب في ممارسة حقوقه المحددة قانونا.

كما أوجب القانون تعليق جدول أعمال الدورة في لوح الإعلانات في مقر المجلس، وفي كل أماكن الإعلانات، وكذا الوسائط الالكترونية، وكذلك المداوات بعد المصادقة عليها من الوصاية

¹ - المادة 16 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

² - المادة 19 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³ - المادة 20 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁴ - المادة 26 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁵ - المادة 32 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

وسريان مفعولها في مدة اسبوع¹، وهو ما يعبر عن روح تشاركية سعى المشرع الى ارسائها، وخاصة في الإشارة الى الوسائط الالكترونية، اذ تعتبر سابقة في قوانين تنظيم عمل الولاية والشؤون العمومية ككل.

ومن مظاهر التسيير الديمقراطي للمجلس هو انتخاب المجلس مكتب يتولى تسيير كل دورة على حدى، يقترحه رئيس المجلس، وأمانة مشكلة من الموظفين المسخرين من موظفي الولاية²، وهو ما يمنع إمكانية ممارسة أساليب غير ديمقراطية في تسيير الجلسات، وخاصة من رئيس المجلس، الذي يمكن أن تجمع احتكاكات مع كتل سياسية معارضة في المجلس، أثناء التسيير اليومي لشؤون وقضايا المجلس، كما يمنح هذا الأسلوب إمكانية لاكتساب الخبرة لأعضاء المجلس.

يتراأس المجلس الشعبي الولائي رئيس ينتخب بالأغلبية المطلقة من القوائم الفائزة في الانتخابات، بإشراف من المنتخب الأكبر سنا، وفي عملية اقتراع سرية، وفقا للشكل التالي³:

-من القائمة الحاصلة على الأغلبية المطلقة من المقاعد، كأن تحصل قائمة على 30 مقعد من مجموع 55 مقعدا، فيصبح لها الحق في تقديم المترشح وحيدة للمجلس الشعبي الولائي.

-في حالة عدم وجود قائمة حصلت على الأغلبية المطلقة من المقاعد، تقدم القائمتان الحاصلتان على نسبة 35% على الأقل من المقاعد مرشحا لانتخابات رئاسة المجلس.

-في حالة عدم حصول أية قائمة على النسب السابقة، يمكن لكل القوائم الفائزة تقديم مرشح عنها لانتخابات رئيس المجلس الشعبي الولائي، وهو ما حدث في انتخابات 2021 للمجلس الشعبي الولائي في ولاية سطيف، اذ لم تتمكن أية قائمة من الحصول على النسبة المطلوبة، ففتح الباب لكل القوائم لتقديم مرشحها.

يبلغ محضر الانتخاب الذي يعده من أشرفوا على عملية الانتخاب الى والي الولاية⁴، ليتولى تبليغه الى مصالح وزارة الداخلية، باعتباره ممثل الحكومة وقطاع الداخلية خاصة في الولاية، كما يتولى تعليقه في المقرات الإدارية للولاية والبلديات لإعلام المواطنين.

¹-المادة 18 و 31 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

²-المادة 29 و 30 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³-المادة 59 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁴-المادة 60 و 61 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

يساعد الرئيس في أداء مهامه نواب من اقتراحه ومصادقة المجلس، ويحدد عددهم بحسب عدد أعضاء المجلس، إذ يتراوح عدد نواب الرئيس بين 2 كحد أدنى و6 كحد أقصى¹، فيشكلون بمعوية رؤساء اللجان المكتب المسير للمجلس الشعبي الولائي.

يتولى تنظيم إدارة المجلس الشعبي الولائي ديوان دائم يختارهم رئيس المجلس من موظفي الإدارات التابعة للولاية²، ويسخرهم والي الولاية للاتحاق بهذه المهمة، بحكم توليه السلطة السلمية على موظفي الولاية.

يمارس المجلس الشعبي الولائي صلاحياته واختصاصاته عبر التداول بين أعضائه في دوراته المبرمجة³، يتخذ قراراته بأغلبية الحضور من أعضاء المجلس، مما يمكن كل مكونات المجلس من المشاركة في ابداء الرأي وصناعة القرار، كما يسبق القرار نقاشا في الجلسات يشارك فيه كل أعضاء المجلس، ويشاركهم والي الولاية أو من ينوب عنه في النقاش في حالة الحاجة الى توضيحات وتبريرات في المسائل المطروحة للنقاش والتداول.

تصبح مداوات المجلس سارية المفعول والنفوذ بعد مرور 21 من ايداعها في الولاية، الا إذا تبين للوالي أن فيها عيبا أو مخالفة للقانون، كأن تحوي ما يخالف الدستور، أو المساس برموز الدولة وشعاراتها، أو تجاوز الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة للمجلس قانونا، أو التحرير بغير اللغة العربية، أو اتخاذها خارج اجال جلسات الدورة المبرمجة، إضافة الى مخالفة اتخاذها خارج مقر المجلس بدون عذر قاهر، ودون استشارة الوالي، ففي ظل هذه الظروف يحيل الوالي أمر الغاء المداولة الى المحكمة الإدارية⁴، التي تمتلك صلاحية ابطال المداولة، أو رفض دعوى الوالي، و هو ما حدث في المجلس الشعبي الولائي لولاية سطيف في العهدة الانتخابية 2017-2021، إذ حدث و أن وقعت مناوشات في جلسة المصادقة على نواب الرئيس التي اقترحها الرئيس، مما اضطر رئيس المجلس الى تغيير مكان الجلسة في نفس المبنى الذي يأوي المجلس ككل، فما كان من الوالي الا رفع دعوى البطلان لدى المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، بدعوى عدم استشارته في تغيير مكان الاجتماع، فكان حكم القاضي الإداري لصالح طعن الوالي، عندما قضى ببطلان المداولة، و بقي

¹-المادة 62 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

²-المادة 68 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³-المادة 51 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁴-المادة 53 و54 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

المجلس الشعبي الولائي لولاية سطيف طيلة العهدة بدون هيئة تنفيذية ، اذ دخل في جمود طيلة العهدة، و لا يجتمع الا في دورتين في السنة للمصادقة على الميزانية الأولية و الإضافية بدعوة من والي الولاية.

ان المداولات التي تتعلق بالميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتنائه او تبادله، اتفاقيات التوأمة وكذا الهبات والوصايا الأجنبية، فلا تصبح نافذة الا بعد المصادقة عليها من طرف وزير الداخلية في مدة شهرين من ايداعها¹، وذلك نظرا لأهمية هذه المسائل والقضايا في تسيير شؤون الولاية، وكذا حساسيتها في ضمان استمرارية الولاية في تأدية مهامها، وكذا خارجيا فيما يخص التوأمة مع ولايات أو محافظات خارج الوطن، اذ وجب موافقة السلطات العمومية مركزيا، فيكون حتى لقطاع الشؤون الخارجية رأي في الموضوع.

يمنع قانون الولاية على رئيس المجلس الشعبي الولائي وأعضائه حضور جلسات المجلس التي يتداول فيها في قضايا تخصصهم شخصا أو تخص أحد الأصول أو الفروع الى غاية الدرجة الرابعة²، اذ يؤدي حضورهم الى الوقوع في حالة تعارض المصالح مع الولاية، وهو ما يؤدي الى بطلان المداولة.

يقع على والي الولاية توفير كل الإمكانيات اللازمة للمجلس لتأدية مهامه في أحسن الظروف، إضافة الى المعلومات الضرورية والوثائق³، وذلك بحكم اشرافه على إدارة الولاية والمديريات التنفيذية، وكذا توليه تنفيذ ميزانية الولاية، سواء ما تعلق منها بالتمويل الذاتي، أو ما هو من البرامج القطاعية غير الممركزة.

2-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي:

تتلخص صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي فيما يلي:

¹ - المادة 55 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

² -المادة 56 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³ -المادة 67 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

-يتأسس رئيس المجلس الشعبي الولائي مكتب المجلس، المتكون من الرئيس ونوابه ورؤساء اللجان¹، وهو الذي يستدعي المكتب للاجتماع لمتابعة اعمال المجلس.

-استدعاء المجلس للاجتماع في دورات غير عادية²، وتسيير شؤون الولاية يقتضي مثل هذه المرونة في التثام المجلس في دورات غير تلك المحددة قانونا، حتى يتفاعل المجلس إيجابيا مع المستجدات.

-التكفل بإرسال دعوات انعقاد الدورات بعد الاتفاق على تاريخ الدورة مع مكتب المجلس ووالي الولاية³، وهي قضايا شكلية مهمة، تتصل بصحة انعقاد الدورات، خاصة مع الصراعات السياسية الكبيرة التي قد تعرفها هذه المجالس.

-اقتراح أعضاء من المجلس لشغل مناصب نواب الرئيس⁴ ورؤساء اللجان.

-يعين النائب الذي يستخلفه في حالة غيابه لمانع مؤقت⁵، حتى لا يؤثر غيابه سلبا على سير واستمرار عمل المجلس.

-اقتراح انشاء لجان دائمة ومؤقتة، تساعد في عمل المجلس، وتعكس تشكيلتها التركيبية السياسية للمجلس⁶، اذ تتواجد فيها الكتل السياسية بنفس نسب تواجدها في المجلس، فالكتلة ب مثلا عندما تتواجد في المجلس بنسبة 20% من المقاعد، يجب ان تتواجد في تشكيلة اللجان بنفس النسبة.

-يقترح انشاء لجان تحقيق⁷، التي تقدم تقرير عن نتائج عملها الى المجلس، ويتطلب الأمر ابلاغ وزير الداخلية ووالي الولاية، لأنها قضية حساسة.

-ينسق العلاقة بين المجلس ووزارة الداخلية ووالي الولاية.

¹-المادة 28 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

²-المادة 15 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³-المادة 16 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁴-المادة 62 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁵-المادة 63 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁶-المادة 34 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁷-المادة 35 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

- يعين من يتولى أمانة الجلسات وتسجيل محاضرها من موظفي ديوانه¹.
- يتولى مسؤولية حفظ النظام والانضباط في جلسات المجلس²، وذلك حتى يتمكن عضو المجلس من ممارسة مهمته بارتياح، إذ يتطلب العمل جو من الطمأنينة والاستقرار.
- يعين فريق ديوانه من موظفي إدارة الولاية³، وخاصة رئيس ديوانه.
- يقدم تقريرا دوريا عن المسائل المتعلقة باختصاصات المجلس، وكذا الوضعية العامة للولاية في فترة ما بين الدورات⁴، وهي الفترة التي تدوم لأشهر، تعرف فيها الولاية نشاطا كبيرا، وتفاعلات في غاية الأهمية.
- يشغل عضوية مجلس الإدارة للمؤسسات العمومية الولائية التي ينشئها المجلس الشعبي الولائي.
- يمثل المجلس في المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية⁵، إذ يداوم على حضور اللقاءات والمناسبات باسم المجلس، كما يعبر عن إرادة المجلس واتجاهاته.
- يتولى عضوية لجنة الطعون الولائية المكلفة بدراسة الطعون التي ترد إليها في قائمة المرشحين للاستفادة من السكن الاجتماعي⁶، وهي بمثابة عملية رقابة على ظروف توزيع السكن العمومي الايجاري في الولاية، وهي العملية التي تتولاها اللجان المختصة على مستوى الدائرة.
- 3- اختصاصات وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي:**
- يتولى المجلس الشعبي الولائي اختصاصات وصلاحيات كثيرة محددة قانونا:

¹-المادة 30 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

²-المادة 27 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³-المادة 68 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁴-المادة 71 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁵-المادة 72 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁶-المادة 39 من المرسوم التنفيذي 08-142 المحدد لقواعد منح السكن العمومي الايجاري.

-حدد القانون الاختصاصات التي يمارس في إطارها المجلس صلاحياته وهي: الصحة العمومية، حماية الطفولة والفئات الهشة، السياحة، الاعلام والاتصال، التربية والتعليم العالي والتكوين، الشباب والرياضة والتشغيل، السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية، الفلاحة والري والغابات، التجارة والنقل والأسعار، الهياكل القاعدية والاقتصادية، التضامن ما بين البلديات لصالح البلديات الفقيرة، التراث الثقافي¹، فتصبح مداولات المجلس واهتماماته محصورة فيما حدد له من اختصاصات، كما يمكن لأعضاء المجلس مساءلة المدراء المكلفين بتسيير هذه القطاعات.

-تقديم اقتراحات تسجيل مشاريع في البرامج القطاعية العمومية²، حسب الأولويات التنموية المحددة لدى الحكومة، وكذا أولوية احتياجات إقليم الولاية ككل.

-يقدم المجلس الشعبي الولائي مساعدات واعانات للبلديات³، وخاصة للبلديات الفقيرة التي تفتقر الى الإمكانيات، وكذا تلك التي تعاني تخلفا تنمويا وكثافة سكانية كبيرة، مثل التكفل بإنجاز الملاعب، تهيئة الطرقات، التزود بالماء الشروب، انجاز وترميم المنشآت الصحية، انجاز وترميم مؤسسات التكوين والثقافة...الخ.

-يساهم في الفعل التنموي في الولاية، اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا⁴، بالشكل الذي يخدم رفع المستوى المعيشي للسكان، ويلبي حاجياتها.

-يصادق على المخطط العام لتهيئة إقليم الولاية⁵، ويصادق على المخططات التوجيهية للتهيئة والتعبير للبلديات، سواء كانت مخططات مشتركة بين مجموعة من البلديات، أو مخططات منفردة لكل بلدية، كما يراقب عملية تنفيذ هذه المخططات.

-إضافة الى قيامه بإعداد مخطط لتنمية الولاية على المدى المتوسط، كما بإمكان المجلس تقديم آرائه لوزير الداخلية في كل ما يعني شؤون الولاية¹، وخاصة في مسائل تنمية الولاية، والتكفل

¹-المادة 77 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

²-المادة 73 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³-المادة 74 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁴-المادة 75 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁵-المادة 78 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

بانشغالات المواطنين والساكنة عموما، ان على مستوى التجهيزات التي تفتقر لها الولاية، أو نوعية خدمات القطاعات الناشطة في إقليم الولاية.

-يوفر اطارا للتعاون والتنسيق بين مختلف القطاعات²، مثل التعاون بين الجامعات والتكوين المهني والمتعاملين الاقتصاديين، بالشكل الذي تستفيد التنمية من إمكانات كل القطاعات، والدفع بالمجهود الإبداعي في الولاية.

-يمول المجلس من ميزانية الولاية العمليات التنموية التي تتجاوز نطاق البلدية الواحدة³، وخاصة مشاريع التزود بالمياه الصالحة للشرب، التطهير وحماية البيئة.

-يصادق على مقترحات تصنيف الطرق الولائية، وكذا إعادة التصنيف، مع المبادرة الى برمجة عمليات صيانة وتهيئة الطرقات الولائية والمسالك⁴، وهي أفضل الحلول للتكفل بتوسيع شبكة الطرقات في الولاية، وتحسين وضعيتها، نظرا لتوفر ميزانيات الولايات على الأغلفة المالية اللازمة، عكس أغلب البلديات.

-يساهم المجلس في ترقية نشاطات الشباب⁵ من خلال صندوق دعم مبادرات الشباب، فيوفر الدعم للجمعيات الشبانية النشيطة، في ميدان رياضة الهواة والثقافة والفنون، وكذا النشاط الاجتماعي للتكفل بالفئات الهشة والشيخوخة.

تحصل كل النوادي الرياضية المعروفة في كل الأقسام على دعمها المالي من صندوق دعم مبادرات الشباب الذي يمول من ميزانيات الولاية والبلديات، فتحصل نوادي كرة القدم على النسبة الأكبر من هذه الاعانات.

-يبادر المجلس الى توفير الإطار القاعدي الذي يستوعب الاستثمار في الولاية¹، والذي يعتبر بمثابة الآلية التي تساعد على خلق الثروة محليا، مما يزيد من مداخيل الولاية، فتصبح أكثر استقلالية،

¹-المادة 79 و80 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

²-المادة 83 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³-المادة 87 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁴-المادة 88 و 89 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁵-المادة 79 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

وأكثر جاذبية لرؤوس الأموال، والطاقات البشرية المبدعة، التي تتحول الى قيمة مضافة في الولاية، فبعض الولايات مثل سطيف وبرج بوعريريج، ساعدها موقعها وفرص الاستثمار المتاحة، في التحول الى أقطاب وطنية في الاستثمار الصناعي والتجاري، فتضاعفت مداخيلهما الجبائية وشبه الجبائية، و تحولتا من مجرد ولايتين عاديتين الى أقطاب صناعية و تجارية ، تزايد الاقبال على الاستثمار فيهما ، و تحسن المستوى المعيشي لساكنتهما.

-يتولى المجلس الموافقة على الهبات والوصايا الممنوحة للولاية، أو تلك التي تمنح للمؤسسات العمومية اللوائية المقرونة بأعباء وشروط²، إذ أن الهبات والوصايا التي تمنح للمؤسسات اللوائية بدون اقتران بأعباء وشروط تتولى هي دراسة قبولها من رفضها، كما تخضع الهبات والعطايا التي تقدم للولاية من جهات أجنبية الى موافقة مسبقة من وزارة الداخلية.

-يوافق المجلس بمداولة على انشاء مصالح عمومية ولوائية لتلبية حاجيات مواطني الولاية في ميدان تهيئة الطرق، رعاية الطفولة والمسنين وذوي الاحتياجات، النقل العمومي، النظافة والصحة العمومية، الصناعات التقليدية والحرف، او ينشئ مؤسسات عمومية مستقلة لأداء المهمة³... الخ.

يعتبر ميدان النظافة والاشغال العمومية من أكثر القطاعات التي استثمرت فيها الولايات خدمة للساكنة، وخاصة ميدان النظافة، عندما عجزت الكثير من البلديات عن التكفل الأمثل بنظافة احيائها وشوارعها.

-يمكن للمجلس الشعبي الولائي ممارسة الاستغلال المباشر لبعض مرافقه ومنشآته، وهو الاستغلال الذي يخضع لقواعد المحاسبة العمومية في اطاره الميزانياتي، ان في الإيرادات أو النفقات⁴.

-يصادق المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية⁵، الأولية والاضافية، كما يتولى اتخاذ التدابير اللازمة لامتناس أي عجز يظهر في تنفيذ الميزانية¹.

¹-المادة 90 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

²-المادة 133 و134 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³-المادة 141 و146 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁴-المادة 143 و144 و145 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁵-المادة 160 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

-يصادق المجلس الشعبي الولائي على الحساب الإداري لوالي الولاية بعد اغلاق السنة المالية يوم 31 مارس من السنة المدنية الموالية²، اذ تعبر المصادقة عليه تعبير عن رضا المجلس على نمط التسيير المتبع، أما ان حدث وأن رفضت الأغلبية المصادقة عليه فهو تعبير عن رفض طريقة التسيير، مما يتطلب على الحكومة التدخل لإصلاح الخلل.

-يقدم الوالي أمام المجلس بيانا سنويا حول نشاطات الولاية، الذي يتبع بنقاش عام في المجلس، مع إمكانية ختم النقاش بتوصيات توجه الى وزير الداخلية ومختلف الوزراء المعنيين³.

-يتولى 03 أعضاء من المجلس من تشكيلات سياسية مختلفة بتعيين من الرئيس عضوية لجنة المناقصات الولائية ولجان مناقصات المؤسسات العمومية الولائية، لمساعدة الموظفين المكلفين في مهامهم⁴، ويمثل حضورهم رقابة على العملية، وحرص على حماية وتثمين ممتلكات الولاية.

-يتولى أعضاء من المجلس الشعبي الولائي بتعيين من رئيسه عضوية مجالس ادارة المؤسسات الصحية، ومراكز التكوين المهني ومعاهده داخل إقليم الولاية، فيساهمون في صناعة سياسات هذه المؤسسات، كما يمارسون الرقابة على تنفيذ ميزانياتها.

-يتولى 03 أعضاء من المجلس الشعبي الولائي بتعيين من رئيسهم عضوية لجنة الصفقات الولائية⁵، كجهة رقابة قبلية خارجية لتنفيذ الصفقات العمومية التي تبرمها مديريات الولاية وملاحقها، والصفقات البلدية مع ملاحقها التي تتجاوز أغلفتها المالية ما يخضع لرقابة اللجان البلدية للصفقات.

4-الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي الولائي:

يتولى وزير الداخلية السلطة الوصائية والرقابة الإدارية على المجلس، اذ يتولى اصدار قرار توقيف لكل عضو في المجلس يكون محل متابعة قضائية في موضوع المال والشرف⁶، بعد اخطار

¹-المادة 169 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

²-المادة 166 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³-المادة 109 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁴-المادة 136 و137 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁵-المادة 173 من القانون 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

⁶-المادة 45 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

من النائب العام المسؤول إقليميا، ومداولة للمجلس، وفي حالة الإدانة النهائية للعضو فان وزير الداخلية هو من يصدر قرار الاقصاء النهائي للعضو من عضوية المجلس¹، وهو ما يفقد العضو نهائيا عضويته في المجلس، لأنه لا يليق بمن يمثل الشعب ارتكاب أفعالا سالبة للحرية، والا تعرضت سمعة المجلس ككل للتشويه.

كما يمكن أن يصدر رئيس الجمهورية قرارا بحل المجلس الشعبي الولائي، بعد تقرير من وزير الداخلية²، وقد تعددت الظروف والأسباب التي قد تدفع الى حل المجلس، مما يعطي لوزير الداخلية هامش ضغط على المجلس.

كما لا تعتبر مداولات المجلس نافذة في موضوع الميزانية والحسابات، التنازل على العقار او اقتناؤه، اتفاقية التوأمة، ثم الهبات والوصايا، وذلك في مدة شهر بعد ايداعها، الا بعد مصادقة وزير الداخلية عليها³، وذلك نظرا لأهمية هذا النوع من المداولات وموضوعاتها، وكذا الآثار التي يمكن أن تنجر عليها، خاصة فيما هو متعلق بالسيادة والمال العام.

عندما لا يتمكن المجلس الشعبي الولائي من المصادقة على الميزانية يتدخل وزير الداخلية لضبطها⁴، وذلك حتى يستمر المرفق في تقديم خدماته للمواطنين، ولا يؤثر ذلك سلبا على سير التنمية في الولاية.

كما يتدخل وزير الداخلية والمالية لاتخاذ إجراءات تصحيحية، لأجل اقرار التوازن في ميزانية الولاية إذا عجز المجلس عن إقرارها أو رفض⁵، اذ كثيرا ما تتعمد المجالس المنتخبة افتعال العجز في ميزانياتها لأجل الحصول على اعانات التوازن من صندوق التضامن للجماعات المحلية، وهو ما سيؤثر سلبا على ميزانية الصندوق، إذا تم التساهل مع هذه الممارسات والأساليب.

¹ -المادة 46 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

² -المادة 47 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³ -المادة 55 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁴ -المادة 168 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁵ -المادة 169 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

كما يمارس الوالي رقابة على بعض أعمال المجلس، إذ تودع مداوات المجلس لدى والي الولاية، ويمكنه طلب اخطار القاضي الإداري لإبطال مداولة المجلس إذا قدر أنها تمس برموز الدولة وشعاراتها، أو غير محررة باللغة العربية، أو في حالة تجاوز المجلس لاختصاصاته...الخ¹، وهي دوافع كلها تجعل القاضي الإداري يقرر الغاء المداولة.

كما يعتبر تعارض المصالح بين الولاية وأحد أعضاء المجلس أثناء التداول مبررا لإخطار القضاء الإداري من طرف الوالي، للدفع بإبطال المداولة²، لأن الأصل في عضو المجلس أن يدافع عن مصالح الولاية، ويجب عليه تجنب الوقوع في شبهة استغلال النفوذ لقضاء مصالح شخصية أو عائلية.

يشارك الوالي في أعمال المجلس من خلال حضور اجتماعاته وجوبا، أو حضور من يعينه بدلا عنه³، وهو تكريس لدوره في عمل المجلس، كما هي فرصة للوالي للإحاطة بكل ما يدور في المجلس، رغم أنه ليس عضوا، علما أن محضر الانتخابات النهائي يسلم له⁴، ورغم ما في الموضوع من شكلية إلا أنه تعبير عن كاريزما إدارية للوالي في حياة المجلس يصنعها القانون.

كما يوجب القانون على رئيس المجلس الشعبي الولائي المستقيل تبليغ الوالي⁵، رغم أن تعويضه يتم بالانتخاب في المجلس، ولا يملك الوالي صلاحية استدعاء المجلس لانتخاب رئيس جديد.

يمكن للوالي اقتراح نقاط في جدول أعمال دورات المجلس⁶، وهو ما يعطيه سلطة في توجيه اهتمامات المجلس وأولوياته، كما يمكنه ذلك من صناعة سياسات الولاية حسب تصورات هو من يحددها.

¹ -المادة 53 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

² -المادة 57 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³ -المادة 24 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁴ -المادة 60 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁵ -المادة 65 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁶ -المادة 76 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

كرس القانون دورا للوالي في سير المجلس في حالة الأزمة، اذ يتولى استدعاء المجلس في دورة استثنائية للمصادقة على الميزانية¹، فعندما يصل اختلال سير المجلس الى حد عدم التمكن من عقد دورة، يتدخل الوالي لاستدعائه لعقد دورة لتمير الميزانية.

5-صلاحيات والي الولاية:

يعتبر الوالي بمثابة الهيئة الثانية المسؤولة على تسيير شؤون الولاية، بالموازاة مع المجلس الشعبي الولائي، يمثل مركزا إداريا هاما في الولاية بحكم الصلاحيات الكثيرة التي يمارسها، كما يمثل مركز الثقل السياسي الأول في الولاية، باعتباره ممثل الدولة، وصاحب القرار الأول، ويتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي².

يمارس الوالي صلاحياته باعتباره ممثلا للولاية، وكذا باعتباره ممثلا للدولة، وهو ما سيتم التطرق اليه فيما يلي:

5-1-صلاحيات الوالي كمثل للولاية:

يمارس الوالي صلاحيات كثيرة كمثل للولاية:

-يمارس السلطة السلمية على إدارة الولاية وموظفيها³، اذ هو المسؤول على تعيين الموظفين، ومتابعة حياتهم المهنية، كما يرفع الانضباط في إدارة الولاية، ويتولى فرض الانضباط في الإدارات غير الممركزة في إقليم الولاية.

علما أن إدارة الولاية تتشكل من ديوان الوالي، الذي ينشطه رئيس يعين من الإطارات السامية للإدارة المحلية، وكتابة عامة ينشطها كاتب عام يعين بمرسوم رئاسي من إطارات الإدارة المحلية، ومجموعة من المديرات، بداية بمديرية الإدارة المحلية DAL، مديريةية التقنين والشؤون العامة

¹-المادة 168 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

²-المادة 03 من المرسوم الرئاسي 89-44 المؤرخ في 10 افريل 1989، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15 بتاريخ 12 ابريل 1989، كما أكد ذلك دستور سنة 1996 في المادة 78.

³-المادة 127 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

DRAG، مندوبية الأمن العمومي DSP، مديرية الاتصالات السلكية واللاسلكية DTN، والمفتشية العامة للولاية INGW، والدوائر كمصلحة خارجية للولاية.

-يتولى نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها، كما يتولى تنفيذ هذه المداوات عن طريق قرارات إدارية يصدرها¹.

-يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، ويدير أملاك الولاية²، إذ يمارس السلطة السلمية على موظفي الولاية، كما يشرف على عملية تنظيم استغلال ممتلكات الولاية وفقا للقانون، وتسجيلها في سجل الممتلكات، كما تقع عليه مسؤولية المحافظة عليها.

-يمثل الولاية أمام القضاء³، فتقع عليه مسؤولية الدفاع عن مصالح الولاية أمام القضاء، ويشرف على عمل مديرية التقنين في الولاية التي تتولى الجانب التقني في المنازعات.

-يتولى اعداد مشروع ميزانية الولاية الذي يقدم للمجلس الشعبي الولائي للمصادقة، كما يتولى أمرية الصرف لميزانية الولاية، أي الأموال التي من مصادرها الخاصة، وكذا تنفيذ هذه الميزانية⁴، فهو المسؤول على تحصيل إيرادات الولاية، وإبراء نفقاتها بالتوازي مع دور المحاسب العمومي للولاية في تنفيذ الميزانية، كما يمكنه القيام بنقل الاعتمادات داخل الباب الواحد، أو من باب الى باب، بالتشاور مع مكتب المجلس الشعبي الولائي، وتبليغ المجلس في أول دورة موالية⁵.

-يتأسس لجنة الصفقات الولائية⁶، بحكم اختصاصها في دراسة ومراقبة صفقات الولاية ومديرياتها التنفيذية، وكل ما يرتبط بهذه الصفقات، أي أنها تختص بكل البرامج المسجلة في ميزانية الولاية، وبرامج التمويل غير الممركزة لمختلف القطاعات في اقليم الولاية.

¹-المادة 102 و124 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

²-المادة 105 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³-المادة 106 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁴-المادة 107 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁵-المادة 170 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁶-المادة 173 من القانون 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

-يتولى رئاسة مجلس إدارة المصالح العمومية والمؤسسات العمومية الولائية، ويساهم في صناعة سياساتها، ومراقبة تسييرها¹، مثل الوكالة الولائية للتسيير العقاري والتنظيم الحضري.

5-2-صلاحيات الوالي كمثل للدولة:

يعين الوالي على رأس الولاية لتمثيل الدولة، فيمارس طبقا لذلك الاختصاصات التي تعود للدولة في الولاية، وهي كالتالي:

-يقوم الوالي بتنفيذ القوانين والتنظيمات الصادرة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما ينفذ قرارات الحكومة²، اذ يعتبر مندوب الحكومة في إقليم الولاية، يعمل على تنفيذ السياسات العامة للحكومة، ويبسط سلطة الدولة في الولاية، فيمثل امتدادا للحكومة بقطاعاتها المختلفة في النطاق المحلي.

-يتولى والي الولاية تنشيط المصالح غير الممركزة للدولة في الولاية، كما ينسق بينها، ويراقب عملها³، اذ يتولى مراجعة عمل هذه القطاعات في اجتماعات المجلس التنفيذي الذي يرأسه⁴، كما يقيم عمل المدراء المكلفين بإدارة هذه المصالح، يستثنى من هذه القطاعات الجامعات، التربية الوطنية، الجمارك، الرقابة المالية، مفتشية العمل ومفتشية الوظيف العمومي.

- يرأس اللجنة الأمنية على مستوى الولاية، ويتابع الوضع الأمني في الولاية، من خلال تقارير يومية ترسل اليه من المصالح الأمنية، وهو ما يمكنه من الاطلاع على كل ما يهم السير العادي للمصالح العمومية، وكذا كل الأعمال والأنشطة والظواهر التي تستجد.

-يحمل الوالي صفة الضبطية القضائية طبقا للمادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية⁵، والتي يمارسها تحت اشراف وكيل الجمهورية، الذي يستلم تقرير الوالي في مدة أقصاها 48 ساعة.

¹-المادة 108 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية

²-المادة من المرسوم التنفيذي 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية.

³-المادة 111 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁴-المادة 17 من المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد لأجهزة الإدارة العمدة في الولاية وأجهزتها، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 48 المؤرخ في 27 جويلية 1994

⁵-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (عنايه: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013)، ص.216.

-يمارس سلطة الضبط الإداري، كما يسهر على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، ويمكنه في هذا الإطار تسخير مصالح الأمن للحفاظ على النظام العام والسكينة العمومية¹، كما يسخر كل من بإمكانه المحافظة على الصحة العمومية، ومحاربة الممارسات التي تهدد سلامة المواطن والمحيط الذي يعيش فيه.

-يسهر على اعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية²، فيرعى التنسيق بين القطاعات المعنية، ويتخذ الإجراءات الاستعجالية اللازمة في حالة الكوارث.

-يتولى مسؤولية الحفاظ على أرشيف الدولة في الولاية، وأرشيف الولاية والبلديات³، فأرشيف الدولة يقصد به أرشيف المصالح غير الممركزة المتواجدة في إقليم الولاية، إضافة الى أرشيف ادارة الولاية والبلديات، التابعة إقليميا الى الولاية.

-يتولى أمرية الصرف في كل البرامج المخصصة من الدولة للولايات والبلديات⁴، مثل برامج التنمية غير الممركزة psd، والمخططات البلدية للتنمية pcd، واعانات التجهيز المبرمجة للولاية والبلديات من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، إضافة الى البرامج الممولة من صناديق تنمية الجنوب والهضاب العليا، وكذا البرامج الخاصة...الخ.

-يستدعي المجلس الشعبي الولائي للاجتماع في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية⁵، كما يشارك في تحديد موعد الدورات العادية للمجلس.

-يرأس لجنة توزيع السكن العمومي الايجاري، وكذا لجنة الطعون.

-يتولى التأشير على ميزانيات بعض المصالح غير الممركزة، التي تتمتع بميزانيات مستقلة، مثل المستشفيات، مؤسسات الصحة الجوارية، معاهد ومراكز التكوين المهني.

¹-المادة 112 و 114 و 116 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

²-المادة 119 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³-المادة 120 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁴-المادة 121 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁵-المادة 168 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية

-يمارس وظيفة الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية بصفته ممثلا محليا للدولة، فيصادق على مداوات المجالس الشعبية البلدية، كما يمارس الرقابة على عمل المجالس واعضائها.

ان ما نصت عليه المادة 92 من قانون الولاية 07-12 باعتبار الوالي ممثلا للدولة ومندوبا للحكومة يجعل من عملية حصر صلاحيات الوالي مهمة صعبة، بحكم أن كل القوانين التي صدرت، والتي ستصدر في ظل هذا التنظيم الإداري، أكدت دورا للوالي في كل القطاعات، يكاد أن يتجاوز أحيانا أدوار وزراء القطاعات، بحكم أن الولاية هي مركز الحركة الإدارية والاقتصادية والتجارية... الخ، وهو ما مكن الوالي من شغل دور فعال في الولاية، لدرجة التأثير في كل المستويات، من تسيير البلديات الى تسخير الدوائر في تعزيزه رقابته، الى توجيه و تسيير القطاعات الوزارية المختلفة.

6-الدائرة:

تعتبر الدائرة من هياكل الإدارة العامة، باعتبار رئيسها من هيئات الإدارة العامة الموضوعة تحت اشراف الوالي¹، فتستمد الدائرة مبرر وجودها من رئيسها، لأن الدائرة في حد ذاتها لم يتم التنصيب على وجودها في أي نص قانوني تشريعي، فهي هيكل اداري تابع لإدارة الولاية، ان في الوظائف التي تؤديها، أو في الموظفين من حيث السلطة السلمية، علما أنها لا تتمتع بأي استقلالية عن الولاية.

6-1-هيكل الدائرة:

تشغل الدائرة حيزا هاما في الإدارة المحلية، اذ تشرف على مجموعة من البلديات، ضمن إطار إقليمي محدد بمرسوم رئاسي، فهي تتوسط الولاية والبلديات التي تشرف عليها، كما تمثل امتدادا قاعديا للدولة، وقد برز هذا الدور خاصة في أوقات الازمات، مثل الأزمة الأمنية التي واجهتها الجزائر في بداية تسعينيات القرن الماضي، مع الغاء المسار الانتخابي وتداعياته، والضعف الذي بدا على المنوبيات التنفيذية البلدية المعينة في مواجهة الموقف.

¹ -المادة 02 من المرسوم التنفيذي 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة وهيكلها.

تتشكل إدارة الدائرة من رئيس يصنف كإطار سامي في الدولة¹، يساعده كاتب عام، ومجموعة من المصالح هي:

-**مصلحة الوصاية:** تهتم بضبط العلاقة بين الدائرة والبلديات، وتتولى دراسة الملفات المعروضة للمصادقة من طرف رئيس الدائرة (المداولات والقرارات).

-**مصلحة التنظيم والشؤون العامة:** تتولى قضايا تنقل الأشخاص والشرطة الإدارية، وتتولى تنشيط دور الدائرة في الانتخابات، وقد قامت في السنوات الأخيرة بمرافقة البلديات عندما نقلت إليها مهمة اصدار الكثير من الوثائق البيومترية.

-**مصلحة التجهيز:** تتابع الاستثمارات التي تنفذ في إقليم الدائرة، من مختلف الصيغ والبرامج، ان تنشيطا أو تنسيقا أو رقابة، ويمكن تسميتها بالمصلحة التقنية للدائرة، كما تتولى التنسيق مع المصالح التقنية للدولة على مستوى الدائرة، مثل المحافظة العقارية، مفتشية أملاك الدولة، أقسام الري، الأشغال العمومية، السكن، التعمير والهندسة، الفلاحة، الغابات.

-**مصلحة الأمن:** استحدثت هذه المصلحة في الدوائر بعد الازمة الأمنية الكبيرة التي عاشتها الجزائر في نهايات القرن الماضي، فهي من يعد التقارير التي يرسلها رئيس الدائرة يوميا الى الوالي حول المستجدات التي تحدث في بلديات إقليم الدائرة، كما تنسق العمل بين الدائرة ومصالح الأمن، ويتولى رئيس هذه المصلحة أمانة اللجنة الأمنية على مستوى الدائرة.

6-2-صلاحيات رئيس الدائرة:

يتولى رئيس الدائرة الكثير من الصلاحيات بحكم تمثيله للوالي في إقليم الولاية، وهي كما يلي:

-يساعد رئيس الدائرة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات، وكذا قرارات الحكومة، وقرارات المجلس الشعبي الولائي والمجلس التنفيذي للولاية، في كل ما يخص البلديات التابعة لإشراف دائرته التي يترأسها².

¹-المادة 01 من المرسوم التنفيذي 90-227 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المحدد لقائمة الوظائف العليا للدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 31 المؤرخ في جويلية 1990.

²-المادة 06 من المرسوم التنفيذي 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية.

كما يتولى صلاحيات ووظائف أخرى محددة في المادة 06 من المرسوم التنفيذي 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية:

-ينشط وينسق ويراقب اعمال البلديات التابعة للدائرة، اذ يقوم بعملية التنشيط والتنسيق في إطار اللجنة التقنية للدائرة التي تضم رئيس الدائرة رئيسا، رؤساء البلديات ورؤساء الفروع التقنية أعضاء، حيث تتم في اجتماعاته متابعة سير برامج التجهيز المسجلة في كل الصيغ، مع تذليل الصعاب التي تواجه تسيير هذه البرامج، كما يتطرق الى كل القضايا التي تخص عمل البلديات، وتتم عملية الرقابة في إطار عملية المصادقة على مداوات المجالس.

-يصادق على مداوات المجالس الشعبية البلدية التابعة للدائرة، وفقا للقوانين والتنظيمات سارية المفعول، والرقابة التي تمارسها الوصاية هي رقابة تخص المشروعية، أي مدى مطابقة المداوات للقوانين والتنظيمات سارية المفعول.

-يرافق عملية اقتراح البرامج البلدية للتنمية، ويتابع إنجازها، من ناحية الإجراءات، الوتيرة أو النوعية، كما يضمن العلاقة بين الأمر بالصرف في البلدية ومديرية التخطيط والبرمجة.

-يرافق المبادرات الإيجابية من المجالس الشعبية البلدية، ويشجع على تعميمها في كل البلديات التابعة لوصايته.

-يحضر أشغال المجلس الولائي استشاريا، وبالأخص عندما تبرمج نقاط في جدول أعماله تخص الدائرة التي يترأسها، أو احدى بلدياتها.

-يرسل رئيس الدائرة تقارير دورية الى والي الولاية حول الوضعية العامة لبلديات الدائرة، وهو ما يندرج في إطار مساعدة الوالي في أداء مهامه¹، وهي وظيفة استعلامية يمارسها رئيس الدائرة لتمكين الوالي من الاطلاع على الظروف العامة للولاية.

-لرئيس الدائرة رأي استشاري في تعيين رؤساء فروع المصالح التقنية للدولة في الدائرة¹، كما يقيم عملهم من خلال تقارير دورية توجه الى رؤسائهم المباشرين، وهو ما يمكنه من كسب الطاعة والولاء الوظيفي من هؤلاء الموظفين، كي تسير العلاقة الرئاسية بينهم سيرا طبيعيا.

¹ -المادة 13 من المرسوم التنفيذي 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية.

-يتأخر رئيس الدائرة لجنة توزيع السكن على مستوى الدائرة، ويتولى عضوية لجنة الطعون الولائية، وهو من أعقد الملفات التي يسيروها رئيس الدائرة محليا، بحكم الحاجة الكبيرة الى هذا النمط من السكن في وسط المواطنين.

-يتأخر اللجنة الأمنية في الدائرة، والتي تتكون من رؤساء المجالس الشعبية البلدية في الدائرة، رئيس أمن الدائرة، إضافة الى قائد كتبية الدرك الوطني، وتتولى دراسة الوضع الأمني في إقليم الدائرة، وتقتراح إجراءات للتعامل مع المستجدات في إقليم الدائرة.

الفرع الثاني: التسيير المالي للولاية

1- إقرار ميزانية الولاية:

تتمتع الولاية بميزانية مستقلة عن الهيئات الأخرى، تدير من خلالها شؤونها الخاصة، وهو ما ينسجم مع ما أقرته المادة الأولى من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، والتي اعترفت من خلالها المشرع للولاية بالذمة المالية المستقلة.

تتمحور اهتمامات الولاية في اعداد ميزانيتها بمحاور أساسية محددة قانونا، وهي التنمية المحلية وبالخصوص مساعدة البلديات، مثل البلديات الفقيرة قليلة أو منعدمة المداخيل، او تلك البرامج التي يتعدى نطاق امتدادها الى أكثر من بلدية، كما تتكفل بتغطية أعباء تسييرها، مثل تغطية أجور مستخدميها، والاحتياجات الأخرى، مثل تكاليف الكهرباء و الغاز، الماء، الهاتف والانترنت، أعباء تسيير الحظيرة... الخ، كما يستوجب الاهتمام بممتلكاتها، من خلال إصلاحها و ترميمها دوريا، وكذا ترميمها²، حتى تبقى مصدرا دائما من مصادر إيراداتها.

ان اعتبار الولاية كوحدة إدارية غير ممركة للدولة³ يوسع من اختصاصاتها واهتماماتها، انسجاما مع الاهتمامات الكبيرة والواسعة للدولة، وخاصة في الدول شديدة التحكم والحريصة على المركز مثل الجزائر، اذ رغم تخليها عن النهج الاشتراكي الا أنها لاتزال تحافظ على الطابع الاجتماعي في سياساتها العامة، وهو ما يجعل من الولاية نطاقا لتنفيذ هذه السياسات الاجتماعية، كما

¹-المادة 14 من المرسوم التنفيذي 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية.

²-المادة 03 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³-المادة 01 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

تحافظ الإدارة على حرصها على التحكم في أغلب مناشط المجتمع، وكل هذه المعطيات تجعل من الولاية إحدى وسائل التحكم لصالح الدولة ، مما يكلفها أعمالاً إضافية كثيرة.

تعتمد موارد ميزانية الولاية على المصادر التالية¹:

-التخصيصات التي عادة ما يكون مصدرها من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وهي تخصيصات تتنوع بين قسم التسيير، التي تخصص لتغطية النفقات الاجبارية في ميزانيتها، وعلى رأسها الأجور، وبين قسم التجهيز والاستثمار، والتي تخصص عادة لبعض الاقتناءات لتجهيز الحظيرة، أو عمليات انجاز تتجاوز إمكانيات الولاية، وتختلف هذه التخصيصات بين الولايات، بحسب قدرات الولاية وحاجياتها، إذ عادة ما تعطى الأولوية للولايات الفقيرة، أو الجديدة في حالات التقسيمات الإدارية الجديدة.

كما تستفيد ميزانية الولاية من هذه التخصيصات من الدولة في حالة القوة القاهرة مثل الكوارث الطبيعية، أو تمويل برامج تنموية من صناديق التنمية الخاصة مثل صندوق تنمية الجنوب الكبير، أو صندوق تنمية الهضاب العليا، أو برامج التنمية الخاصة التي تخصص لقطاعات معينة، في مدة زمنية محددة الأجل، مثل برنامج الإنعاش الاقتصادي، ويحول تسيير هذه الإعانات والبرامج باسم والي الولاية، علماً أنها برامج خاصة توجه بتخصيص خاص²، بمعنى أنه لا يمكن للولاية أن تحولها الى استعمالات أخرى في ميزانيتها، الا بترخيص من الجهة المانحة.

-ناتج الجباية والرسوم التي تتولى تحصيلها مديرية الضرائب والمحاسب العمومي الولائي، وهي مرتبطة بمدى قوة الكثافة السكانية، وقوة النسيج الصناعي والتجاري في الولاية، وقد أثرت الإعفاءات التي اصبحت تقرها الدولة لصالح المستثمرين على مداخيل الولاية، مما لزم على الدولة تعويض فارق الجباية الذي تفقده الولاية جراء ذلك.

-الإعانات وناتج الهبات والوصايا التي يمكن الحصول عليها من المواطنين، وخاصة أصحاب رؤوس الأموال، وأمثلة أزمة كوفيد كثيرة، أو الهيئات مثل الجمعيات التي تطور اداءها في السنوات

¹-المادة 151 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

²-المادة 154 و155 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

الأخيرة، وأصبحت مبادراتها في بعض القطاعات مثل العمل الخيري موازية للعمل العمومي، أو يتجاوزها كما وفعالية.

ويمكن أن تكون هذه الهبات من جهة خارجية، إلا أن الموافقة عليها يخضع لموافقة وزير قطاع الداخلية وقطاع الشؤون الخارجية، شريطة ألا تكون من جهة معادية للوطن، أو مشروطة، أو تمس بوحدة المجتمع وتماسكه.

-مداخل ممتلكات الولاية، وخاصة الأملاك العقارية، مثل السكنات، المحلات والمستودعات، الأسواق، المذابح... الخ، وقد جرى العمل في السنوات الأخيرة على ترتيبها وتثمينها.

- القروض التي تحصل عليها من البنوك أو مختلف المؤسسات المالية والمصرفية، وكذا تلك التي تحصل عليها من صندوق الضمان للجماعات المحلية، ويشترط فيها استثمارها في انجاز هياكل ومنشآت منتجة للمداخل.

ان واقع الممارسة يؤكد أن الولاية ليست في حاجة الى الاستدانة، أولاً لأن الدولة تقدم ما يكفي من الإعانات للولاية للقيام بأدوارها، نظراً للدور المحوري الذي تؤديه الولاية في تنفيذ سياسات الدولة وأولوياتها، ثم ان المداخل الخاصة للولاية لن تمكنها من الوفاء بالديون¹.

-ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية، وخاصة في حالات الاستغلال المباشر لهياكلها، وهو أسلوب جديد يتماشى مع فلسفة التسيير العمومي الجديد الذي انخرطت فيه الجزائر بعد الانفتاح الذي عاشته عقب أحداث أكتوبر 1988.

- جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية التابعة للولاية أو للأملاك الخاصة للدولة، اذ تحصل الخزينة العمومية على الجزء الآخر من النواتج، وتتخلص في فضاءات الاشهار، ايجار الأراضي الفلاحية، رياض الاطفال... الخ.

¹-Mohamed Chekroun, " Le Financement du budget des Collectivités Locales et Les contraintes du développement local cas: budget de la wilaya", متون , volume 10, n= 05, Décembre 2017, pp.176-185.

يتم إقرار الميزانية الأولية للولاية قبل تاريخ 31 أكتوبر من السنة المدنية السابقة¹، من خلال تقدير مجموع إيراداتها وفقا لإنجازات السنوات المالية السابقة والتعليمة الوزارية السنوية التي تطر ميزانيات الولايات، والمتوفر من المعطيات حول المداخل المحتملة بأنواعها، فيبدأ سريان هذه الميزانية في اليوم الأول من السنة المدنية الجديدة.

قبل 15 جوان من السنة الجارية يتم المصادقة على الميزانية الإضافية²، والتي يتم فيها تعديل التقديرات، أو تثبيتها، بحكم أن المعطيات التي تنبني عليها الميزانية تصبح أكثر دقة ووضوح، بحكم إمكانية الحصول على كشوف المداخل المتنوعة من المحاسب الولائي ومن الإدارة الجبائية، عندما تكون هذه المصالح قد أنهت عملها للسنة المالية الماضية.

عند المصادقة على الميزانية الإضافية تصبح الحسابات نهائية، يلتزم بتنفيذها ولو على المكشوف، إذ تتولى الخزينة العمومية تغطية المداخل الجبائية التي كانت محل تقديرات تأخر تحصيلها³، وإن كان بالإمكان فتح اعتمادات مسبقة قبل المصادقة على الميزانية الإضافية، أو اعتمادات بترخيص بعد التصويت على الميزانية الإضافية، مع تسويتها في الحساب الإداري⁴، و هي من المرونة التي سبق الحديث عنها في مطلب سابق في ميزانيات الجماعات المحلية، بحكم عدم القدرة موضوعيا على التحكم في المداخل، لأن جهات عديدة متدخلة في ضبطها، كما أن إنجازها يمتد طوال السنة، و بالتالي كان هذا الحل لتجنب حرمان الولاية من أي مورد يحصل، و لا يجمد الى سنة مالية مقبلة.

تتكون ميزانية الولاية من قسمين، قسم للتسيير وقسم للتجهيز والاستثمار، تقتطع نسبة من إيرادات قسم التسيير لتغطية جزء من نفقات قسم التجهيز والاستثمار⁵، ويتم وجوبا إقرار ميزانية متوازنة بين إيراداتها ونفقاتها، و هو التوازن الذي يتم إقراره أيضا بين الأبواب و المواد المتقابلة في الإيرادات و النفقات، وإن كانت ميزانيات الولايات في عمومها لا تعاني العجز، نظرا للمداخل المعتمدة التي

¹ -المادة 165 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

² -المادة 165 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³ -المادة 173 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁴ -المادة 164 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁵ -المادة 158 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

تحصل عليها من المداخل الجبائية وشبه الجبائية، وكذا عائدات ممتلكاتها، وخاصة الولايات القديمة التي استفادت من المرونة القانونية في سنوات التسيير الاشتراكي، اذ كونت حظيرة ممتلكات مهمة.

يتولى والي الولاية تحضير واعداد مشروع الميزانية، وتقديمها أمام أعضاء المجلس الشعبي الولائي¹، بمساعدة مصالح مديرية الإدارة المحلية، التي تحتوي مصلحة خاصة تسمى بمديرية ميزانية الولاية والذمة المالية، اذ تتولى هذه المديرية كل شؤون ميزانية الولاية وإدارة أملاكها، تحت اشراف والي الولاية ومسؤوليته.

بعد عرض الميزانية ومناقشتها من طرف أعضاء المجلس، يتم التصويت عليها من طرف أغلبية مطلقة من أعضاء المجلس بابا بابا، من باب اتاحة الفرصة لأعضاء المجلس في المراقبة الجيدة والدقيقة للميزانية، وحصرا لإمكانية الخطأ.

بعد تمرير وثيقة الميزانية من طرف المجلس الشعبي الولائي يتم ايداعها لدى والي الولاية لأجل المصادقة عليها من طرف وزير الداخلية، في مدة شهرين كما سبق الإشارة اليه.

في نهاية كل سنة مالية ولتمكين المجلس الشعبي الولائي ومختلف الهيئات المخولة بمراقبة تسيير ميزانية الولاية، يعد والي الولاية الحساب الإداري السنوي، والذي يصادق عليه المجلس الشعبي الولائي²، الذي يحتوي في جداول منظمة أرقام تنفيذ عملية تحصيل الإيرادات، والباقي للإنجاز، وكذا مدى انجاز العمليات المبرمجة في قسمي التسيير والتجهيز، الباقي للإنجاز، اذ يعطي الحساب الإداري صورة عن نوعية تسيير ميزانية الولاية بعد تحليله.

عندما يصادق المجلس الشعبي الولائي على الحساب الإداري للوالي، فانه تعبير عن الرضا على سياسات الأداء المالي للوالي.

¹ -المادة 160 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

² -المادة 166 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

2-تنفيذ ميزانية الولاية:

يتولى تنفيذ ميزانية الولاية والي الولاية¹، والمحاسب العمومي للولاية²، اذ تتقاسم الهيئتان تنفيذ هذه الميزانية، ان في تحصيل الإيرادات، أو في ابراء الدين.

فوالي الولاية الأمر بالصرف لميزانية الولاية يتولى العمليات المالية التالية:

-في جانب الإيرادات يتم اثبات الدين بداية³، من خلال الوثائق المحاسبية اللازمة، والوثائق المبررة لإجراءات المنح، بالإيجار أو التفويض أو الامتياز، وكل العمليات الموالية المطلوبة قانونا، فيتم تكريس الدين لصالح الدائن بدقة.

-تليها عملية الأمر بالتحصيل⁴، اذ يصدر الوالي أوامر سندات التحصيل، التي تعتبر بمثابة أوامر للمحاسب العمومي لتنفيذها، من خلال القيام بالإجراءات الواجب اتباعها لتحصيل هذه المستحقات لدى المدين.

أما المحاسب العمومي الولائي فيتولى تنفيذ ميزانية الولاية من خلال القيام بالعمليات التالية:

-التصفية⁵، بحيث يتم التأكد من سلامة إجراءات نشوء الدين، ثم مباشرة عملية التحصيل، بالطرق الهادئة المعروفة، وبالحجز القسري على ودائع المدين المالية أينما كانت في البنوك والمصارف والقباضات البلدية أو الولائية.

أما في جانب النفقات، فان الأمر بالصرف هو من يتولى إجراءات الاستشارة والمناقصة، ثم المنح والاسناد للطلب العمومي للولاية، سواء كان إنجازا أو تموينا أو خدمة... الخ، وبعدها يتولى

¹-المادة 107 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

²-المادة 14 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

³-المادة 16 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

⁴-المادة 17 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

⁵-المادة 20 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

محاسبيا تحرير حوالات الدفع¹، التي تعتبر كأوامر بالدفع، توجه الى المحاسب العمومي الولائي مرفوقة بملف النفقة.

في جانب النفقات يتولى المحاسب العمومي مراقبة سلامة إجراءات ملف النفقة، ثم يقوم بإبراء الدين²، أي الدفع لصالح المتعامل الدائن للبلدية.

كما يتولى المحاسب العمومي ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بحفظها، إضافة الى تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد وحركة حسابات الموجودات³، وهي وظائف يتحمل مسؤولية شخصية في أدائها أو اهمالها.

يمكن لوالي الولاية بصفته أمرا بالصرف لميزانية الولاية نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد من الميزانية بعد المصادقة عليها، أو بين أبواب الميزانية في حالة الاستعجال بعد الاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي⁴، وذلك لاستحالة الضبط الدقيق لكل الاحتياجات والتقديرات طيلة أيام السنة، خاصة مع حالة الاستعجال التي قد تظهر في أي فترة من السنة، وبالخصوص الولايات الكبيرة التي تحوي مساحات شاسعة، وعدد كبير من البلديات، مثل باتنة، سطيف، تيزي وزو والمدية التي يصل عدد بلدياتها الى 60 بلدية.

3- الرقابة على تنفيذ ميزانية الولاية:

تتولى جهات كثيرة وظيفة الرقابة على تنفيذ ميزانية الولاية، ان على مستوى سلامة إجراءات تنفيذها، أو ما مدى المحافظة على مال الولاية، بترشيد انفاقه وبلوغ الأهداف المرسومة في انفاقه.

وتختلف هذه الرقابة على مستوى توقيت ممارستها، اذ هناك رقابة قبلية تسبق تنفيذها، كما تمارس كرقابة بعدية، أي تبدأ بعد انتهاء إجراءات تنفيذها، وتمارس من داخل هيئات الولاية، فتسمى رقابة داخلية، كما تمارس من خارج هيئات الولاية فتسمى رقابة خارجية.

¹ -المادة 21 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

² -المادة 22 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

³ -المادة 33 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

⁴ -المادة 170 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

3-1- هيئات الرقابة القبلية الداخلية: تقوم بالرقابة القبلية الداخلية على تنفيذ ميزانية الولاية

الهيئات التالية:

أ- المجلس الشعبي الولائي:

ان صلاحية المجلس في المصادقة على الميزانية تمكنه من ممارسة الرقابة على الميزانية، من خلال إمكانية رفض المصادقة عليها، لأي اعتبار موضوعي كان، كما يمكنه فرض اجراء التغييرات التي يراها في التحديدات المسجلة في الميزانية.

ثم ان التصويت على الميزانية يتم بابا بابا¹، مما يمكن المجلس من التدقيق الكبير في أجزاء الميزانية، ومراقبة مدى التزام الرشادة في كل باب من أبواب الميزانية، فيصبح اجراء التغييرات على الأبواب أسهل، كي لا يتحجج بمبررات تجعل المجلس يتراجع عن بعض آرائه ومطالبه.

كما أبقى القانون للمجلس الشعبي الولائي على صلاحية فتح الاعتمادات بنوعها أثناء تنفيذ الميزانية²، مما يمكنه من إبقاء رقابته على حركة المداخل، كي يتمكن من ممارسة الرقابة على النفقات، اذ يمكن أن تمثل هذه المداخل نسبة معتبرة من اعتمادات الميزانية، وبالتالي كان لزاما منح الحق في رقابتها لهيئة التداول الولائية، والا أصبحت رقابة شكلية، لا تؤدي المطلوب.

ثم ان حصر صلاحية المصادقة على الحساب الإداري للوالي عند المجلس الشعبي الولائي³ هو إقرار للمجلس بحق ممارسة الرقابة على إنجازات الايراد، وكذا رشادة وفعالية الانفاق، فهي الوثيقة التي تلخص رقميا ما تم اقراره في الميزانية من تقديرات للإيرادات، كما تقدم الصورة الدقيقة للإنجاز، فحسن التسيير لا يقتصر على انجاز المشاريع، وتوفير متطلبات التسيير اليومي، انما يبدأ بتحصيل الإيرادات الذاتية خاصة، لأنها هي أداة تنفيذ البرامج المحددة في الميزانية.

كما يمارس المجلس الشعبي الولائي رقابته على تنفيذ ميزانية الولاية وماليتها عموما، عن طريق العضوية برئيسه أو أعضائه في لجنة الصفقات الولائية، لجنة المناقصات الولائية، مجالس إدارة المؤسسات العمومية التي انشأها المجلس بمداولة، وكذا لجان صفقاتها، وذلك بهدف المساهمة في

¹-المادة 162 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

²-المادة 164 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³-المادة 166 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

ممارسة الرقابة على تنفيذ السياسات العامة التي أنشئت لأجلها هذه المؤسسات، كما تتم في هذه المجالس ممارسة الرقابة على التسيير المالي لهذه المؤسسات.

ب- لجنة فتح وتقييم العروض:

تتشئ المصلحة المتعاقدة على مستواها لجنة لفتح وتحليل العروض، يعينها رئيس المصلحة المتعاقدة بمقرر، على ان تتشكل من موظفين مؤهلين¹، بمعنى ان تتوفر فيهم شروط الكفاءة والخبرة والاطلاع الواسع، والسمعة الحسنة، تقوم بمهمة فتح العروض في جلسة علنية، يمكن حضورها من عضو واحد من اللجنة، في حالة تعذر حضور بقية الأعضاء، كما يمكن لكل راغب حضور عملية فتح العروض، ما يعني ان المشاركين في طلب العروض وعموم المواطنين يمارسون الرقابة على عمل اللجنة بحضورهم.

3-2- هيئات الرقابة القبلية الخارجية:

سميت هذه الهيئات بالخارجية لأنها ليست تابعة لإدارة الولاية في تشكيلتها، كما تتولى الرقابة قبل تنفيذ الميزانية بمختلف مراحلها.

أ- لجنة الصفقات العمومية الولائية:

تتشكل لجنة الصفقات الولائية من الوالي أو من يمثله رئيسا، 3 أعضاء منتخبين من المجلس الشعبي الولائي، ممثلان عن وزير المالية، ممثل عن مصلحة الرقابة المالية، وممثل عن مصلحة المحاسبة العمومية، المدير الولائي للتجارة، وممثل المديرية المعنية بالخدمة في الولاية².

يعين والي الولاية اللجنة بمقرر، لعهددة تمتد الى ثلاث سنوات، ثم يتم تجديدها، بتعيين من المسؤولين المباشرين للهيئات والجهات الممثلة لممثليها، علما ان الأمين العام للولاية هو الذي يتولى رئاسة اللجنة عموما.

تتولى لجنة الصفقات الولائية دراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها الولاية، والمديريات غير الممركزة للدولة¹ مثل الاشغال العمومية، الري، التجهيزات العمومية، وكذا المصالح

¹ -المادة 160 من القانون 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

² -المادة 173 من القانون 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

الخارجية للإدارات المركزية... الخ، وذلك حسب المستويات الأقل من اختصاص اللجنة القطاعية المركزية.

كما تتولى دراسة الطعون التي ترد إليها في موضوع الصفقات والاستشارات التي تتولى الولاية والمديريات الممركزة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية تنظيمها، في حالة تقدير المتعامل الاقتصادي ان الإدارة قد تعسفت في حقه.

ب- مصلحة الرقابة المالية:

تم اخضاع ميزانية الولاية للرقابة المسبقة لمصالح الرقابة المالية منذ سنة 1992²، إذ أصبحت النفقات تخضع للتأشيرة المسبقة قبل التنفيذ والابراء.

تخضع للتأشيرة المسبقة كل العمليات التي لها أثر مالي³ مثل:

-قرارات التعيين والتثبيت، والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين، باستثناء الترقية في الدرجة، لان كل هذه العمليات تستلزم تحديدات مالية في الميزانية.

-الجداول الاسمية التي تعد عند نهاية كل سنة مالية.

-الجداول الاصلية الأولية، التي تعد في بداية السنة، والجداول الاصلية التي تعدل اثناء تنفيذ الميزانية.

- نفقات التسيير وبرامج التجهيز والاستثمار، مهما كان مصدر تسجيلها.

-كل التزام مدعم بسند الطلب او الفاتورة الشكلية، عندما لا تتعدى المستويات المالية التي تستوجب إجراءات العروض المحددة في القانون 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية.

-مقررات تسجيل عمليات من خارج التمويل الذاتي للولاية، او مقررات استرجاع اعتمادات لاعتبار او لآخر.

¹-المادة 173 من القانون 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام.

²-المادة 02 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

³-المادة 05 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

-الفواتير النهائية لنفقات الولاية المباشرة، عن طريق ما يسمى بالوكيل المالي، اذ يستلم الوكيل المالي مبلغا يتم من خلاله بعض الاحتياجات المستعجلة، التي لا تستحمل انتظار إجراءات الالتزام، وبعد ذلك تتم التسوية مع المراقب المالي.

تقتصر عملية الرقابة المالية على مراقبة مشروعية الاجراء، ولا يمكنها التدخل في الملاءمة، فنتناول الرقابة صفة الأمر بالصرف، من حيث الأهلية والتمتع بالصفة، كما يتم مراقبة سلامة الإجراءات، اذ وجب التأكد من احترام التشريع والتنظيم، كما يتم مراقبة مدى توفر التغطية المالية في الميزانية، بمعنى التخصيص المالي اللازم، إضافة الى وجوب توفر التأشيرات اللازمة، التي تسبق تأشيرة الرقابة المالية، مثل تأشيرة لجنة الصفقات... الخ¹.

وقد ساهمت الرقابة المسبقة للنفقات في إقرار نوع من الانضباط الميزانياتي في الولايات، خاصة في السنوات الأخيرة مع توجه الدولة الى عدم تركيز النفقات العمومية، وخاصة برامج التجهيز التي أصبحت الولاية كإطار أساسي لإدارتها وتسييرها، بالتزامن مع تحسن مستوى التأطير في إدارة الولايات، من خلال توظيف أجيال من خريجي الجامعات، واكتسابهم للخبرات اللازمة في التسيير.

ت-المحاسب العمومي للولاية:

برغم مشاركة المحاسب العمومي لوالي الولاية في تنفيذ ميزانية الولاية، الا انه في نفس الوقت من هيئات الرقابة الخارجية القبلية على تنفيذ ميزانية الولاية،

فالتأكد من اختصاص وصلاحيات الوالي في تحصيل الإيرادات² هي أولى عمليات الرقابة التي يقوم بها المحاسب العمومي، بحكم ان الوالي في الأصل هو أمر بالصرف الا ما كان استثناء، كما لا يمكنه تحصيل إيرادات من غير أملاك الولاية، او من دون إجراءات قانونية سليمة.

ويراقب المحاسب العمومي للولاية صحة الغاء سندات الإيرادات والتسويات وكذا عناصر الخصم³، فلا يمكن للأمر بالصرف التخلي عن إيرادات الولاية بدون وجه حق.

¹-المادة 09 من المرسوم التنفيذي 12-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات للملتزم بها.

²-المادة 35 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

³-المادة 36 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

كما يتولى القيام بالعمليات التالية¹:

-مدى سلامة الإجراءات وتطابقها مع القوانين والتنظيمات سارية المفعول، اذ يقوم بعملية مراقبة ملف النفقة من بداية التسجيل الى الابرء، وخاصة التأشيرات اللازمة في مختلف المراحل، ومحاضر انجاز كل مرحلة.

-التأكد من صفة الوالي كأمر بالصرف او من يفوضه، اذ يمكنه تفويض أحد مساعديه في إدارة الولاية مثل الأمين العام او مدير الإدارة المحلية.

-مراقبة شرعية عمليات تصفية النفقات، من ناحية اختصاص الولاية مثلا.

-التأكد من توفر الاعتمادات المالية في ميزانية الولاية، لان القانون يمنع انجاز عمليات وتصفية نفقاتها على المكشوف الا بترخيص من الحكومة.

-كما وجب التأكد من عدم تقادم النفقة بتساقط اجالها المحددة ب 4 سنوات، لان الأصل في الميزانية هو السنوية، الا ما كان استثناء، على ان لا يتجاوز الاجل المحدد.

3-3- هيئات الرقابة الخارجية البعدية:

وهي التي تتولى عملية رقابة تنفيذ ميزانية الولاية بعد تنفيذها وبراء ديونها، وقد سميت أيضا بالخارجية لأنها مستقلة عن السلم الإداري للوالي، وإدارة الولاية ككل، وهي:

أ-مجلس المحاسبة: تم التنصيب لأول مرة على مجلس المحاسبة في دستور 1976، الا ان نصوصه التنظيمية تأخرت الى سنة 1980، وان كانت في بلدان أخرى في العالم هي عبارة عن مؤسسة عريقة.

هي هيئة مستقلة يعين تشكيلتها رئيس الجمهورية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، تمت مراجعة نصوصها التنظيمية سنة 2008 كي تتكيف مع واقع الحال، وتستطيع القيام بمهامها في شفافية واحترافية.

¹-المادة 36 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

يتولى مجلس المحاسبة مراقبة حسن تسيير المال العام، ومدى احترام القوانين والتنظيمات سارية المفعول، يتواجد محليا من خلال غرفه الجهوية، وهي التي تتولى متابعة ومراقبة التسيير في الولاية، والأصل انها مراقبة دورية، وليست ظرفية، الا ان قلة موظفيها حال دون تمكينها من ذلك.

ب-المفتشية العامة للمالية: هي هيئة رقابة وضعت تحت سلطة وزير المالية، تتواجد محليا بتمثيلات جهوية، تمارس الرقابة على تسيير المال العام، كما تقدم الدراسات واعمال الخبرة، بطلب من الهيئات العمومية، تختص بمراقبة المال العام، وتختص بامتداد رقابتها حتى الى ميزانيات الجمعيات والمنظمات المستفيدة من الدعم العمومي.

ت-القضاء: يختص القضاء العادي او الجزائي بتتبع الفعل المجرم في تسيير المال العام، سواء كان استغلالا للنفوذ او تحويل للمال العام او تبديده، وقد أدى ارتفاع مداخيل الخزينة العمومية في السنين الأخيرة الى انتشار كبير لظواهر الفساد، مما استدعى تدخلا حازما من القضاء، ولم يستثني جهود متابعة جرائم التسيير العمومي إطارات الولاية، اذ تمت متابعة الكثير منهم، بل ووضعم في السجون، لثبات مخالفاتهم للقانون في تسيير المال العام.

أما القضاء الإداري فيختص في الفصل في المنازعات ما بين الهيئات العمومية، وكذا ما بين الهيئات العمومية والمواطنين، فأصبح من حق الوالي اخطار القاضي الاداري لأبطال مداوات المجلس الشعبي الولائي، إذا قدر انها مخالفة للقانون، كما يحق لرئيس المجلس الشعبي الولائي او أحد أعضائه اللجوء الى القضاء الإداري لإبطال قرارات وزير الداخلية في حق اعمال المجلس او اشخاصه، كما يمكن للمتعاملين الاقتصاديين اللجوء الى القضاء الإداري إذا حصل تعسف في حقه من طرف ادارة الولاية في إطار تسيير شؤونها المالية.

يشار الى انه قد سبق شرح دور هيئات الرقابة الخارجية البعدية في مراقبة تنفيذ الميزانية البلدية، ولا يختلف دورها في ذلك عن دورها في مراقبة تنفيذ ميزانية الولاية.

من خلال مجمل النصوص المنظمة لعمل الولاية يتبين ان صلاحيات كثيرة تم اسنادها الى المجلس الشعبي الولائي كمظهر وممارسة للامركزية في إدارة وتسيير شؤون الولاية، كما يعترف له بحضور معتبر في هيئات التسيير الإداري وهيئات مراقبة تنفيذ الميزانية.

الا ان واقع الممارسة لا ترسم حقيقته النصوص القانونية والقناعات النظرية فقط، فالولاية ومن خلال المراجعة الدستورية لسنة 2020 وكذا قانون الولاية 12-07 تم تأكيد جمعها بين كونها وحدة لامركزية مستقلة، وبين كونها دائرة إدارية غير ممرضة للدولة¹، الا ان الممارسة تبرز تمكن الولاية من السيطرة المطلقة على القرار في تسيير شؤون الولاية ، فرئيس المجلس الشعبي الولائي الذي كان يفترض ان يصنع مركز القوة المنتخبة الموازية لوالي الولاية ، تم افرغ دوره من أي محتوى تنفيذي ، بل اصبح دوره في الولاية بروتوكوليا بالمطلق ، اذ أكثر ما يؤديه مرافقة الوالي في خرجاته و استقبالاته البروتوكولية ، فدورات المجلس الذي يرأسه لا يمكنه استدعاؤه بدون سابق تشاور مع الوالي ، كما لا يمكنه عقد لقاء مع أعضاء المجلس دون حضور الوالي او من يمثله ، و قد سبق و ان رفضت مداولة المجلس الشعبي الولائي لولاية سطيف في دورة 03 جانفي 2018 بمبرر عدم حضور الوالي للأشغال²، كما لا يمكن لرئيس المجلس رئاسة دورات المجلس، اذ ينتخب في كل دورة من يشرف على تسيير الدورة ، و هو ما يفقده مقاليد القدرة على التأثير في اتجاهات النقاش و بالتالي القرار في المجلس، ثم ان إدارة ديوانه الذي ينظم اعمال إدارة المجلس تخضع سلميا الى سلطة والي الولاية.

لم يحدد القانون الجهة التي تتولى تنصيب المجلس الشعبي الولائي، وبالرغم مما في الامر من بروتوكولية محضة الا انها تعبر عن عدم إعطاء الأهمية الكافية لمركز المجلس ورئيسه، اذ والي الولاية يشرف على تنصيبه وزير الداخلية، او أحد الإطارات السامية في الوزارة، مما يعطي افضلية معنوية للوالي مقابل رئيس المجلس على سبيل المثال.

ان إيداع المداولات لدى والي الولاية يمكن هذا الأخير من توجيه العلاقة بين الولاية ووزارة الداخلية، التي تمثل جهة الوصاية على الولاية، علما وان والي الولاية يمثل الحكومة في الولاية، ويمثل قطاع الداخلية، خاصة بالنظر الى دور وزير القطاع في تعيينه وتقييم عمله، مما يجعل العلاقة بين الوزارة والولاية اختصاصا حصريا لوالي الولاية، وهوما يمكنه من صناعة الانطباع الذي يشاء حول المجلس ورئيسه لدى الوصاية.

¹ -المادة 01 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

² -رمزي تيوري، "الوصاية تلغي المداولة الخاصة بتنصيب الهياكل"، جريدة النصر، جانفي 2018، تم تصفح المقال يوم الجمعة 10 فيفري 2023 في الساعة 12:09.

في المحصلة يظهر أن رئيس المجلس لا يؤدي أي دور فعال في إدارة وتسيير شؤون الولاية.

أما المجلس فبرغم الصلاحيات التي أقرها قانون الولاية لصالحه، إلا أنها محصورة في المصادقة على ما تقدمه إدارة الوالي من ملفات واعمال، فالتأثير في صناعة السياسات يتم على مستويات التحضير والتنفيذ للسياسات، وهي اختصاصات انفرد بها الوالي قانونيا او واقعيا، إذ لا يمكن للمجلس رفض كل ما تطرحه الإدارة من أوراق او مشاريع، والا يصور على انه يعرقل السير العادي لشؤون الولاية، كما لا يمكن من اسرار التسيير و تقنياته ، إذ لا تملك لجانه الحرية في المبادرة ، كما لا يملك أعضاؤها بالضرورة القدرة على مجابهة خبرة البيروقراطيين في المناورة الادارية.

ثم ان إمكانية المتابعة والرقابة حصرت في إمكانية طرح سؤال على المدراء التنفيذيين، من دون تحديد المدى الذي يمكن ان يصله هذا السؤال، ان لم تكن الإجابة مقنعة، ولم يتم التكفل الجدي بما طرح من انشغال، إذ حتى الحساب الإداري الذي يطرح للمصادقة في المجلس يطرح في شكل ارقام وجداول، لا يعطي الصورة والتوصيف الدقيق لطريقة تسيير شؤون الولاية، او تحليلها إيجابيا او سلبيا.

وأكبر الإشكالات التي تطرح هي عدم اشتراط أي مستوى علمي للترشح لعضوية المجلس، فكيف يمكن لمن لا مستوى له مراقبة تسيير ولاية، وكيف يمكن لرئيس مجلس شعبي ولائي لا يشترط فيه أي مستوى ان يمارس الرقابة على عمل والي يعتبر اطارا ساميا وممارسا لسنوات طويلة في الإدارة قبل توليه المنصب.

لقد بلغ عدم الاهتمام بدور المجلس المنتخب في الولاية ان بقي المجلس الشعبي الولائي في ولاية سطيف طيلة العهدة 2017-2021 في حالة انسداد ولأسباب واهية، ولا يلتقي الا مرتان في السنة للمصادقة على الميزانية، والإدارة رغم إمكانية تفكيكها للانسداد الا انها ألزمت الصمت، واكتفت باستدعاء المجلس مرة في السنة للمصادقة على الميزانية طيلة العهدة.

كما يظهر ان الولاية قد استغرقت في أداء دور الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة على حساب الوحدة اللامركزية المستقلة، إذ تم تركيز عمل الولاية على تنفيذ البرامج و المهام المفوضة من الحكومة، على حساب مهام الولاية الوحدة اللامركزية، نظرا لان المتابعة من المركزية اقوى من مثيلتها في المجلس المنتخب، لان الوالي و المديرين يخضعون لسلطة الحكومة جهة تعيينهم، و المتابعة

لحياتهم المهنية، أما المجلس الشعبي الولائي فلم يزود بالأدوات الضرورية للرقابة و المتابعة و التقييم، و المحصلة اننا لا نجد برامج عمل مستقلة عن تلك المبرمجة مركزيا.

اما التمويل فقد أصبحت الولاية تابعة كل التبعية للحكومة في تمويلها، اذ تعتمد على البرامج غير الممركزة، والتي برغم دورها في تنمية الولايات، الا انه على المدى البعيد جعل مصادر التمويل الذاتي للولاية تغيب نظرا لتضائلها امام برامج الدولة، فلا نرى مثلا اهتماما بممتلكات الولاية وتأمينها، او حتى حمايتها من الاهتلاك و الزوال ، أو الاستغلال غير الشرعي، او العمل لأجل مضاعفتها كما ونوعا، رغم الامكانية الممنوحة في استغلال حتى الأملاك الخاصة للدولة، مما جعل الولاية تابعة الى الحكومة في تمويلها، فأصبحت مداخيل الجباية و اعانات الدولة هي المصدر الأساسي لتمويل الولاية.

لقد تم تحجيم إمكانيات المبادرة المحلية في التمويل الذاتي للولاية وللجماعات المحلية ككل، اذ على قلة الصلاحيات الممنوحة، وضعت مشروطة بموافقة الوصاية¹، وهو الخط الأحمر غير المسموح بتجاوزه، أي ان يبحث المجلس المنتخب عن بدائل تمويل للتخلص من سيطرة الإدارة، خاصة وان الخلفية الإدارية للوصاية تبعثها على التخوف من المغامرة، رغم انه شيء مطلوب من المسير المالي، المطالب بخلق الثروة.

كما يلاحظ غياب كلي لممارسة تسمى بالجباية المحلية ، لان الدولة قد أبقت الجباية اختصاصا مطلقا لإدارتها المركزية ، كما منعت أي مبادرة محلية ، لا تشريعا و لا تنفيذا ، مما حرم السلطة المحلية من فرص تمويل كثيرة ، و حرمت حتى من الاطلاع على تفاصيل مداخيلها الجبائية الحقيقية، كما تم اسناد تحصيل حقوقها الجبائية لقطاع المالية ، الذي يتفاعل بحساسية مفرطة مع القطاعات الأخرى الحكومية الأخرى ، فما بالك الجماعات المحلية ضعيفة الوزن السياسي و الاداري، و هي حساسية تعبر عن رغبة في السيطرة على مصادر التمويل، و حرص على رقابة شديدة للمبادرة خارج قطاعه، و هو ما يحرم الوحدات المحلية من الدفاع عن مصالحها و حماية مداخيلها، فلا تغيب عن الازدهان التصرفات السلبية لبعض الموظفين العموميين في ممارسة الفساد للتربح على حساب المصلحة العامة ، و الا فكيف يفسر التأخر غير المبرر في غياب الرقمنة عن قطاع المالية ، و خاصة الضرائب.

¹- Maherzi, OP.CIT, p.24.

ان التبعية المالية للدولة التي فرضها غياب العقلانية في التقسيم الإداري، و كذا سياسة جبائية محلية فعالة ، تحرم الوحدات اللامركزية من كل أنواع الاستقلالية، مما يجعل منها مجرد وسيلة من وسائل الإدارة في تطبيق سياساتها، رغم ان الهدف من التنظيم اللامركزي أعمق من ذلك بكثير، اذ برغم البرامج الهامة التي تستفيد منها الولاية من الحكومة ، الا انها برامج مخصصة ، لا يمكن للمجلس الشعبي الولائي التصرف فيها ، و انما يتصرف فيها الوالي كمفوض من الحكومة في الإنجاز و المتابعة ، و قد لا تتدخل الكثير من تلك البرامج في سلم أولويات التنمية في الولاية.

ينظر الى ان أخطر الصلاحيات التي تمس باستقلالية المجلس الشعبي الولائي هي حل المجلس بمرسوم رئاسي من الحكومة بعد تقرير من وزير الداخلية، وهو ما لا يمكن نفي دور والي الولاية في الموضوع لأنه ممثل الحكومة في الولاية، مما يعطي للوالي دورا في حل المجلس، مما يفقد المنتخبين الولائيين قوة المبادرة في العمل . والقوة في الأداء، بما ان مصير مجلسهم مربوط بتقرير من السلطة التنفيذية التي يفترض ان تجمعها استقلالية في الاداء، فقد أضعف القانون موقف المنتخب، بميزان القوى التي صنعها، اذ اعطى مركزا قويا للوالي على حساب المجلس المنتخب، فأعطى سلطة التوقيف و الاعفاء و الاقصاء للسلطة التنفيذي هو دفع للمنتخب لصناعة التوافقات مع الوالي، و لو على حساب المصلحة العامة.

كما لعبت الهوامش الواسعة التي يملكها الوالي في التأثير في نتائج الانتخابات الولائية دورا كبيرا في صناعة مجالس ضعيفة، تقبل بأدوار ثانوية، وتساهم في رسم صورة الديمقراطية المحلية الظاهرية، فلا تظهر إرادة في الاستقلال بالقرار، بل يتواصل مسار التسليم بسيطرة الإدارة على القرار المحلي، وخاصة في السنوات الأخيرة مع سيطرة الولاية خريجي المدرسة الوطنية للإدارة على منصب وزير الداخلية، مع خلفية تكوينهم المنسجمة مع التسيير البيروقراطي الممركز، اذ يعرف تكوين المدرسة الوطنية للإدارة على مناهج الإدارة العامة وفق المنظور البيروقراطي الموروث عن المدرسة الفرنسية.

ان توزيع الرقابة الإدارية للمجلس لشعبي الولائي بين وزير الداخلية والوالي والقضاء الإداري يحدث ارتباكا في مراقبة عمل المجلس من حيث اختصاص جهات الرقابة، ومن حيث توزيعها، كما يعتبر بمثابة اضعاف اخر للمجلس المنتخب، اذ تتعدد مصادر التأثير فيه، كما يضطرب اتجاه التوازنات، مما يفقد المجلس القدرة على نسج ميزان علاقاته، خاصة مع الاختلاف في فلسفة سير

السلطتين القضائية والتنفيذية، ولا يستبعد تأثير سيطرة السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى، ومن ثم التأثير في قرارها.

المبحث الثالث: التضامن ما بين البلديات والتعاون فيما بينها

تعتبر فكرتا التضامن ما بين البلديات والتعاون بينها من أكثر مظاهر اللامركزية أهمية، لأنها تتيح فرصا للاستغناء عن دعم الدولة الذي يكون دائما على حساب استقلالية قرار الجماعة المحلية، إذ يمكن البلديات و الولايات من تعبئة موارد مالية من خارج خزيرتها لتلبية بعض حاجياتها ، وخاصة في ظروف الازمات التي تمر بها الدولة، إذ تعجز هذه الأخيرة عن ضمان حاجيات الجماعات المحلية، و خاصة في بلد مثل الجزائر التي تعتمد خزيرتها العمومية على مورد واحد، و هو المورد الذي يخضع لتقلبات السوق الدولية، مما يجعله يتراجع أحيانا الى مستويات دنيا ، مما يدخلها في أزمات معقدة.

عملت الحكومة في الجزائر على تشجيع فكرة التعاون ما بين البلديات من خلال اليات كثيرة، بالتوازي مع خيار التنظيم اللامركزي للإدارة المحلية، إذ تم انشاء صندوق للتضامن ما بين البلديات، و آخر ما بين الولايات، كما سمحت بأخذ المبادرة في التعاون الثنائي ما بين البلديات، وشجعت على خوض تجارب التوأمة مع الوحدات المحلية خارجيا.

الفرع الأول: التضامن ما بين البلديات

مارست الوحدات المحلية التضامن والتعاون المالي فيما بينها منذ الحقبة الاستعمارية عن طريق صندوق خاص، وفي بداية الاستقلال تم اسناد تسييره الى الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط¹، ولم يتم تأسيس الهيئة الخاصة بتأطير وتسيير التعاون ما بين البلديات الى غاية سنة 1973، والتي أصبحت سنة 1986 هيئة باسم الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ليصبح سنة 2014 صندوقا للتضامن والضمان للجماعات المحلية.

¹ -مبروك رياش، "الصندوق المشترك للجماعات المحلية (fcci) أداة للتنمية المحلية أم استمرارية لهيمنة مركزية التسيير على اللامركزية؟"، دراسات اقتصادية، المجلد 01، العدد 01، ص ص 123-135.

أ-ظروف تأسيس صندوق التضامن:

بمناسبة صدور قانون المالية لسنة 1973 نص في مادته 27 على إنهاء تسيير صندوق التوفير والاحتياط لأموال التضامن والضمان للجماعات المحلية، ثم ليصدر في نفس السنة قرار انشاء " مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية"¹، اذ جاء مرسوم انشاء المصلحة المشتركة لأموال الجماعات المحلية لتطبيق المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973، وهي المصلحة التي وضعت تحت سلطة وزارة الداخلية، فتظهر اول هيئة تولت تحصيل أموال التضامن والضمان للجماعات المحلية، كما تولت تسييرها.

استمر سير عمل التضامن والضمان بين الجماعات المحلية الى غاية صدور القانونين المنظمين للجماعات المحلية وهما القانون 10-11 المتعلق بالبلدية والقانون 07-12 المتعلق بالولاية. واللدان طورا النظرة الى موضوع التضامن ما بين الجماعات المحلية.

فقد نص قانون البلدية على انشاء صندوق للتضامن ما بين البلديات، وكذا صندوق الجماعات البلدية للضمان²، كما فتح الباب لإمكانية التعاون المشترك بين بلديتين او أكثر، اما قانون الولاية فقد نص على انشاء صندوق للتضامن ما بين الجماعات المحلية، وكذا صندوق الجماعات المحلية للضمان³.

صدر مرسوم تحديد تنظيم ومهام وتمويل هذه الصناديق سنة 2014 من خلال المرسوم التنفيذي 14-116، والذي وضع كل ما يتعلق بفلسفة سير التضامن ما بين البلديات وكذا ما بين الولايات، وكذا آلية الضمان في تعاملات الجماعات المحلية، وقد منحت الاستقلالية الإدارية والمالية

¹ -المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 73-134 المؤرخ في 09 اوت 1973 المتضمن تطبيق المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 واحداث مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 67 الصادر بتاريخ 21 اوت 1973.

² -المادة 211 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ -المادة 176 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

للسندوق بالاعتراف له بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة¹، أي يتمتع بالتأهيل في التمثيل امام الجهات القضائية للدفاع عن مصالحه، كما يملك الاستقلالية في تسيير شؤونه الإدارية والمالية.

ب-الهيكلية الادارية للسندوق والمهام:

يقوم على وظيفة تسيير سندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية مجلس للتوجيه يترأسه وزير الداخلية، ويتكون من²:

-مدير عام يتولى المهام التنفيذية لتسيير شؤون السندوق، فهو من يتولى الأمرية بالصرف في السندوق، كما يمارس السلطة السلمية على موظفي السندوق، كما يعد مشاريع الميزانية السنوية، الى جانب التقارير الدورية التي تعرض على مجلس التوجيه، يعد سندات الإيرادات، ويعين الموظفين، كما يتولى تنفيذ مداورات المجلس، والتسيير الإداري والمالي للسندوق، ويشغل عضوية مجلس التوجيه بصوت استشاري.

-07 رؤساء مجالس شعبية بلدية ينتخبهم زملاؤهم لعهددة تدوم 03 سنوات.

-03 رؤساء مجالس شعبية بلدية ينتخبهم زملاؤهم لعهددة تدوم 03 سنوات.

-واليين من ولاية الولايات، و04 إدارات من وزارة الداخلية والجماعات المحلية، يعينهم وزير الداخلية لمدة 05 سنوات.

-03 ممثلين عن وزارة المالية، يعينهم وزير القطاع.

- ممثل واحد عن الوزارة المكلفة بالتهيئة العمرانية، يعينه وزير القطاع.

يجتمع المجلس في دورتين في السنة، كما يمكن ان يجتمع في دورات غير عادية بطلب من رئيسه او المدير العام او الثلثين 3/2 من أعضائه، ويتداول في القضايا التالية¹:

¹-المادة 02 من المرسوم التنفيذي 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن انشاء سندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 19 المؤرخ في 02 أفريل 2014.

²-المادة 24 من المرسوم 14-116 المتضمن انشاء سندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

- يناقش ويصادق على نظامه الداخلي، الذي يحدد قواعد سيره، وتنظيم عمله.
 - يصادق على برنامج عمله السنوي، وكذا البرامج متوسطة المدى والطويلة.
 - يصادق على الميزانية السنوية للصندوق.
 - يصادق على مقترحات اقتناء الأملاك المنقولة والعقارية والتنازل عنها.
 - المصادقة على قبول الهبات والوصايا، عندما لا تكون مشروطة.
 - المصادقة على التقرير السنوي والحسابات الإدارية، بعد تنفيذ الميزانية السنوية التقديرية.
 لا تعتبر نافذة مداوات مجلس التوجيه الا بعد مرور ثلاثين يوما من ارسالها الى الوصاية، ويمكن لهذه الأخيرة رفض قرارات المجلس، إذا قدرت انها لا تتسجم مع سياسات القطاع، او مخالفة للقانون والتنظيمات سارية المفعول.
 تلحق بالمدير العام لجنة تقنية متخصصة، فنيا وإداريا، تعمل بالتوازي مع عمل الجهاز الإداري للصندوق، تشكل اللجنة التقنية مما يلي²:
 - المدير العام رئيسا.

- 05 ممثلين لرؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية، لتوفرهم على عناصر الكفاءة والخبرة، ولا يكونون من أعضاء مجلس التوجيه.

- 03 ممثلين عن وزارة الداخلية معينين من طرف وزير الداخلية، من غير ممثلي وزارة الداخلية في مجلس التوجيه، على ان تتوفر فيهم أيضا شروط الاهلية والخبرة.

تتولى اللجنة التقنية للصندوق مسؤولية الرقابة اللاحقة على تنفيذ برامج ومشاريع الصندوق لحساب مجلس التوجيه³، فهي المكلفة بمتابعة مدى تنفيذ التخصيص الإجمالي للتسيير والتجهيز معاً، كما تتابع مدى تنفيذ عمليات التعويض على نقص القيمة الجبائية للباديات والولايات، والمبرمجة من

¹-المادة 26 و28 من المرسوم التنفيذي 14-116 المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

²-المادة 29 من المرسوم التنفيذي 14-116 المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

³-المادة 30 من المرسوم التنفيذي 14-116 المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

مجلس التوجيه كتعويض للجماعات المحلية التي تضررت مداخيلها من جراء إجراءات التخفيض او الإلغاء التي قررتها الدولة على المتعاملين الاقتصاديين.

كما تبدي اللجنة اراءها حول التقارير الدورية التي يعدها المدير العام لتقديمها امام مجلس التوجيه دوريا.

يشرف المدير العام في ادارته للصندوق على أربعة أقسام إدارية¹:

1- قسم الإدارة العامة: ويتولى شؤون إدارة الصندوق، وتسيير موارده البشرية، وكذا العلاقات مع الهيئات الإدارية الأخرى.

2- قسم برامج التسيير: يتولى توزيع مخصصات التسيير من ميزانية الصندوق، والمخصصات الموجهة من الدولة الى الجماعات المحلية في قسم التسيير عن طريق الصندوق، كما تتابع كفاءات انفاقها، وهي مخصصات نهائية.

3- قسم برامج التجهيز والاستثمار: يتولى توزيع مخصصات التجهيز والاستثمار، وتعويض نقص القيمة الجبائية، علما ان مخصصات التجهيز والاستثمار يمكن استرجاعها في مدة ثلاث سنوات عندما تعجز الجماعات المحلية المستفيدة في الإنجاز والتنفيذ.

4- قسم الإحصاء والاعلام الالي: يتولى تجميع الاحصائيات مع الهيئات المتدخلة في عمل الصندوق، وكذا من الجهات المستفيدة أيضا.

يقسم كل قسم الى مجموعة مكاتب، ويكلف كل مكتب بعمل وتخصص من تخصصات القسم. يعين المدير العام رئيسا لكل قسم، ورئيسا لكل مكتب، من موظفين ذوي خبرة وتأهيل، كما يعين عموم موظفي الصندوق.

ت- التسيير المالي للصندوق:

تتنوع مصادر مداخيل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، اذ تتوزع على المصادر التالية²:

¹ -المادة 35 من المرسوم 14-116 المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

² - المادة 38 من المرسوم التنفيذي 14-116 المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

أ- مساهمات ميزانية الدولة سنويا المحددة في قانون المالية، إذ تقدم الدولة مساعداتها للبلديات والولايات عن طريق هذا الصندوق، وتتأرجح بين الصعود والنزول من سنة الى أخرى، على حسب الوضعية المالية للدولة، وعلى حسب البرامج المقررة من الدولة لصالح الجماعات المحلية، وخاصة في جانب تحسين الخدمة العمومية.

ب- الهيئات والوصايا المحتملة، سواء من الافراد او الهيئات، او من الجهات الأجنبية، سواء كانت من الدول او الهيئات الرسمية او غير الرسمية، والتي تتسجم مع السياسة العامة للدولة.

ت- عائدات محتملة من أنشطته، التي يستطيع القيام بها بحكم استقلاليتها في التسيير المالي والإداري، مثل عوائد الممتلكات، او مقابل استغلال... الخ.

ت- مساهمات الجماعات المحلية، إذ يحصل على تمويل من البلديات والولايات في شكل مساهمات اجبارية سنويا في خزينة صندوق للمساهمة في تمويل الصندوق، وهي مساهمات اجبارية من ميزانياتها، صنفت على انها نفقات اجبارية، تحدد بقرارات وزارية مشتركة سنويا، ففي سنة 2014 تم تحديد نسبة 2% من المداخل الجبائية للبلديات والولايات، والتي تحدد وفقا لما تحصل عليه من مداخل في بطاقة الحساب التي تبلغها مديريات الضرائب للولايات والبلديات¹، و هي متفاوتة من جماعة محلية الى أخرى ، بحسب تفاوت مداخلها الجبائية، علما ان هذه النسبة استمر العمل بها الى غاية سنة 2023، إذ لم يتم مراجعتها.

- موارد الجبائية المخصصة كليا او جزئيا للصندوق، وتمثل ما نسبته 90 % من مداخله، يمكن اجمالها كما يلي²:

1- الرسم على النشاط المهني TAP: يخصص 0.11 من مجمل التحصيل لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في حالة النشاطات الخاضعة لنسبة 2%، اما النشاطات الخاضعة لنسبة 3% فتخصص نسبة 0.16 للصندوق.

¹ -المادة 01 و02 من القرارين الوزاريين المشتركين المؤرخين يوم 15 جانفي 2014، الصادرين في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15 المؤرخ في 16 مارس 2014.

² - ابراهيم يامة، "مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية" دراسة نظرية تقييمية"، ميلاف للبحوث والدراسات، العدد 05، جوان 2017، ص ص.603-627.

2-الضريبة الجزائرية الوحيدة IFU: يحصل الصندوق على ما نسبته 5% من مداخيل التحصيل.

3-الرسم على القيمة المضافة TVA: يحصل الصندوق على نسبة 10% من مجموع التحصيل، ويحصل الصندوق على نسبة 15% من عمليات الاستيراد من الخارج.

4-قسمة السيارات: تفرض على السيارات المملوكة في الجزائر، ملكية عمومية او خاصة وهي متفاوتة القيمة بتفاوت قوة محرك السيارة، وباختلاف سنة وضعها في السير، يحصل الصندوق على نسبة 80% من مداخيلها.

5-الضريبة على الأرباح المنجمية: تفرض على كل أرباح كل الأنشطة المنجمية، يحصل الصندوق على 03% من مجموع ما تم تحصيله.

6-الرسم على الذبح: يحصل الصندوق على عائدات الرسم الذي يفرض على اللحوم المستوردة بنسبة كلية 100%، وتلك المحصلة من أصحاب نشاط تبريد وتخزين اللحوم، عكس عمليات الذبح التي تتم محليا، اذ توزع رسومها بين البلدية وصندوق حماية الثروة الحيوانية.

كما يسترجع الصندوق بواقي الإنجاز من البلديات والولايات التي تزيد عن 50 ألف دينار، اذ يتم اصدار أوامر بتحصيلها بعد عملية إحصاء، علما ان هذه البواقي لا يمكن إعادة استعمالها في ميزانيات البلديات والولايات، عندما تزيد قيمة الباقي من كل عملية عن 50 ألف دينار.

وتعتبر مسترجعات القروض التي تقدم للبلديات والولايات لتمويل انجاز منشآت منتجة للمداخيل من مصادر التمويل للصندوق، بحكم ان القروض هي مخصصات مؤقتة لصالح الجماعات المحلية، اذ يتم استرجاعها وفقا للقوانين التي يسير عليها الصندوق.

يتولى الصندوق بقسمي التضامن والضمان العمليات التالية¹:

¹-المادة 05 من المرسوم التنفيذي 14-116 المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

-تعبئة اللازم من الإمكانيات المالية لسد احتياجات البلديات والولايات، وبالأخص في مراحل الازمات التي تمر بها مداخل الدولة، التي تعتمد على الجباية البترولية، اذ تصبح مساهمات البلديات والولايات في تمويل خزينة الصندوق هي المورد الأساسي له.

-توزيع الإعانات على البلديات والولايات، وخاصة المحتاجة، وفق منهجية تضمن العدالة والمساواة بينها، وخاصة تخصيص التسيير الهادف الى تغطية النفقات الاجبارية، مثل الأجور التي تحتل الأولوية الاولى.

-مساعدة الجماعات المحلية على مجابهة الظروف الطارئة مثل الكوارث الطبيعية او التكنولوجيا، بتقديم مساعدات مالية لمجابهة الموقف، وتوفير الحاجيات الضرورية، ما تقدم الاعانة للبلديات الفقيرة التي تكاد مداخلها تنعدم، وهو حال اغلب البلديات.

-تقديم مساهمات مؤقتة للجماعات المحلية او مؤسساتها العمومية، لإنجاز استثمارات مدرة للمداخل¹، مثل انجاز مشاريع في النطاق المحلي، او مشتركة بين بلديتين او أكثر، وهي في شكل قروض ميسرة، بحيث تقدم الجماعة المحلية الراغبة في الاستفادة من قرض من الصندوق بملف يحوي ما يلي:

-الدراسات التقنية والاقتصادية المطلوبة.

- وضعية ميزانيتها لسنتين سابقتين.

-وضعية الأملاك المنتجة للمداخل للجماعة المحلية.

-تقرير حول الوضعية السابقة لقروض مؤقتة استفادت منها الجماعة المحلية او المؤسسة

العمومية.

يقدم الطلب الى إدارة الصندوق، التي تشكل لجنة مختصة لدراسة الملف، ثم تعرض تقريرها على وزير الداخلية المسؤول على إدارة الصندوق، والذي له صلاحية الموافقة او الرفض للطلب. وقد تكون مخصصات الصندوق في قسم التجهيز والاستثمار نهائية، لإنجاز طرقات او منشآت إدارية، او الشبكات بأنواعها...الخ.

¹-القرار المؤرخ في 13 مارس 2017 المحدد لكيفيات تسيير واسترجاع القروض المؤقتة الممنوحة من صندوق

التضامن والضمان للجماعات المحلية.

-الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية، وهي خدمة جديدة في سلسلة خدمات الصندوق، اذ يقوم بضمان تسديد القروض التي تحصل عليها الجماعات المحلية من البنوك والمصارف، لتشجيع هذه الأخيرة على تقديم القروض للبلديات خاصة، لأجل انجاز مشاريع في التجهيز والاستثمار أو اقتناء ممتلكات تساهم في تحسين مداخلها.

يخصص الصندوق 60% من تحصيلاته السنوية لدعم ميزانيات التسيير البلدية والولاية¹، اذ توجه لعملية إعادة التوزيع بالتساوي، فيتم التكفل بتغطية النفقات الاجبارية للبلديات والولايات، في حالة العجز عن تغطيتها من أموالها الخاصة.

بلغت قيمة تخصيصات معادلة التوزيع بالتساوي سنة 2014 ما مجموعه 78.76 مليار دينار، وزعت على 1443 بلدية و32 ولاية²، وهي أرقام تعبر من جهة عن أهمية الدور الذي يلعبه الصندوق في تمويل الجماعات المحلية، وبالتالي الحفاظ على استمرارها، كما تعبر من جهة أخرى عن مدى العجز الذي تعانيه الجماعات المحلية في ميزانياتها، وبالتالي مدى تبعيتها للدولة.

كما تخصص اعانات لتحسين الخدمة العمومية لصالح الساكنة المحلية، والتي بلغت سنة 2014 ما مجموعه 05 مليار دينار، خصصت لتهيئة الطرقات البلدية³، وقد استفادت بلدية بوعنداس في شمال ولاية سطيف في هذا الإطار من عملية لتهيئة الطريق البلدي احرقان -اغلاذن على مسافة 04 كم بغلاف مالي بلغ 04 مليار سنتيم.

ويتكفل الصندوق بتمويل عمليات التكوين المستمر للموظفين والمنتخبين المحليين، لأجل تحسين المستوى وتجديد المعارف، مثل دورات التكوين التي يستفيد منها رؤساء البلديات في بداية كل عهدة انتخابية، وعمليات التكوين المتخصصة التي يخضع لها الموظفون بمختلف اسلاكهم.

كما يخصص لميزانيات التجهيز والاستثمار 40% من مداخل الصندوق⁴، ويمول من خلالها انجاز منشآت جديدة خدمية، تجارية او إدارية، كما يتم انجاز عمليات تهيئة للطرقات، مثل ما تم في

¹-المادة 06 من المرسوم التنفيذي 14-116 المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

²-يامة، مرجع سابق، ص ص. 603-627.

³-يامة، المرجع السابق، ص ص. 603-627.

⁴-المادة 06 من المرسوم التنفيذي 14-116 المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

سنة 2022 اذ حصلت ولاية سطيف على اعانة ب 100 مليار سنتيم من الصندوق، ليتولى والي الولاية توزيعها على البلديات ومديرية الاشغال العمومية، لترميم واصلاح الطرقات البلدية والولائية والوطنية.

كما يمكن ان تتم العملية في عملية اقتناءات، كأن يتم في هذا الإطار اقتناء عتاد للحظائر البلدية والولائية، وهو ما تم بين سنة 2009 و2014، اذ تم تدعيم حظائر البلديات الفقيرة بحافلات النقل المدرسي، شاحنات ضاغطة لجمع النفايات، كاسحات الثلوج، عتاد الحفر بأنواعه، شاحنات مزودة بالصهاريج...الخ

فيبدو مما سبق تركيز الصندوق على دعم ميزانيات التسيير، لأنها الميزانية الضامنة لاستمرار المرفق، وخاصة ضمان توفير أجور العمال والموظفين، وهو ما يعبر عن تركيز الدولة على إعطاء الأولوية لاستمرار الخدمات التي تقدمها الجماعات المحلية.

يؤدي صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية دورا رئيسيا في تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، فالأغلبية الساحقة من البلديات تستمر في الحياة بفضل هذا التمويل، والا كانت نشاطات هذه البلديات وخدماتها قد توقفت، فمابالك بالعمل التنموي الذي تؤديه، اذ تعتمد في تمويلها اعتمادا يكاد ان يكون كليا على هذا الصندوق.

الا ان ما يلاحظ على أداء الصندوق هو تركيز اعاناته على تنشيط قسم التسيير في البلديات والولايات، وخاصة في جانب ضمان أجور العمال والموظفين، حرصا على استمرار المرفق وانسيابية خدماته، مما يعني ان لب ما تهتم به الدولة في موضوع الجماعات المحلية، وخاصة البلديات، هو استمرار خدماتها التي تقدمها، وهي خدمات تؤديها باسم الدولة، لا كوحدة لامركزية مستقلة، ما يعني ان توقفها هو مساس بصورة الدولة ، كما يعتبر الاهتمام بالأجور بالدرجة الأولى هو استمرار في الحفاظ على السلم الاجتماعي ، في الوقت الذي لا يحظى العمل التنموي بنفس الأولوية ، بالرغم من انه أولى أولويات الجماعات المحلية اللامركزية، و ترجمة الاهتمام بالتنمية المحلية يبدو باهتمام اكبر بمضاعفة ميزانيات قسم التجهيز و الاستثمار.

ان الملاحظة الدقيقة لهيكله الصندوق الإداري تبين سيطرة واضحة للقرار المركزي من خلال تواجد ممثلي الإدارة المركزية، رغم ان المرسوم التنفيذي 14-116 المنشئ للصندوق قد كرس استقلالية إدارية و مالية للصندوق ، فمجلس التوجيه صاحب القرار الأول بتركيبته المتساوية بين المنتخبين و الإداريين ، تصبح الكلمة الأخيرة للإداريين ، فعندما تتساوى الأصوات يصبح صوت

الرئيس مرجحا، وهو صوت وزير الداخلية الذي يمثل اعلى هرم الإدارة المركزية¹، و خاصة عندما نعلم نمط العلاقة التي تجمع بين الموظف و رئيسه في الإدارة الجزائرية ، اذ لا يمكنه الخروج عن إرادة رئيسه ، مهما اختلفت قناعاته الشخصية مع قناعات المسؤول الأعلى، خاصة و ان نفاذ مداوالات مجلس توجيه الصندوق مرتبطة بموافقة و عدم اعتراض وزير الداخلية، مما يدخل سير المجلس و الصندوق ككل في سيطرة وزير الداخلية ، مع في هذه المسألة من تناقضات ، فلا يعقل ان يكون وزير الداخلية طرفا أساسيا في القرار في مجلس التوجيه ، و في نفس الوقت وصاية على المجلس ، لا تصبح قراراته نافذة الا بموافقته.

ثم انه و بالرغم ان موارد المجلس هي من موارد الجبائية الخاصة التي تصل نسبتها 90% من موارده، إضافة الى مساهمات الولايات و البلديات و كذا اعانات الدولة ، الا ان فلسفة تسيير الصندوق تعبر عن خلفية مركزية ، على اعتبار النظر الى موارده على ان مصدرها الدولة فقط، و هو ما افرغ الصندوق من أي محتوى لامركزي في تسييره او اهتماماته، اذ سيطرت نظرة مركزية ، بعيدة عن اهتمامات و احتياجات الجماعات اللامركزية المحلية ، و احدى اعراض هذه النظرة المركزية ، برمجة عمليات وطنية لصالح البلديات ، من دون طلب احتياجاتها وفق أولوياتها، مثل مشروع روضة في كل بلدية ، عندما يبرمج في بلدية ريفية رعوية ، لا تعتبر الروضة في سلم الأولويات ، امام احتياجات أخرى ، مثل الكهرباء و الطرقات و المدارس...الخ، او اقتناء اليات كسح الثلوج لصالح بلديات ساحلية ينذر ان تتساقط فيها الثلوج.

الفرع الثاني: التعاون بين البلديات

يعتبر التعاون بين البلديات وجه اخر للعلاقة بين البلديات التي ينتج عنها فعلا تنمويا بعيدا عن دعم من الغير، مما يحفظ استقلالية البلدية، ويزيد من مستواها التنموي، كما تلبى بعض من حاجيات مواطنيها.

شجع قانون البلدية 10-11 على التعاون بين البلديات، اما بين بلديتين متجاورتين من ولاية واحدة، او حتى بين بلديات متجاورة من ولايات مختلفة²، فالجوار يزيد من تسهيل سبل التعاون، كما

¹-نسيمة قادري، " صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محليا: وجه للتمويل المركزي"، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، المجلد 09، العدد 01، 2018، ص ص548-566.

²-المادة 217 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

يشجع على ذلك، إذ يجعل من البلديات متشابهة في الخصائص والظروف، كما يوفر أسباب النجاح، إلا أن البعد ليس بالضرورة في عصر التطور الذي نعيش فيه أن يكون معيقا للتعاون.

يتم هذا التعاون بين البلديات بعد موافقة الهيئة التداولية للبلديات المعنية¹، إذ يتم الموافقة عن طريق مداولة تصادق عليها الوصاية، فيصبح هذا التعاون مرخصا من الهيئات صاحبة الاختصاص، ويبقى التنفيذ للهيئات التنفيذية، عبر إبرام عقود واتفاقيات مشتركة، تضمن من خلالها كل بلدية مصالحها، كما تضمن هذه العقود استمرارية هذا التعاون.

مثل هذا التعاون بين البلديات حلا لإشكالية الاختصاص الإقليمي، الذي تمنع بمقتضاه المجالس المحلية المنتخبة من إنجاز أي عمل أو رعاية اية مبادرة خارج الحدود الإقليمية للبلدية.

وقد تم تحديد نطاق التعاون بين البلديات في التنمية المحلية والتهيئة، أو إنجاز وتسيير مرافق مشتركة²، فقد تم السير في خطوة التعاون بين بلديتين أو أكثر في تسيير ملف النفايات المنزلية، إذ يتم التعاون على تنفيذ هذه الخدمة العمومية في جمع هذه النفايات³، كما يمكن تسيير مركز مشترك للردم التقني، حفاظا على البيئة والصحة العمومية، واثمينا لهذه الثروة البيئية، التي أمكنت عمليات تدويرها من خلق ثروة طائلة، إذ يمكن تسيير هذا المرفق مباشرة بإمكانيات البلديات، كما يمكن تأسيس مؤسسة عمومية مشتركة للقيام بمهمة جمع النفايات بأنواعها و تسييرها.

كما تم التعاون بين البلديات في ميدان التعمير، إذ تم فتح إمكانية إنجاز مخططات مشتركة للتهيئة والتعمير بين بلديتين أو أكثر، داخل ولاية واحدة أو من ولايتين، وبالخصوص في البلديات المتواصلة عمرانيا، وذلك لأجل الحفاظ على نسق عمراني واحد، يراعي المواصفات والطابع الجمالي، كما يحفظ التناسق العمراني لأقاليم متواصلة بين بلديتين أو أكثر، وقد تم تنظيم عملية إنجاز مخططات التهيئة و التوجيه العمراني PDAU المشتركة بين البلديات في مواد المرسوم التنفيذي 91-91-

¹ -المادة 218 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² -المادة 215 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ -المادة 32 من القانون 01-19 المؤرخ في ديسمبر 2001، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وازالتها، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 77 المؤرخ في 15 ديسمبر 2001.

177 المرخ في 28 ماي 1991 و المحدد لإجراءات اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به.

الا ان الغموض الذي يكتنف الموضوع، وبعض العراقيل القانونية التي لفت التطبيق في الميدان، قد أدت مجتمعة الى نقص المبادرة في هذا النوع من التعاون بين البلديات، وقد يفسر ما جاء في قانون المالية لسنة 2019 مسعى لتحريك عجلة هذا التعاون¹، اذ تم الترخيص للبلديات التي تحوز على اغلفة مالية زائدة عن حاجياتها بتقديم اعانات الى البلديات المحتاجة عن طريق صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، سواء كإعانات وهبات، او في إطار التضامن.

رغم هذه الظروف غير المتينة للتعاون الا ان تجارب قد تم خوضها في التعاون بين البلديات، ويمكن الإشارة في هذا الإطار الى تجربة التعاون بين بلديات ريفية في ولاية تيزي وزو تحت مسمى " آيلا نتمورث" بمعنى موارد الأرض، اذ تم توقيع اتفاقية التعاون في 16 ماي 2016 بين رؤساء بلديات بوزقان، ايجر، أيث زيكي، ايلولة أو مالو، افيغا، سوامع واعكورن، وهي بلديات متجاورة جغرافيا، وتتميز بالطابع الجبلي والريفي، و قد نصت الاتفاقية على التعاون في المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و البيئية ، من خلال تشجيع مبادرات انشاء مؤسسات متوسطة و صغيرة ، و النشاطات الفلاحية و الغابية ، تشجيع مبادرات التشغيل ، تحسين مكانة المرأة و الشباب و رعاية الطفولة ، تشجيع السياحة الجبلية و احياء المناسبات الثقافية و العادات و التقاليد المتأصلة في المنطقة... الخ، و قد لعب المجلس الشعبي الولائي دورا فعالا في مرافقة ابرام هذه الاتفاقية ، كما تم تشكيل لجنة من الجامعيين و المتخصصين للتقييم و التقويم ، حرصا على إنجاح المبادرة².

ان ما يلاحظ على هذه المبادرة، وبرغم انها انبثقت من العدم، لأنها في حدود المعلوم الأولى وطنيا، الا انها تمت بين بلديات فقيرة، لا يمكن لأحداها إضافة قيمة جديدة للأخرى، فهي كلها تقع في منطقة جبلية تخلو من أي نشاط اقتصادي او تجاري، او حتى افق عمراني قابل للتوسع، كما ان نص

¹ -المادة 38 و39 من القانون 18-18 المتضمن قانون المالية لسنة 2019، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 79 المؤرخ في 30 ديسمبر 2018.

² - إسحاق العشاء، "التعاون ما بين البلديات دراسة تطبيقية لاتفاقية التعاون (AYLA n tmurt)"، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 01، 2021، ص ص 126-150.

اتفاقية التعاون لم يشر الى مشاريع واضحة المعالم، يمكن بعد مدة زمنية محددة تقييمها، اذ تم الاكتفاء بحديث عام، وعناوين غير قابلة للقياس.

ويبدو ان اشتراط التجاور للتعاون على اطلاقه يعرقل المبادرة في كثير من الجوانب، اذ ان التجاور والتشابه في الظروف لا يزيد للبلديات المتعاونة الإضافات التي تبحث عنها، وبالخصوص في غياب إمكانية التمويل الخارجي لمشاريع التعاون، وغياب مصادر التمويل هو عقبة كل مبادرة تعاون.

الفرع الثالث: التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الجزائرية والأجنبية

تعني علاقات التعاون اللامركزي ذلك التعاون والتبادل الذي يتم بين البلديات والولايات الجزائرية كجماعات محلية لامركزية، وبين الجماعات المحلية اللامركزية الأجنبية، وفق اتفاقيات يتم توقيعها بين مسؤولي هذه الهيئات.

أكدت القوانين الجزائرية ضرورة موافقة وزارة الداخلية على مداوات المجالس المنتخبة عند موافقتها على مشروع الاتفاقية، وذلك بعد استشارة وزير الخارجية¹، وذلك لحساسية مثل هذه العلاقات، وكذا لحصريّة تولي وزارة الخارجية لشؤون العلاقات الرسمية بين الدولة الجزائرية وهيئاتها الرسمية مع البلدان الأجنبية وهيئاتها العمومية، وهو تعاون مبني على تبادل المنافع والخبرات والتجارب، من دون شروط مسبقة، وخاصة تلك الشروط التي تمس بالمصلحة الوطنية وانسجام المجتمع.

عرف المرسوم التنفيذي 17-329 التعاون اللامركزي مع جماعات محلية اجنبية ب:"...علاقة شراكة قائمة بموجب اتفاقية، بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر وجماعة إقليمية اجنبية أو أكثر، بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحياتهما المشتركة (وتتم في شكل) توأمة أو برامج أو مشاريع التنمية أو تبادلات تقنية أو ثقافية أو علمية أو رياضية، أو غيرها من اشكال الشراكة"²، فهي اتفاقيات تحدد فيها اطر ومحاور الشراكة و التعاون، و التي يجب ان تكون في قضاء مصلحة عامة

¹-المادة 08 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، والمادة 106 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

²-المادة من المرسوم التنفيذي 17-329 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017 المحدد لكيفيات عقد علاقات تعاون لامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 68 المؤرخ في 28 نوفمبر 2017.

للجمعة الإقليمية، و لم يحدد لهذا التعاون محورا بحد ذاته، بل يشمل كل مناشط العمل المحلي، التي تدخل في اختصاصات الجماعة المحلية.

ومن باب التشجيع والمأسسة للتبادل والتعاون اللامركزي اقر القانون إضافة هيكلية جديدة في المجالس المنتخبة المحلية، وهي إمكانية انشاء لجنة للتعاون اللامركزي، تضطلع بمهمة رعاية وتطوير إمكانيات التعاون اللامركزي مع جماعات إقليمية اجنبية¹، فيصبح هذا التعاون اهتماما دائما من لجنة مكلفة ومختصة، اذ تتابع تفاصيل تطوراتها، والعراقيل التي يمكن ان تواجهه في الميدان، لأجل العمل على تذليلها.

وتتشكل هذه اللجنة من منتخبين محليين وموظفين اداريين من إدارة الجماعة المحلية ومسؤولين اداريين مثل الوالي او رئيس الدائرة او ممثل لوزير قطاع الداخلية²، حتى يشارك كل الفاعلين في الإدارة المحلية في متابعة تنفيذ اتفاقيات التعاون، مع الحضور الميداني، بعيدا عن العلاقة البيروقراطية التي تميز مستويات الإدارة.

للعلم ان تكاليف اعداد هذه الاتفاقيات وتمويل مشاريعها يتم من ميزانية الجماعة المحلية، اذ يتم حسم هذه التكاليف في أبواب خاصة في الميزانية السنوية، كما يمكنها الحصول على اعانة من الدولة او صندوق التضامن لأجل تمويل هذه العمليات.

يعد الوالي المسؤول إقليميا تقريرا سنويا عن سير تنفيذ اتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية في ولايته والجماعات المحلية الأجنبية ويرسله الى مصالح وزارة الداخلية، وللوزير صلاحية الامر بأمر الاتفاقية³، عندما يقدر انها لا تخدم المصلحة العامة في الجماعة المحلية الجزائرية، او انها تشكل تهديدا للدولة والمجتمع، لان الهدف من هذا التعاون هو خدمة ساكنة الجماعة المحلية، والرفع من مستوى الخدمات التي تقدمها.

¹-المادة 38 من المرسوم التنفيذي 17-329 المحدد لكيفيات عقد اتفاقيات تعاون لامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية.

²-المادة 39 من المرسوم التنفيذي 17-329 المحدد لكيفيات عقد تعاون لامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية.

³-المادة 29 و30 من المرسوم التنفيذي 17-329 المحدد لكيفيات عقد علاقات تعاون لامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والجماعات الإقليمية الأجنبية.

يشار الى ان هذا التعاون اللامركزي أصبح حقلا من حقول التعاون الدولي في العالم، وخاصة في التجمعات الإقليمية الدولية، مثل الاتحاد المتوسطي، الاتحاد الأوروبي، الجامعة العربية، الفرنكوفونية الدولية... الخ، كما مثل فرصة لضفتي العالمين الفقير والغني للتواصل والتعاون، وخاصة في مساعدة الفئات الهشة، والمجتمعات المحلية المحرومة.

جمعت بعض الجماعات المحلية في الجزائر علاقات توأمة مع جماعات محلية فرنسية منذ عقود مضت، و قد كان للعوامل الجغرافية و التاريخية و الاقتصادية و الثقافية الدور في بداية علاقات التعاون مع المدن الفرنسية ، فالقرب الجغرافي و تشابه الظروف المناخية سهلا المهمة، و خاصة الانتماء الى الفضاء الاورومتوسطي الذي سهل من التنقل و التلاقي المستمر ، كما للظروف التاريخية دور، اذ ان اصل انجاز الكثير من الجماعات المحلية في الجزائر هو في الحقبة الاستعمارية الفرنسية ، و كذا لاعتبار أن الكثير من إطارات إدارات الجماعات المحلية في الضفتين كانوا في الإدارة المحلية في الجزائر قبل الاستقلال، كما مثل التعاون اللامركزي محورا من محاور محاولات التقارب و طي صفحات الماضي المؤلم بين البلدين.

لم يغب العامل الاقتصادي في الدفع الى تشجيع هذا التعاون ، اذ احتلت فرنسا مكانة الشريك الاقتصادي الأول للجزائر الى غاية بداية العقد الثاني من القرن الحالي مع ظهور المنافس الصيني و التركي في كثير من قطاعات النشاط الاقتصادي ، ثم المنافس الأمريكي في قطاع استخراج النفط، كما لا يمكن التقليل من شأن العامل الثقافي، اذ أن تمكن الإداريين الجزائريين من الاستعمال الجيد للغة الفرنسية ساعد على اندفاعهم نحو تفضيل التوأمة مع المدن الفرنسية ، إضافة الى وجود جالية جزائرية كبيرة في فرنسا¹، وقد استطاعت هذه الجالية فرض نفسها في المجتمع الفرنسي ، من خلال تمكن الكثير من أبنائها من الوصول الى مواقع قرار في الإدارة و المجتمع ككل، إضافة الى نشاطها الجمعي الذي مكنها من استثمار تواجدها لمحاولة تقديم العون لمدينهم الاصلية.

¹ -رادية عليان، التهيئة الإقليمية في الجزائر في إطار التعاون اللامركزي ما بين 1980 و 2012 دراسة لحالتي تعاون جزائري - أوروبي، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة تيزي وزو، قسم العلوم السياسية، 2015)، ص 94،93.

كشفت احصائيات اللجنة الفرنسية للتعاون اللامركزي عن اتفاقيات تعاون وتوأمة بين 121 بلدية جزائرية فرنسية و21 ولاية ومحافظة جزائرية فرنسية¹، ما يعني ان 122 جماعة محلية من البلدين مرتبطة باتفاقيات تعاون بينها، وهو تعاون عرف نشاطا كبيرا في مرحلة ما بعد سنة 1999، اذ عرفت الأوضاع الأمنية استقرارا في الجزائر، وعاد التركيز الى مسائل التنمية، وبالتالي ظهرت الحاجة الى خبرات في التنمية المحلية خاصة، اذ مثلت تجارب وإنجازات المدن الفرنسية ملاذا أكثر اتاحة للبلديات والولايات الجزائرية.

ان سنوات الدمار التي عاشتها الجزائر قد أتت على المجهود التنموي السابق، كما جعلت الإنجاز التنموي يتوقف لسنوات، مما زاد من الحاجة الى اقلع كبير وفي مدة قياسية، فظهرت الحاجة الى مصادر تمويل إضافية لمجهودات التنمية المحلية التي تم الشروع في تجديدها، زيادة الى مداخيلها الخاصة، وكذا ما تخصصه الدولة للجماعات المحلية.

عرفت سنة 2019 تكثيفا للتعاون بين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيرتها الفرنسية، اذ بلغت قيمة المساعدات التي خصصت لتمويل مشاريع التنمية بأنواعها في الجزائر 522.351 أورو، في الوقت الذي لم تتعد 174.406 أورو سنة 2017، ما يعني انها تضاعفت ثلاثة مرات، وقد حظي قطاع التجهيزات والتظاهرات الثقافية بأكبر الاغلفة المالية، بعدد اجمالي من المشاريع بلغ 39 مشروعا، أي بنسبة 31.96% من مجموع المشروعات الممولة من الجماعات المحلية الفرنسية، و لم تتل مشاريع جاذبية الاقاليم الا نسبة 03.29% من مجموع المشاريع ، أي بما مجموعه 04 مشاريع، كما شكلت الاتفاقيات بين البلديات النسبة الغالبة من مجموع الاتفاقيات، مقارنة بمشاريع التعاون بين الولايات²، وقد لعبت الأجيال الصاعدة من أبناء المهاجرين الجزائريين من الذين انخرطوا في العمل السياسي و الحزبي في فرنسا دورا محوريا في الدفع بعجلة هذا التعاون ، رغبة منهم في مساعدة بلدياتهم و مناطقهم الاصلية التي انحدروا منها، كما ان حجم تواجد الجالية في المحافظة او البلدية الفرنسية لعب دورا كبيرا في الدفع بهذا التعاون ، لأهداف و دوافع كثيرة، مثل التوأمة التي وقعت بين

¹-جلال حدادي، التعاون اللامركزي في الفضاء المتوسطي دراسة مقارنة بين التعاون الجزائري - الفرنسي والتعاون المغربي-الفرنسي، أطروحة دكتوراه غير منشورة (جامعة الجزائر 03، قسم العلاقات الدولية، 2021-2022)، ص.177.

²- حدادي، المرجع السابق، ص.186.

بلدية سطيف و بلدية ليون الفرنسية ، فقد كان للجالية المنحدرة من ولاية سطيف و المتواجدة بقوة في ليون الدور الكبير في ميلاد هذا التعاون.

تعتبر بلدية قرونوبل من اهم البلديات الفرنسية التي وقعت أكبر عدد من اتفاقيات التعاون مع البلديات الجزائرية، اذ وصل عدد هذه الاتفاقيات 26 اتفاقية، بنسبة 21.33% من مجموع الاتفاقيات الموقعة في إطار التعاون اللامركزي الجزائري-الفرنسي¹، وتعود كثافة هذا التعاون الى دور الطلبة الجزائريين المتوافدين على جامعات مدينة قرونوبل وبكثافة منذ ثمانينيات القرن الماضي، حيث استقرت نسبة معتبرة من هؤلاء الطلبة في هذه المدينة، وأصبح لهم دور في القرار المحلي كمنتخبين محليين او ككتلة ناخبة مؤثرة، مع مهاجرين جزائريين اخرين استقروا في هذه المدينة.

كما برز نمط آخر من التعاون اللامركزي، إضافة الى نمط التعاون الثنائي السابق، وهو نمط التعاون اللامركزي الجماعي الذي ترعاه منظمات إقليمية ودولية تتشكل من جماعات محلية عبر الدول، في إطار إقليمي، مثل الإطار العربي والافريقي، او في إطار دولي، مثل إطار الدول المنخرطة في الأمم المتحدة، من خلال خصائص ومواصفات محددة، او انخراط مفتوح لكل جماعة محلية راغبة في ذلك.

في الفضاء الدولي الأورو- متوسطي تأسس سنة 2009 المجلس الجهوي المحلي الاورو- متوسطي، بمدينة بروكسل البلجيكية، ليلعب دور الإطار الاستشاري والتشاورى بين منتخبي بلدان الاتحاد الأوروبي ومثيلاتها المطلة على البحر المتوسط، وقد انخرط فيه 30 بلدا، من بينها الجزائر، ب 04 ممثلين، من مجموع 42²، وهو فضاء يعرف تعاوننا شاملا، يتعدى التعاون اللامركزي، مما يشجع التعاون ما بين جماعاته المحلية، ولا تتحول القطيعة السياسية بين الدول الى عرقلة التعاون بين الكيانات المحلية، كما يصبح التعاون اللامركزي بمثابة أحد مظاهر التعاون بين دول هذا الفضاء النشط.

¹- حدادي، المرجع السابق، ص.186.

²- Taib Essaid, La coopération Décentralisée Des Collectivités Territoriales Algériennes, *Revue Algérienne Des Politiques Publiques*, n= 05, octobre 2014, pp.06-35.

و في الاطار الافريقي برزت الندوة الافريقية للامركزية و التنمية المحلية، التي تأسست في ناميبيا، سنة 2000، كإطار حكومي لهيئات الوصاية الحكومية على الكيانات اللامركزية المحلية في افريقيا، اذ تتبادل التجارب في مرافقة هذه الكيانات المحلية اللامركزية، من النواحي الإدارية و التقنية و الفنية، و قد تم تبنيتها كجهة فنية تقنية متخصصة في الاتحاد الافريقي¹، فهي ليست اطارا للكيانات المحلية، بل هي اطار للوزارات الافريقية الوصية على الجماعات المحلية اللامركزية في افريقيا ، اذ تتبادل التجارب و الخبرات في كيفية مرافقة هذه الأخيرة و مساعدتها تنمويا و تنظيميا.

كما برز منظمة المدن والحكومات المحلية الافريقية (CGLUK)، كإطار تعاون للكيانات المحلية في القارة الافريقية، والتي تستهدف ترقية اللامركزية، تقوية دور الجماعات الإقليمية، وكذا تنسيق مشاريع الاتحاد الافريقي الخاصة بالجماعات الإقليمية²، وهو إطار يجمع بين عضوية المدن والجماعات الإقليمية المحلية، وبين الحكومات الافريقية المعنية بشؤون العمل المحلي واطره التنظيمية المتنوعة.

تعتبر فكرة التعاون اللامركزي منفذ اخر للتخفيف من الحاجة الى التمويل والتأطير الحكومي للجماعات المحلية، الا ان الفكرة في الجزائر لم يكن لها الفرصة الكافية لتمكين الجماعات المحلية اللامركزية من الانفتاح على نظيراتها في العالم.

فقد اقتصر هذا التعاون في غالبية مبادراته على الجماعات الإقليمية الفرنسية، على ما عرفته علاقات البلدين من شد وجذب، وعدم استقرار في نوعية العلاقات، اذ كثيرا ما تجمد هذا التعاون بفعل أزمات عميقة مرت بها العلاقات الجزائرية-الفرنسية، اذ بقي الإرث التاريخي فاصلا في كثير من المحطات ، خاصة مع إصرار الطبقة السياسية الفرنسية على تمجيد مرحلة الاستعمار، و عدم الاعتذار عن الأفعال الوحشية التي ارتكبتها الاستعمار في حق الشعب الجزائري، كما اتسم التعاون بين طرفين بالأناية من الجانب الفرنسي ، اذ كان دائما الحرص على المصلحة الذاتية و الاستغلال من جانب واحد هي محدد مبادراتهم.

¹-Essaid,OP.CIT,pp.06-35.

² -Ibid.

كما اتسم تسيير ملف التعاون اللامركزي في الجزائر بالطابع المركزي، إذ لم تمكن الجماعات المحلية من المبادرة الحرة، وبقي الملف من تسيير السلطات الحكومية المركزية و اعوانها المحليين¹، إذ تم ترسيخ دور أساسي للأعوان الحكوميين و كذا وزارتي الداخلية و الخارجية في الموافقة على مبادرات التعاون ، و متابعتها و تنفيذها، و كذا الغاؤها في أي وقت، مما يفرغ هذا التعاون من صبغته اللامركزية ، كما لا يشجع الجماعات الإقليمية الأجنبية على التفاعل إيجابا مع مثيلاتها الجزائرية ، نظرا للقدسية التي بلغتها استقلالية تسيير الشأن المحلي لدى الجماعات الإقليمية في أوروبا خاصة، مما يشكل حساسية مفرطة لديهم في الدور المحوري الذي يلعبه الاعوان الحكوميين في التعاون مع مثيلاتها الجزائرية.

ثم ان الرقابة المتعددة الأطراف التي فرضتها القوانين على التعاون اللامركزي للجماعات المحلية الجزائرية مع جماعات محلية اجنبية قد عرقل المبادرة المحلية²، فمسار دراسة الملف طويل، إذ يتوزع بين الدائرة و الولاية ثم وزارة الداخلية ، ليصل الى وزارة الخارجية ، مما يطيل من إجراءات الموافقة على التعاون ، كما ان المبادرة تصبح أكثر عرضة لرفض أحد أطراف الرقابة المخولة قانونا، خاصة و أن الإدارة تتخوف دائما من خروج المبادرة الصادرة عن المنتخبين من سيطرتها، و بالخصوص مع فرص الالتقاء مع منتخبين أجنب متمرسين في التسيير المستقل لوحداتهم المحلية عن سيطرة الإدارة، كما تسيطر الخلفية الأمنية على النظرة لمثل هذا التعاون، نظرا للتوجس الذي لا يزال يحكم العلاقات الجزائرية الأوروبية ، و بالخصوص العلاقات الجزائرية الفرنسية، نتيجة للإرث التاريخي الثقيل الذي لا يزال يؤثر سلبا في نوعية العلاقات بين الطرفين.

كما يشار الى ان الدور التنموي الضيق الممنوح للجماعات المحلية في الجزائر قد حجم من دور التعاون اللامركزي مع الجماعات المحلية الأجنبية الاجنبية³، إذ غالبا ما يغلب الطابع الثقافي و التبادل الشباني على هذا التعاون ، و ذلك عائد الى افتقار البلديات المقبلة على هذا النوع من التعاون الى الاليات القانونية اللازمة لتجسيد مشاريع تعاون و شراكة في المجال التنموي المحلي مع نظيراتها

¹-Arezki Akerkar, "Coopération Décentralisée Et Développement Territorial " , **Recherche Et Etudes En Développement**, n=03, Décembre 2015,pp..36-61.

²- Essaid, **OP.CIT**,pp.06-35.

³-Mahfoud Hassaine, Belaid Abrika, Analyse De La Contribution Des Projets De La Coopération Décentralisée a La Dynamisation Des Territoires , **مجلة العلوم الاجتماعية و القانونية**, volume 06, n= 03, septembre 2021, pp.01-14.

الأجنبية ، و ادنى هذه العراقيل عدم القدرة على إيجاد العقار الذي يتم فيه توطين مشاريع شراكة محتملة ، و هو ما لوحظ مثلا على علاقة التعاون التي ابرمت بين بلدية ثيزي وزو و بلدية La Roche-Sur-Yon الفرنسية، اذ لم يتمكن من تجاوز حيز التعاون الثقافي ، و التبادل بين فواعل المجتمع المدني ، في الوقت الذي عجزت فيه بلدية ثيزي وزو من بناء تعاون تنموي يخدم الساكنة المحلية في احتياجاتها اليومية، و خاصة في ميادين تهيئة الإقليم ، الذي يبقى اختصاصا حصريا للدولة و وكالاتها المركزية او غير الممركزة ، رغم انه اختصاص في الأصل ذات خصوصية قاعدية ، يبدأ إنجازه من البلدية.

ان اشتراط التمويل الذاتي واقعيا لمشاريع التعاون اللامركزي قد حرم الكثير من البلديات من فرص ابرام اتفاقيات تعاون مع بلديات اجنبية، نظرا للوضع المالي الصعبة التي تعيشها الكثير من البلديات، وهو ما حال دون تمكنها من جلب خطوط تمويل هامة من وحدات إدارية محلية اجنبية مهتمة ببعض الخصائص المتاحة في هذه البلديات، مثل الاستثمار في السياحة الجبلية، وترميم الاحياء القديمة، اكتشاف بعض المنجزات التقليدية ذات رمزية اجتماعية او ثقافية... الخ، و قد كانت عمليات التمويل ستتجاوز تكلفة ابرام الاتفاقيات بمئات المرات.

كما لوحظت سلبية أخرى، وهي التوجه الكلي نحو التعاون اللامركزي مع جهة اجنبية واحدة، وهي فرنسا خصوصا، والاتحاد الأوروبي عموما بنسبة اقل، وهي الوجهة التي تميزت العلاقات معها بالمد والجزر، لاعتبارات كثيرة، منها الإرث التاريخي السلبي، وكذا صراعات النفوذ الإقليمية، التي عادة ما كانت عكس اتجاه تقوية علاقات التعاون اللامركزي، اذ لعبت مشاكل الإرث الاستعماري وقضايا تصفية الاستعمار في فلسطين والصحراء الغربية، والامن في منطقة الساحل دورا في توترات دورية للعلاقات بين الضفتين.

ثم ان غياب التمويل جعل مبادرة التعاون تقتصر على بلديات كبيرة، هي في الأصل اقل حاجة لهذا التعاون من بلديات كثيرة في المناطق الجبلية، الهضاب والجنوب الكبير، وهو ما يلاحظ في مركز مبادرات التعاون في بلديات العاصمة والبلديات عواصم الولايات، ويقود المبادرة في العموم الولاية، ولو باسم البلديات شكليا، فحرمت بلديات تحمل رمزية مثل اريس وضواحيها في باتنة، ايث ورثيران في سطيف، تاغيث في بشار، جانث في اليزي، سرايدي في عنابة... الخ، من مثل هذه الفرص للتعريف بإمكانياتها، وكذا الحصول على برامج تعاون تلبي و لو بعض حاجيات الساكنة.

المبحث الرابع: الشراكة بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص

سعت الجزائر غداة الانفتاح السياسي والاقتصادي الذي باشرته بعد دخول دستور 1989 حيز التنفيذ الى مباشرة تغييرات في سياساتها الاقتصادية و الاجتماعية، انسجاما مع التحولات التي عرفتھا الاقتصادات الاشتراكية، وقد سرعت الازمات المتوالية التي مر بها الاقتصاد الوطني- بفعل الاعتماد على مداخيل النفط غير المستقرة سوقه- من هذا التحول، مما دفع الدولة الى البحث عن بدائل لتمويل برامجها القطاعية، وكذا برامج التنمية المحلية للجماعات المحلية الإقليمية، فكانت الشراكة مع القطاع الخاص من اليات تجنيد رؤوس أموال وكفاءات بشرية إضافية لتسيير قطاعات ومرافق، كانت من اختصاص الجماعات المحلية.

تستهدف سياسة الشراكة بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص تقاسم المخاطر بينهما، اذ لا تواجه الجماعة المحلية منفردة مخاطر فشل مشاريعها الاستثمارية، لسبب او لآخر، خاصة في ظروف الضعف الذي تعرفه ميزانيات البلديات ، كما يدفع هذا التقاسم الشريك الخاص الى بذل اقصى الجهود لتحقيق النجاح، كما يؤدي دخول القطاع الخاص الربحي الى ميدان تقديم الخدمة العمومية الى تحسين مستوى الخدمات المقدمة ، نظير المقابل الذي يدفعه المرتفق، و ترفع هذه الشراكة حين نجاحها نسب التشغيل في أوساط الساكنة ، و تعمل على استغلال الإمكانيات الاقتصادية المتاحة ، في مختلف القطاعات الخدمية و الانتاجية في إقليم الجماعة الإقليمية ، مثل الزراعة ، السياحة، البيئة و النظافة ، النقل، التعليم التحضيري، الماء الشروب... الخ، و تمكن هذه الشراكة الجماعة المحلية من تحسين مواردها و تنويعها¹، فالقطاع الخاص هو إضافة تنموية في المجال المحلي، كما هو وطنيا، اذ يشارك الجماعات المحلية في تقديم الخدمات ، كما يعبئ رؤوس أموال إضافية، و يساهم في تشغيل اليد العاملة.

يعتبر تفويض المرفق العام من الاليات الأساسية للشراكة بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص، اذ تم إقراره ليس فقط بين الجماعة المحلية ومتعامل خاص، بل حتى بين مؤسسات التابعة

¹- محمد بن نعمان، حميد بوزيدة، "دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تحقيق التنمية المحلية"، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، المجلد 02، العدد 09، ص ص 181-192.

للجماعات المحلية ومتعامل او متعاملين خواص¹، وهي سابقة منذ الاستقلال ان يصدر قانون خاص بتنظيم تفويض المرفق العام.

يأخذ تفويض المرفق العام أشكالاً وصيغاً متنوعة، حددها المرسوم الرئاسي 15-247 كما يلي²:

1-الامتياز: يمكن للشخص المفوض له بمقتضى عقد الامتياز انجاز منشأة، او اقتناء عتاد ووسائل لإقامة المرفق، كما يمكن ان يفوض له استغلال مرفق موجود، بمقتضى عقد بين الجهة العمومية المحلية والمتعامل الخاص يحدد نشاط المرفق وشروط الاستغلال، مقابل عائد مالي ثابت لصالح المفوض، وينتفع المرتفقون بخدماته مقابل رسوم محددة في العقد، وتحتفظ الجهة العمومية بوظيفة الرقابة على تنفيذ بنود العقد، والإلغاء هو نتيجة اخلال المفوض له ببند العقد.

ومثال عقود الامتياز تفويض الخواص في استغلال رياض الأطفال، المذابح البلدية، قاعات السينما، حدائق التسلية...الخ.

2-الايجار: هو عملية تحويل استغلال مرفق موجود الى متعامل خاص، لإقامة نشاط من اختيار المتعامل، وفقا لعقد ايجار يحدد حقوق وواجبات الطرفين، مقابل عائد مالي للجماعة المحلية او مؤسستها العمومية، مالكة المرفق.

ومثال عمليات الايجار تلك التي تتم بين البلديات مالكة السكنات الاجتماعية، المحلات التجارية، المستودعات ومتعاملين خواص او مواطنين...الخ.

3-الوكالات المحفزة: وتتم عملية تحويل الارتفاق لصالح متعامل خاص، في عملية الصيانة، النظافة، او حتى التسيير، مع احتفاظ الجماعة المحلية بإدارة المرفق، ويحصل المتعامل الخاص على مقابل مالي مقابل خدماته، كما يدفع المواطن المرتفق مقابلا للخدمات التي ستقدم له.

¹ -المادة 04 من المرسوم التنفيذي 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام، الصادر في

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48 المؤرخ في 05 أوت 2018.

² -المادة 210 من القانون 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

ومن امثلة العمل وفقا للوكالة المحفزة شركات النظافة التي تتعاقد مع البلديات على نقل النفايات فقط، مقابل قيام مصالح البلدية بجمعها ورفعها، او شركات الامن التي تقدم خدمة تأمين المباني لإدارة من صاحب المبنى.

4-التسيير : تعهد الجماعة المحلية بمقتضى عقد تسيير المرفق الى متعامل خاص مقابل احتفاظها بالتمويل والإدارة واخذ الأرباح، بينما يحصل المتعامل على مقابل لخدمة التسيير في كل الظروف، كما يدفع المرتفقون مقابلًا للخدمات التي يؤديها المرفق.



الفصل الثالث: الادارة المحلية في

الجزائر...محاور لإصلاح عميق وملح



المبحث الأول: الإطار السياسي للإصلاح

يعتبر الإصلاح في الإدارة المحلية بتعزيز اللامركزية جزء من مسار الإصلاح السياسي العام في الجزائر، إذ لا يمكن الفصل بينهما، فاستقلالية الوحدات المحلية في تسيير شؤونها المحلية هو تأكيد على قيم المواطنة التي تعطي للمواطن حق تسيير شؤونه بنفسه، كما أنه انسجام مع مبادئ احترام حقوق الإنسان التي اكدتها الدساتير المتعاقبة للجمهورية.

ويعتبر هذا المسار جزء من الممارسة الديمقراطية التي تتبني على الاختيار الحر لهيئات ومؤسسات الحكم وطنيا ومحليا، من خلال عملية انتخابية حرة، تقوم على الشفافية والنزاهة، إذ لا يمكن بناء منظومة لامركزية محلية من دون ديمقراطية حقيقية¹، فيشارك المواطن بمقتضاها في الاختيار الحر، كما يشارك في تسيير الشأن العام، مما يرسى رضا عاما في المجتمع، ويوفر أسبابا لفعل عمومي فعال، يساهم في المجهود التنموي المحلي والوطني.

لا يمكن الاستمرار في مسار الدولة الشمولية الذي تم تبريره عادة الاستقلال بالتخوف من المؤامرات الخارجية، وكذا تفكيك الوحدة الوطنية، ما برر احتكار الحكومة المركزية للفعل العام، والتضييق على الحريات والحقوق الديمقراطية، خاصة مع هذا الاتجاه العالمي نحو تقليص هامش تدخل الدولة، و توسيع أدوار فواعل جديدة محلية ووطنية، وبالتالي وبعد هذه العقود من الاستقلال، وبعد مجابهة الكثير من العقبات والازمات بنجاح، وجب المرور الى دور الدولة المنظمة... بالسماح لنظم فرعية أخرى غير الدولة بالتميز والفعل المستقل²، والاعتراف لها بأدوار أساسية في مشاركة الدولة في الفعل السياسي والاقتصادي والثقافي.

ومن هذه النظم الفرعية التي وجب الاعتراف لها بالاستقلالية عن الحكومة المركزية الإدارة المحلية بجماعاتها الإقليمية في مختلف المستويات، إذ أصبح من أولويات الإصلاح السياسي في الجزائر إقرار تميزها عن الحكومة المركزية، وتحرير مبادرتها من أي تقييد، قناعة ان في استقلاليتها إضافة إيجابية للأداء العام، والتكفل الأمثل بالسكان المحلية، من خلال تعبئة موارد بشرية ومالية

¹-Ozmen Alper," Notes To The Concept Of Decentralization", **European Scientific Journal**, Volume 10, n= 10, April 2014, pp.415-424.

²-Mustapha Karadji," La Réforme de L'Etat en ALGERIE. Vers Une Thérapie de Longue Durée", **Revue de Droit Algérien et Compare**, N= 03, 2016, pp.17-29.

إضافية، وكذا تحقيق مقاربة محلية تعطي دفعا نفسيا إيجابيا للطاقات المحلية في الانخراط في تسيير الشأن العام المحلي.

ويذهب شوفالبييه الى حد الدعوة الى إعطاء الفرصة للنطاق الإقليمي المحلي في صناعة سياسيات محلية¹، تسيير بها في مسار المبادرة المحلية الشريكة للدولة في التكفل بالسكان المحلية، وفي أداء أدوار لتعويض مجهود الدولة الذي يفترض ان يوجه الى سياسات قطاعية أكثر الحاح، خاصة في ظل التوجه العالمي نحو المحلية، والانحسار المتدرج للدولة الوظيفية، لصالح فواعل محلية مثل الجماعات الإقليمية المحلية.

لقد اكدت الازمات المتوالية التي تعرضت لها الدولة وجوب السماح لمنظمات أخرى بالبروز والمشاركة، بالتخصص في تغطية نطاقات لا يمكن للدولة الاستمرار في التكفل بها، وازمة أسواق النفط في نهاية ثمانينيات القرن الماضي خير مثال، اذ دخلت الجزائر في ازمة عميقة، عجزت خلالها الحكومة المركزية عن تقديم خدمات ذات جودة للسكان، كما انتشرت البطالة والفقر، إضافة الى بيروقراطية جامدة قضت على كل حيوية اجتماعية في المجتمع، وهو ما استوجب الدخول في مسار إصلاحى لأدوار الدولة وعلاقات مستوياتها، وكذا دور المجتمع و علاقته بالدولة.

باشر النظام السياسي في اعقاب هذه الازمة مسارا من الإصلاح، كانت معالمه الأولية انسحاب الدولة لصالح فواعل أخرى في إدارة الشأن العام، كما تم توسيع هامش الفعل الديمقراطي للأفراد والهيئات، اذ تم السماح بإنشاء أحزاب سياسية، وفتح المجال السمعي البصري لمبادرات إعلامية مستقلة، كما تم إقرار قانونين للجماعات المحلية، تم بموجبهما تحقيق تقدم في استقلالية تسيير الجماعات الإقليمية، كما تم تحديد صلاحياتها واختصاصاتها، مع تخفيف في الرقابة الإدارية التي تمارسها عليها الدولة واعوانها².

الا ان تطبيقات هذه التجربة الجديدة لم تدم طويلا، اذ تم حل المجالس المحلية المنتخبة ديمقراطيا لأول مرة، وتم تعيين مندوبيات تنفيذية بلدية من طرف الولاية، مندوبيات تنفيذية ولائية من تعيين وزير الداخلية، ما لم يمكن من رؤية ومعايشة تجربة اولى للممارسة اللامركزية في ظل التعددية الديمقراطية، اذ اندلعت احداث دامية أدت الى تراجع المسار الديمقراطي والتعددية السياسية والحريات.

¹ -Jacques Chevalier, L'Etat Post- Moderne (Paris, L.G.D.J, 2^e édition, 2004), p.79.

² - Nadia Assam, " La Réforme De L'Administration Centrale ", مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية , volume 12, n= 02, Septembre2019, PP.179-203.

الا انه أصبح لزاما بعد استرجاع السلم والاستقرار العودة الى الممارسة الديمقراطية، وبالخصوص على المستوى المحلي، اذ أصبح لزاما الاعتراف باستقلالية حقيقية للجماعات الإقليمية في تسيير شؤونها المحلية، يختار المواطن بكل حرية من يمثله ويسير شؤونه المحلية، عن طريق مجالس منتخبة محلية تامة الاستقلالية والسيادة محليا، فينظر اليها من الحكومة المركزية وأعوانها على انها شريك في تسيير الشأن العام، لا كيانات تابعة، كما تتمتع بالثقة اللازمة لأداء الأدوار المنوطة بها،... ثم ان الاستقلالية للجماعات المحلية هي استقلالية للمواطن في إدارة شؤونه المحلية...¹، بمعنى ان تحويل الصلاحيات الواسعة و الضرورية للمجالس المنتخبة في تسيير شؤون الساكنة هو تحويل للصلاحيات الى المواطن الذي انتخب هذه المجالس، و الذي يتولى وظائف تسييرها.

وهي الديمقراطية التي تعني المشاركة، التداولية، المنافسة والحدية²، اذ يتم تشجيع المواطن على المشاركة في إدارة و تسيير الشأن العام ، ان بالقيام باختيار ممثليه في المجالس المنتخبة في الانتخابات، أو عن طريق الترشح للقيام بمهام تسيير شؤون المجلس المحلي، اما التداولية فهي عملية استعراض الآراء المختلفة و المتناقضة أحيانا الى غاية الوصول الى رأي الأغلبية، و يتم كل ذلك في ظل تنافسية محلية في الآراء و الاشخاص و الكفاءات، اما الحدية فتعني ان توضع الحدود لكل وظيفة و لكل صلاحية ، كما يفصل بين هيئات التدبير المحلي.

ويعتبر الكثير من الباحثين الإقليمية بمثابة هوية تجمع منتسبي الإقليم³، وتبقى محركا لكثير من العلاقات الاجتماعية والمنطلقات السياسية، بشكل لا ينبغي الهروب من ترقيتها، وتنظيمها، لنصنع منها ديناميكية تنموية وتطويرية للفعل المحلي وأدائه، فهي إطار طبيعي ممتد، كما هي فرصة ينبغي استثمارها لزيادة التماسك الاجتماعي، وهي إطار عاطفي وبرغماتي للفرد، يندفع اليها لخدمته وتطويره، بتجسير كل ملكاته وطاقاته الكامنة، أكثر ربما من أي إطار آخر، و هو ما يستدعي اعترافا كاملا بالإقليمية ، و منحها كل الأدوات السياسية و القانونية لخدمة منتسبيها ، و هي خدمة في النهاية للدولة صاحبة الولاء الرئيسي، لان الإقليمية هي في النهاية نظام فرعي من نظام كلي هي الدولة،

¹-Anne- Cécile Douillet, Remi Lefebvre, **Sociologie Politique Du Pouvoir Local** (Paris, Edition Armand Colin, 2017), p.237.

²-Ibid.

³-Pierre Muller, **Les Politiques Publiques** (Paris, Presses Universitaires De France, 9= Edition, 2011), p.08.

علما ان نشأة الإقليم لا تخضع لإرادة الانسان مسبقا، بل هي تفاعل عفوي لمجموعة من العوامل عبر الزمن، بدليل ان اسم الإقليم عادة ما يسبق التسمية الإدارية للجماعة الاقليمية.

ومن هذه الاهمية التي تولى للجماعات الإقليمية المحلية يتم انشاء وزارة للجماعات المحلية تقوم بمهمة الوصاية الإدارية المخففة على الجماعات الإقليمية، كما تقوم بوظيفة التوجيه لتحقيق التحسين المستمر لأداء هذه الوحدات المحلية، بدلا عن وصاية وزارة الداخلية ، لان قطاع الداخلية لا يكون فيه الاهتمام بأداء هذه الجماعات الإقليمية أولوية ، أمام أولويات أخرى ، مثل الوظيفة الأمنية، التي تشرف في اطارها وزارة الداخلية على احدى اكبر المديریات المتخصصة في حفظ النظام و الامن العموميين داخليا و خارجيا، علما ان هذه الخلفية الأمنية لا تغيب حتى في التعامل مع الجماعات الإقليمية ، اذ يتعامل معها بخلفية انها خليط من الأفكار و الانتماءات السياسية، التي لم تتمكن المقاربة التكوينية لإطارات الداخلية من جعلهم يتعاملون بحيادية مع المنتخبين بمختلف مشاربهم الأيديولوجية.

ان الجماعات المحلية على أهميتها لا تمثل الا مديرية مركزية واحدة على مستوى وزارة الداخلية، إضافة الى عشر مديريات مركزية أخرى، أهمها المديرية العامة للأمن الوطني ومديرية تنسيق أمن الاقليم¹، و هو ما يجعل من مقدار الاهتمام بملفاتها و قضاياها أقل بكثير من هذه المديریات ، ما يبرر ضرورة استحداث وزارة خاصة بالجماعات المحلية، لأجل افرادها بالاهتمام الكافي ، وخاصة في ظروف تولي مقاليد وزارة الداخلية ذات الطابع الأمني في العموم من قبل وزراء من الضباط السامين السابقين للجيش الوطني الشعبي ، مع الاختلاف الكبير في الخلفية التنظيمية للمؤسستين، اذ يفترض ان يتعامل مع قطاع الجماعات المحلية بخلفية ديمقراطية و لامركزية مستقلة، في الوقت الذي يتكون إطارات المؤسسة العسكرية على الانضباط الشديد، و المركزية التامة، لضرورات الوظيفة و المهمة، بعيدا عن مفاهيم الديمقراطية بأبعادها، و كذا الاستقلالية، مما يجعل من الاستمرار في تبعية الجماعات المحلية لهذا القطاع الوزاري غير مثمر ، و غير خادم لمشروع استقلاليتها عن الحكومة المركزية.

¹ -المادة 01 من المرسوم التنفيذي 14-104 المؤرخ في 12 مارس 2014 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15 المؤرخ في 19 مارس 2014.

كما وجب على الأحزاب السياسية كأحد الصناعات غير الرسميين للسياسات العامة، ضرورة الاهتمام بموضوع إقرار نظام اداري لامركزي محلي حقيقي وفقا للمعايير الدولية، وذلك بتضمينها في برامجها السياسية وطروحاتها العامة، اذ يتم ترسيخ هذا المشروع في أذهان كل أطراف المجتمع السياسي، فيتعمم المطلب ويحقق حضورا في الازهان والمشاريع السياسية المختلفة، كي يتسنى تحقيقه في آجال قصيرة.

كما تتولى كتلتها البرلمانية في قبة البرلمان المطالبة الدائمة بتحرير مبادرة المجالس المنتخبة المحلية، برفع العراقيل أمامها، وكذا توفير أجواء الاستقلالية في تسيير الشأن المحلي.

كما يقع على الأحزاب السياسية أيضا دور تكوين كفاءات بشرية مؤهلة لترشيحها لتسيير الشأن المحلي، مع مقاومة سيطرة أعوان الإدارة، والعمل على تعميم تجارب ناجحة في التسيير، مما يعطي الثقة في المجالس المنتخبة المحلية، لترشيحها لأدوار إدارة الشأن المحلي، في استقلالية عن أدوار أعوان الحكومة المركزية، وإزالة مبرر التخوف من عدم كفاءة المنتخب المحلي لفرض رقابة مبالغ فيها على أدائه وأداء المجالس المنتخبة.

أما التخوف من فاعلية المجالس المنتخبة، فان الممارسة الديمقراطية الحقيقية في اختيار مجالسها، من خلال انتخابات شفافة ونزيهة بمعايير دولية، هي الكفيلة باستعادة المجتمع المحلي لثقته في هذه المجالس وبالتالي المشاركة الفعالة في اختيارها وتسييرها، مما يمكن من تعبئة طاقات بشرية ذات كفاءة عالية أثناء العملية الانتخابية، فيرتفع مستوى التأطير، ويتمكن من الحصول على مستوى تسيير عالي.

لتحقيق ذلك لا بد على الدولة وأعوانها التزام الحياد على كل المستويات الإدارية¹، بالتعامل من مسافة واحدة مع الأحزاب السياسية ومختلف الفاعلين السياسيين وطنيا ومحليا، وذلك حرصا على رعاية تنافس إيجابي بين الفاعلين السياسيين، لتحقيق التأطير الأكثر كفاءة والأكثر تمثيل للمجالس المنتخبة، وتجاوز مرحلة الديمقراطية المشوهة التي لا تنتج الا مجالس مشوهة، لا تستطيع القيام بمهامها، وعلى رأسها تلبية احتياجات المواطنين.

عند بلوغ هذا المستوى من الأداء يتم تجاوز عقدة مدى أهلية المجالس المنتخبة ومنخبائها في القيام بمهامهم على أكمل وجه، وينتفي مبرر الرقابة الإدارية الجامدة الممارسة على هذه المجالس لمبرر أو لآخر.

¹-Taib, OP.CIT, pp.117-123.

المبحث الثاني: الإطار القانوني للإصلاح

يعالج هذا الإطار المسائل المتعلقة بالقوانين التي تسيّر وفقها الجماعات الإقليمية، والتغييرات التي ينبغي أن تمس هذه النصوص، كي نصل إلى تنظيم لامركزي حقيقي للجماعات الإقليمية، بحماية وتأييد قانونيين.

المطلب الأول: الإصلاح الدستوري

إن أول مراجعة قانونية ينبغي أن تتم في إطار إصلاح أدوار الجماعات الإقليمية، هو على مستوى دستور الجمهورية، الذي خص في كل مراجعاته اللامركزية والجماعات المحلية بمواد لا تزيد عن أربعة¹، وقد تحدثت باقتضاب عن وضع الجماعات المحلية، إذ تم الحديث في المادة 16 في سطرها الأخير عن مشاركة المجتمع المدني في التسيير المحلي طبقاً لمبدأ الديمقراطية التشاركية، فيما حددت المادة 17 الجماعات المحلية للدولة وهي البلدية والولاية، أما المادة 18 فقد قررت أن نمط العلاقة بين الدولة وجماعاتها المحلية هي اللامركزية و عدم التركيز، بمعنى أن الجمع بين الأسلوبين هو الخيار الذي أكدته الدولة، دون أي تفصيل أو توضيح، مما يمنح المجال واسعاً لصاحب المبادرة التشريعية في الاجتهاد، و معروف أن الحكومة في الجزائر هي صاحبة المبادرة و القرار في الوظيفة التشريعية، و في الأخير حددت المادة 19 مكان ممارسة اللامركزية و هو المجلس المنتخب، و هو كذلك مكان مشاركة المواطنين.

لم يشر الدستور إلى قضايا كثيرة تخص الجماعات المحلية اللامركزية، إذ لم يشر إلى مفهوم السلطة المحلية لتقوية أداء وهامش استقلالية التسيير المحلي، كما لم يشر إلى الجباية المحلية، إذ بقيت مرتبطة بجباية الدولة، كما ترك للقوانين الإطار التي تعدها الحكومة هامش التطرق إلى تفاصيل تنظيمها وطرق عملها، وكذا نمط علاقتها بالدولة وأعوانها.

ما لوحظ أن كل التعديلات الدستورية المتوالية لم يسبقها نقاش مجتمعي يتناول اتجاهات الأحزاب و الرأي العام الوطني و المحلي في قضايا تنظيم الدولة و علاقاتها، ففي قضايا الجماعات الإقليمية لم يسبق أن تمت استشارة الفاعلين المحليين قبل التعديل الدستوري، بهدف صياغة إطار

¹ - المواد 16 و 17 و 18 و 19 من المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول من نوفمبر 2020، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 82 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

دستوري يخصصها ويناسبها ، و يعبر عن ميولات المنتخبين المحليين و مختلف الفاعلين المحليين ، بل لا يكاد يثار موضوعها أصلا في النقاشات العامة، و هي مسؤولية الحكومة و الأحزاب السياسية و المنتخبين المحليين و الاعلام، و ذلك يعبر عن غياب الاهتمام بالموضوع، أو لإرادة قوية في التأجيل المتكرر لإثارة الموضوع.

الفرنسيون في سنة 2002 وعقب إعادة انتخاب شيراك **Chirac** لعهدا ثانية، باشر نقاشا كبيرا مع الفاعلين المحليين في البلديات والجهات في "جلسات الحريات المحلية"، والتي انتهت الى إقرار تعديل دستوري مس جوهر تنظيم وسير الجماعات الإقليمية¹، اذ تم الاستماع الى كل المتدخلين والمعنيين بالملف، وهو اصلاح متأخر هذا الذي باشرته الحكومة الفرنسية، مقارنة بالدول الأوروبية الأخرى، الا انه يبقى مكسبا للجماعات الإقليمية في بلد يشتهر بالمركزية الشديدة في علاقة الحكومة بجماعاتها الإقليمية.

ان اهم ما تم التوصل اليه من تعديلات دستورية هو مضمون المادة الأولى من دستور 28 مارس 2003، التي نصت على ان التنظيم الإداري للدولة ينبغي على اللامركزية، وهي من المواد التي صنفت على انها صماء، أي انها غير قابلة للتعديل²، وهو تقرير لنمط تنظيم الدولة الإداري ككل، وليس نوع العلاقة فقط التي تجمع الدولة الفرنسية بجماعاتها الإقليمية، مما يعني انه اصلاح عميق، يستهدف إعطاء استقلالية دستورية للجماعات الإقليمية، لا يمكن للحكومة او حتى المجلس التشريعي تضيقها او مراجعتها، في أي ظرف كان، أو لمبرر من المبررات.

كما تمت دسترة الكثير من القضايا الهامة المتعلقة بسير وتنظيم الجماعات الإقليمية في المادة 72 من الدستور، مثل تنظيم الإطار الاقليمي الجهوي، منع جماعة إقليمية من ممارسة الوصاية الإدارية على جماعة إقليمية أخرى، منح الاستقلالية المالية التامة للجماعات الإقليمية، كما تم إقرار نظام ديمقراطية محلية يصل الى إمكانية تنظيم استفتاءات محلية³.

ان دسترة هذه القضايا يعني اعطاءها القوة القانونية السامية، التي لا يمكن لأية جهة حكومية، ومهما كان الظرف مراجعتها، الا بتعديل دستوري يعدل ما يمكن تعديله، وهو ما يصعب من أمر التعديل، نظرا للإجراءات التي يتطلبها تعديل الدستور.

¹-Virginie Donier, **Droit Des Collectivités Territoriales** (Paris : Dalloz, 2= édition, 2017), p.11.

²- Donier, **OP.CIT** , p.11.

³-Donier, **OP.CIT**,pp.11 ,12.

أما النموذج الثاني من الإصلاح للجماعات الإقليمية فهو النموذج التونسي، الذي يتقاسم معه النموذج الجزائري الكثير من المعطيات التاريخية والجغرافية، والظروف السياسية المتمسكة بالأحادية السياسية وسيطرة الحكومة المركزية على تسيير الشأن العام المحلي والوطني الى غاية سنة 2011. لقد باشرت تونس والكثير من البلدان العربية مسارا اصلاحيا كبيرا في أعقاب ما سمي بثورة الياسمين سنة 2011، حين ثار الشعب التونسي ضد الاستبداد السياسي وحكم الفرد، ما دفع الحكومة القائمة الى التخلي عن الحكم، ويتم مباشرة مرحلة تأسيسية لنظام حكم جديد مس فيه التغيير كل مناحي الممارسة السياسية والإدارية.

لم تكن الجماعات الإقليمية ببعيدة عن ديناميكية الإصلاح الكبيرة التي باشرتها السلطة السياسية الجديدة، إذ تمت مراجعة عميقة للنصوص القانونية المنظمة والمسيرة لها، وهي المراجعة التي بدأت من دستور الجمهورية، إذ خصت الجماعات الإقليمية بمكانة مميزة مقارنة بالدستور السابق. ان اول انجاز يخص الجماعات الإقليمية في الدستور الجديد هو تخصيص باب كامل لها تحت مسمى: "السلطة المحلية"¹، إذ أصبحت الجماعات الإقليمية بمثابة سلطة تمارس سلطاتها في النطاق الاقليمي المحدد قانونا، وهو ما يجعلها متساوية قانونا مع باقي السلطات الأخرى في الدولة، وتفرق بينها الاختصاصات والصلاحيات.

ثم ان دسترة الجماعات الإقليمية في شكل سلطة محلية يجعل منها كيانا أصيلا غير قابل للإلغاء، كما تصبح صلاحياتها المحلية اصيلة غير قابلة للإلغاء او السحب، الا بنفس الشكل الذي اكتسبتها من خلاله.

ثم ان هذا الباب الدستوري قد فصل في كثير من القضايا المتعلقة بتنظيم وسير الجماعات المحلية، فقد اقر الفصل 131 من الدستور الطابع اللامركزي لتنظيم السلطة المحلية أي الجماعات الإقليمية، و هو ما يعني استقلالية تسيير هذه الجماعات الإقليمية عن الحكومة المركزية و أعوانها استقلالية إدارية و مالية، كما يعبر اطلاق صفة اللامركزية بالمطلق على تنظيم الجماعات الإقليمية الى عدم إمكانية التزواج مع نمط تنظيم اداري آخر مثل عدم التركيز الاداري، الذي يقاسم اللامركزية الإدارية في تنظيم الجماعات الإقليمية في الجزائر، كما يعني إقرار بعدم جواز تولي جماعة إقليمية صلاحية الرقابة الإدارية على جماعة إقليمية أخرى، و هو ما تم تأكيده بوضوح في نص الفصل 133

¹ - الباب السابع من دستور 27 جانفي 2014 للجمهورية التونسية.

الذي كرس المجالس المنتخبة من الشعب كجهة تدبير و تسيير للجماعات الإقليمية، سواء انتخابا مباشرا لمجالس البلديات و الجهات، او انتخاب غير مباشر لمجالس الأقاليم من منتخبي البلديات و الجهات.

كما تركز هذه المادة تنظيميا إقليميا بثلاث مستويات لتراب الجمهورية، ما يعطي للإقليم دورا في التنمية المحلية، استثمارا في الخصائص المشتركة للإقليم الواحد، وتمكينها من اختصاصات خادمة لهذا التميز، مما يحرر الحكومة المركزية من تبعات هذه الاختصاصات والتكفل باختصاصات أخرى. كما عالجت فصول من الباب السابع الخاص بالسلطة المحلية قضايا المالية المحلية، أي قضايا في التسيير المالي للجماعات الإقليمية، إذ اعترفت بالطابع الذاتي للموارد المالية للجماعات الإقليمية، كما ألزمت الدولة بتقديم اعانات مالية لهذه الجماعات في حالات نقل اختصاصات اليها من الدولة¹، فتكون مكافئة لما تم تحويله، ولا يمكن ان يصبح هذا التحويل عبئا على ميزانية الوحدات الإقليمية، إذ تتولى الجماعة الإقليمية تقديم الخدمة تقريبا لها للمواطن، الا ان التمويل يبقى واجبا على الدولة صاحبة الاختصاص أصلا.

وفتح الدستور إمكانية لقيام الدولة بتمويل الجماعات الإقليمية من مداخل الثروات الطبيعية، او في عمليات للتضامن لتمويل التنمية في الجهات²، باعتبار التفوق الطبيعي للدولة في الموارد المالية، وكذا لاعتبار عدم كفاية مداخل الجماعات الإقليمية لتمويل التنمية على المستوى الجهوي. وقد اعترف الدستور التونسي للجماعة الإقليمية المحلية بالحرية التامة في التصرف في مواردها المالية وميزانياتها عموما³، في إطار الرقابة والشفافية في التسيير، ويمارس القضاء المالي منفردا صلاحية الرقابة البعدية على التسيير المالي لهذه الجماعات، مما يعفيها من كل إمكانية للعرقلة او التعطيل، كما يسمح هذا النمط من التسيير بالمبادرة الحرة المحلية طبقا لأولويات كل جماعة إقليمية، وعلى حسب احتياجاتها وخصوصياتها.

كرس المشرع الدستوري دورا أساسيا للقضاء في مراقبة أعمال وقرارات المجالس المنتخبة، وكذا في الفصل في التنازع حول الاختصاص بين الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية⁴، وذلك يعبر عن

¹-الفصل 135 من دستور 27 جانفي 2014 للجمهورية التونسية.

²-الفصل 136 من دستور 27 جانفي 2014 للجمهورية التونسية.

³-الفصل 137 من دستور 27 جانفي 2014 للجمهورية التونسية.

⁴-الفصل 138 و142 من دستور 27 جانفي 2014 للجمهورية التونسية.

إرادة واضحة من المشرع في حماية المنتخبين المحليين من تعسف الإدارة وميلها المعروف نحو السيطرة والاستحواذ، وهي واحدة من أكبر المشكلات التي اعترضت ولا تزال عمل الجماعات الإقليمية في العالم النامي، مما حرم المواطن والدولة من عمل محلي مساهم في مجهود التنمية المحلية.

كما اعتمد الدستور التونسي الديمقراطية التشاركية كألية لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إقرار خطط التنمية المحلية، ومتابعة تنفيذها¹، إذ وان لم يحدد آلية ممارسة الديمقراطية التشاركية، إلا أنه أكد على مشاركة هذه الفئات في وضع برامج التنمية المحلية، وكذا المتابعة الميدانية لتنفيذها، وتقييم أثرها، حتى لا تتحول هذه المشاركة إلى لقاءات شكلية لا يبنى عليها عمل.

ولم يغفل الدستور التونسي دسترة كلا من التعاون بين الجماعات الإقليمية التونسية، أو التعاون اللامركزي مع جماعات إقليمية ومحلية أجنبية²، وهو تعاون يستهدف الاستفادة من إضافات تنموية للجماعات المتعاونة، في إطار تبادل مشترك للمصالح والمكاسب لمواطني الجماعات المشاركة في مبادرات التعاون.

أما الاجتهاد اللافت في دسترة قضايا السلطة المحلية في تونس فهي إقرار مجلس أعلى للجماعات المحلية، يتناول بالدراسة في لقاءاته وهياكله قضايا التنمية المحلية، والتوازن بين الجهات، كما يعتبر متحدثاً باسم المجالس المنتخبة المحلية في قضايا مشاريع القوانين والسياسات التي تبرمجها الحكومة المركزية أو البرلمان والتي تتعلق بالشأن المحلي³، و أفضل خاصية فيه أنه تمثيلي للمجالس المنتخبة، بمعنى أنه يتشكل من ممثلي المنتخبين المحليين بمختلف مستويات تمثيلهم، مما يؤهله للتعبير عن انشغالات وآراء هذه الفئة، التي غالباً ما تحرم من هذه الفرصة في الجزائر، و غالباً ما تعامل على أنها فئة من الموظفين الإداريين المشمولين بواجب التحفظ، رغم أنهم مناضلون سياسيون، ترشحوا في قوائم حزبية لشغل هذه المهام السياسية، خاصة في قضايا الشأن المحلي الذي غالباً ما تناقش قضاياها في غياب مشاركة علنية من المنتخبين المحليين المعنيين مباشرة، بحكم الموقع، و بحكم تمثيل الساكنة المحلية.

إن إصلاحاً دستورياً في الجزائر يستوحي التجربتين وتجارب عالمية أخرى في تنظيم وتسيير السلطة المحلية والمجتمع المحلي ككل كفيل بأن يعطي دفعا للمبادرة المحلية، إذ يحرر مبادرة

¹-الفصل 139 من دستور 27 جانفي للجمهورية التونسية.

²-الفصل 140 من دستور 27 جانفي 2014 للجمهورية التونسية.

³-الفصل 141 من دستور 27 جانفي 2014 للجمهورية التونسية.

الجماعات الإقليمية خاصة، فيشارك الجميع في مشروع النهوض بالتنمية المحلية والوطنية، من منطلق إمكانيات كل جهة، ومن منطلق اختصاصات كل مستوى.

فدسترة قضايا السلطة المحلية وجماعاتها الإقليمية سيحميها من مزاجية الحكومات المتعاقبة، كما يكون مرجعا قانونيا لإصلاحات القوانين المرجعية للجماعات الإقليمية، التي يجب ان تباشر أيضا.

ان إقرار ازدواجية التنظيم اللامركزي وعدم التركيز في المادة 18 من دستور 2020 في الجزائر يوقع تنظيم وسير الجماعات الإقليمية في الجزائر في تناقضات كبيرة، اذ ان النمطين لا ينسجمان من ناحية جهات اتخاذ القرار وتنفيذه وكذا من ناحية الاستقلالية الإدارية والمالية، لذلك وجب الفصل في اعتماد نمط التنظيم اللامركزي كلية للجماعات الإقليمية، كنمط وحيد في تنظيمها وسيرها.

المطلب الثاني: اصلاح قانون البلدية

ان قانون البلدية وكل القوانين ذات العلاقة وجب أن تخضع لتعديلات عميقة تتناول عدة قضايا شائكة تعرقل عمل المجاس الشعبية البلدية، كما تحد من استقلاليتها، مما حال دون قيامها بالتكفل الأمثل بحاجيات الساكنة المحلية، سواء في بلديات الريف الفقير، او في بلديات المدن الغنية. ان أولى القضايا التي يجب التكفل بها في أي اصلاح قانوني محليا هو طريقة انتخاب المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

فالمجلس الشعبي البلدي لن يكون تمثيلا للساكنة الا إذا تم انتخابه في انتخابات نزيهة وشفافة، وفقا للمعايير المتعارف عليها دوليا، اذ يتمكن كل من له رغبة في الترشح من إيداع ترشيحه، وتتساوى الفرص والحظوظ بين جميع المترشحين في تبليغ مشروعه وبرنامجه، كما تحترم إرادة الناخبين ويصل كل صوت معبر عنه وصحيح الى صاحبه.

كما تعتمد طريقة لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي بالشكل الذي يحمي المجلس من الاضطرابات، ولا يخضع أداء الرئيس لعوامل بعيدة عن المصلحة العامة، فيصبح عمله طيلة العهدة هو البحث عن التوازنات في المجلس، على حساب التفكير في التكفل باحتياجات الساكنة وحل مشاكلها.

كما ينبغي ان تحمي الدولة المجالس المنتخبة بكل حيادية من بارونات الفساد المالي، بتجريم التأثير السلبي في الانتخابات، عن طريق شراء الأصوات، أو أي أسلوب اخر يعطل السير العادي للمجالس.

ينبغي ان يبرز القانون مجلسا بلديا بوزن سلطة بلدية تتمتع بكل الصلاحيات في تسيير شؤون إقليم البلدية، بنصوص واضحة لا تقبل كثرة التأويل، فحجم الاطلاع للمنتخب المحلي، وقربه من المواطن، يمنح له الأولوية في التكفل بهذه الانشغالات والاحتياجات وفق سلم أولويات يوضع محليا، اذ يتم تنظيم الاختصاصات وفقا لمبدأ التفريع الذي يعني توزيع الاختصاصات بين المستويات بالشكل الذي لا يكلف المستوى الأعلى الا بما يعجز عن تنفيذه المستوى الأدنى¹، فأصل المنطلق ان النطاق المحلي الذي يديره المجلس الشعبي البلدي هو مكان العمل الأساسي للسلطة العمومية ، كما انه هو المؤهل للتكفل بقيادة العمل المحلي ، في كل ما هو من انشغالات الساكنة، مما يستوجب تزويده بالاختصاصات القانونية اللازمة، كي تتم حماية عمله من التدخلات غير القانونية ، وكذا منع عرقلة عمله.

ونظرا لصعوبة التفريق بين ما هو اختصاص وطني وما هو اختصاص محلي، وجب العمل وفقا للمعيار التشريعي²، الذي تقسم بمقتضاه اختصاصات المؤسسات المحلية المنتخبة والحكومة المركزية ووكالاتها أو اعوانها، اذ يحدد الاختصاص الذاتي المحلي، الاختصاص الوطني، ثم الاختصاص الوطني الذي ينقل الى المحلي، إضافة الى اختصاصات مشتركة، على ان لا يتم توسيع قائمة الاختصاصات المشتركة، أو تلك التي تحول الى النطاق المحلي.

كما وجب مسايرة الاتجاه العالمي نحو تحرير الجماعات الإقليمية من الوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية من خلال أعوانها من ولاية ورؤساء دوائر، لان واقع الممارسة قد أثبت انها عرقلة لعمل المجالس المنتخبة، نظرا لعدم التجانس الكلي بين منتخبين محليين ينحدرون من أحزاب سياسية وإداريين يعملون وفقا لأساليب إدارية جامدة و أحيانا قديمة غير مسايرة لتطورات التسيير، و لطبيعة العمل المحلي، الذي يتطلب روحا ديمقراطية، و قرب من الساكنة لتلمس حاجياتها و

¹-وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه غير منشورة (جامعة تيزي وزو، قسم الحقوق، 2017)، ص.101.

²-علاء الدين بختي، عبد العزيز راجي، "تكريس مبدأ التفريع: نحو مفهوم جديد لعلاقة البلدية بالسلطة الوصية"، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 12، العدد 02، أكتوبر 2020، ص ص749-764.

اتجاهاتها، خصوصا و ان الرقابة الوصائية هي في أصل تعريفها نظرة قاصرة للمنتخب المحلي، اذ تعتبر بمثابة رقابة لعمل المنتخب حرصا على انسجام عمله مع المشروعية و المصلحة العامة، بمعنى ان المنتخب ينظر اليه على انه أكثر عرضة للخروج عن المشروعية، و الموظف العمومي منزله، و هو ما يتناقض مع الواقع، اذ ان الأمور نسبية في الفئتين، و هي نظرة قديمة تتسجم مع مرحلة المنتخب الضعيف و منعدم المستوى، و الذي كان لا يملك مستوا ثقافيا و علميا مناسباً لمهامه، في ظروف سنوات ما بعد الاستقلال، التي كانت الأمية و الجهل السمة العامة للإرث الاستعماري.

ان الكثير من الموظفين العموميين لا يطبقون الرقابة الإدارية بمفهوم رقابة المشروعية، بل ينظرون الى المجالس المنتخبة نظرة انها تابعة للإدارة، مما حول العلاقة الى صراع بين المنتخب والموظف العمومي، أو الى تبعية افقدت الجماعة الإقليمية خصوصيتها، فأنتهت وجود التسيير اللامركزي، وتحول العمل الى مركزية جامدة في الواقع، وبالخصوص في ظل بقاء صلاحيات المصادقة على المداولات، الحلول وحل المجالس المنتخبة واقصاء المنتخبين في يد الإدارة.

ان الإبقاء على هذه الصلاحيات في يد الإدارة يفرغ المجالس المنتخبة من أي محتوى لامركزي، ويبقيها تحت سيطرة الإدارة وأعاونها، مما يبقيها على ضعفها وتبعيتها.

ان تحرير مبادرة المجالس الشعبية المنتخبة يقتضي التحول الى إقرار رقابة قضائية بعدية على عمل هذه المجالس وأفرادها، بدلا من الرقابة الوصائية للإدارة، لتجنيبها الضغوط اليومية التي تمارس عليها من أعوان الادارة بدافع ممارسة الرقابة الوصائية، وكذلك حفاظا على السير الحسن للمجالس، وضمانا لتطبيق القوانين في تسيير الشأن المحلي العام، هو التحول الذي سارت اليه تونس مثلا، بعد إصلاحات ما بعد الثورة.

ولا ينبغي استثناء المسير المالي البلدي من رفع عقوبة تجريم التسيير، الذي استفاد منه المسيرين الاقتصاديون، لان أخطاء التسيير غير المقترنة بالنية الاجرامية لا يمكن ان تكون مبررا للمتابعات القضائية التي يتعرض لها رؤساء المجالس الشعبية البلدية، والتي تصل أحيانا حد الاستعراض السياسي على حساب كرامة ممثلي الشعب وسمعتهم.

كما يشار الى ضرورة توضيح المعنى المقصود بالديمقراطية التشاركية، وتحديد المستوى الذي يمكن بلوغه، اذ أن النصوص الحالية لم تحدد آليات واضحة لممارسة الديمقراطية التشاركية، كما لم تحدد سقف المشاركة للمواطنين والمجتمع المدني المهيكلة كقوة اقتراح ومتابعة لإنجاز مقترحاتها، فالبرازيليون في بعض المدن بلغوا مستوى انجاز ميزانية تشاركية لتسيير شؤون بلدياتهم.

كما لا ينبغي ان يتغافل عن ضرورة تعزيز سلطة الضبط الإداري للبلدية ، و ان يتحول هذا الاختصاص الى اختصاص أصلي لها، لذلك وجب تعزيز المنظومة القانونية المحفزة لرئيس المجلس الشعبي البلدي على ممارسة سلطة الضبط الإداري في إقليم البلدية ، حفاظا على النظام العام، السكنية ، الصحة العمومية و البيئة، و على هذا وجب وضع قوة عمومية خاصة تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، معززة بصلاحيات الضبطية القضائية، تسخر وقت الحاجة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، لتساعد في فرض احترام القوانين و النظم، و قد أشار قانون البلدية 10-11 الى تشكيل شرطة للبلدية ، الا ان ما ينقص هو الإسراع في تجسيد المشروع ، و كذا وضع الاطار القانوني الذي يسير و ينظم عملها ، وفقا لما سبق طرحه.

وفي النهاية وجب التنبيه الى ضرورة انهاء الاحالات على التنظيم في نص قانون البلدية، لان هذه الاحالات هي هروب بالتشريع من مؤسسته الاصلية وهي البرلمان، الى الوزارات التي تعمل على إبقاء التبعية للمجالس المنتخبة الى الإدارة واعوانها، الذين يخضعون لتبعيةها المباشرة، وبالتالي فهي من وسائل تقزيم الطابع اللامركزي في تسيير المجالس المحلية المنتخبة، والإبقاء على سيطرة الإدارة بمختلف رتبها على الجماعات الإقليمية، مع افرغ هذه الأخيرة من كل محتوى لامركزي.

المطلب الثالث: اصلاح قانون الولاية

تعتبر وضعية تنظيم وتسيير الولاية بمثابة الحالة الأكثر الحاحا في إجراء اصلاح قانوني عميق، لان في واقع الحال قانونا وممارسة، تسيير الولاية وتنظيمها يسير وفق نمط مركزي مطلق تحت تسمية عدم التركيز، اذ أن...والي الولاية هو صاحب السلطة الحقيقية في اتخاذ القرار، وهو مالك وسائل تنفيذه في كل شؤون الولاية¹، فهو من يمك بيده قانونيا وواقعيا كل الصلاحيات التنفيذية ، وهو مركز القرار الوحيد في الولاية، ولا يؤدي المجلس الشعبي الولائي الا بعض الصلاحيات الشكلية، أما رئيس المجلس الشعبي الولائي فلا يؤدي الا أدوارا بروتوكولية، لكل ذلك وجب إقرار تعديل جذري في قانون الولاية بما يعيد تنظيم الولاية و سيرها الى اللامركزية الإدارية الحقيقية.

ان التنظيم اللامركزي يقتضي تحويل صلاحيات اعداد الميزانية وتنفيذها لرئيس المجلس الشعبي الولائي، وكذا صلاحية الأمرية بالصرف لأموال الولاية، وممارسة السلطة السلمية على موظفي الولاية

¹-Cherif Kais," La Dépendance Des Collectivités Locales A L' égard De L'Etat En Algérie", *Revue Critique De Droit Et Sciences Politiques*, Volume 17, N= 02, 2022, pp.27.44.

الذين يتقاضون أجورهم من ميزانية الولاية، إضافة إلى سلطة تعيين الموظفين، وتنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، وكذا تمثيل الولاية أمام الجهات الإدارية والقضائية، والمحلية تقتضي أن يعد المجلس الشعبي الولائي برامج التنمية الولائية، كما يتابع تنفيذها، مع المدراء التنفيذيين فيما يخص كل ما يمول من ميزانية الولاية، أي من أموال الولاية الخاصة.

أما البرامج القطاعية والقطاعية غير الممركزة فتقترح بالتنسيق بين المجلس الشعبي الولائي عن طريق رئيسه والوالي، ويكون للمجلس ورئيسه صلاحية متابعة حسن التنفيذ والانجاز.

كما يجب إعادة المتابعة المحلية من المجلس الشعبي الولائي لمجموعة من القطاعات الحيوية التي استثنيت في القانون الحالي من متابعة وتنشيط الوالي، مثل قطاع التربية، الجامعات والبحث العلمي، الضرائب وتحصيلها... الخ، فهي قطاعات استراتيجية، وهي قطاعات لها من الطابع المحلي ما يجعل ادماجها محليا أولوية، فتشارك في مجهود التنمية المحلية، وتستفيد من الرعاية والمتابعة المحلية.

أما ما هو من صلاحيات حفظ النظام فيفترض أن تكون لرئيس المجلس الشعبي الولائي صلاحية تسخير المصالح الأمنية من درك وشرطة، في كل ما يتعلق بتسهيل تنفيذ أعمال الولاية وأنشطتها ذات الطابع المحلي.

كما يجب أن تخضع فكرة تقسيم الاختصاصات بين الولاية والحكومة المركزية إلى مبدأ التفريع كذلك، بنفس المنطق الذي سبق الحديث عنه في توزيع الاختصاصات بين البلدية والحكومة المركزية. والأهم من كل ما سبق هو ضرورة إلغاء فكرة الوصاية الإدارية الممارسة على عمل وأعضاء المجلس الشعبي الولائي، فهي تلغي فكرة اللامركزية، وتجعل عمل المجلس مركزي أكثر،... مما يعطي انطباعا عاما على أن المشرع قد غلب فكرة الاهتمام بالوظيفة الإدارية على حساب العملية الديمقراطية¹، وهو ما يفقد المجلس ديناميكية تمثيل الساكنة المحلية، والرغبة في خدمة الإقليم الذي ينتسب إليه عاطفيا وإداريا، كما أنه منطوق يخلو من القراءة الدقيقة للواقع الاجتماعي الذي بلغه المجتمع، فحرمان المجلس من الاستقلالية في التسيير يجعل الكفاءات المحلية تمتنع عن الترشح لعضويته، ويكتفى بترشح من لا كفاءة له، ولا رأي له، فتتحول وظيفة المجلس إلى غرفة تسجيل،

¹ -بلال بلغالم، "واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد"، مجلة صوت القانون، العدد الأول، أفريل 2014، ص ص 126-142.

و تضمحل وظيفته التمثيلية ، و قدرته على لعب دور ممثل الساكنة، في غياب التدافع السياسي بين القوى السياسية و الاجتماعية في المجتمع المحلي، ...فاخطر ما يتهدد الدول هو غياب شرعية المؤسسات، التي لا تقل أهميتها عن مجمل الخدمات الأخرى التي تلبى من خلالها حاجيات الساكنة¹، و قد يكون غياب الشرعية هو الأخطر اطلاقا على استمرار الدولة و كياناتها، لان ثقة المواطن في الدولة و مؤسساتها هي سبب استمرار الدولة او ضعفها و زوالها في حالة العكس.

ان سوء تقدير الديناميكية الديمقراطية أدى الى سيطرة الفرد على صنع السياسات العامة وتنفيذها في الولاية وبلدياتها، مما خلق ترهلا مؤسساتيا محليا، فلا ابتكار ولا تقييم ولا تدافع، ما حرم الدولة والمجتمع من مساهمة الطاقة الإبداعية المحلية في مسار التنمية المحلية والوطنية، وبقي الثقل على الدولة بمفردها، ما يناقض اتجاها عالميا في تقسيم الاختصاص بين المحلي والوطني في انجاز مشروع التنمية والتكفل باحتياجات الساكنة.

لقد أصبح لزاما الغاء العمل بفكرة الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي أيضا، وإقرار نظام رقابة قضائية بعدية، تحفظ الالتزام بتطبيق القانون، وتحافظ على المال العام، ويتم من خلالها ردع أي تجاوز تحضر فيه النية الاجرامية، والاضرار بالمصلحة العامة. ويمكن الاطلاع على تجارب كثيرة في العالم تم الغاء الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية، ولم يحصل ما يخشاه المشرع في الجزائر من انفلات في الانسجام الوطني، وحلول الفوضى، وتهديد الوحدة الوطنية.

ان المنتخب الذي ينتخبه الشعب لا تتقصه الوطنية الكافية للحرص على وحدة وطنه، ورفض أي اتجاه انفصالي عن الدولة والوطن الام، فهو ابن الاسرة التي ربت الإداري والوزير، كما انه خريج نفس المدرسة، ويرتاد نفس الجامعة ونفس المسجد...الخ، فالجميع ينهل من نفس منظومة القيم، والتنافس انما هو بين إرادة التعاون في بناء المقدرات والمحلية في إطار الاستقلالية، كما هناك استقلالية بين القطاعات والوظائف، وبين إرادة السيطرة، التي تمارس باسم الدولة لصالح رغبات شخصية، رغبة في الانفراد والاستحواذ.

¹ - Karadji, OP.CIT, pp.17-29.

المبحث الثالث: الإطار الهيكلي للإصلاح

المطلب الأول: التقسيم الإداري

يحتاج إصلاح الجماعات المحلية في اتجاه تعزيز اللامركزية الى مقارنة هيكلية واضحة علمية واضحة، تساعد على ارساء نسيج هيكلي محلي قابل للحياة والتطور، فينبغي اخضاع التقسيم الإداري الحالي الى مراجعة عميقة، تصحح فيها مجمل الأخطاء المرتكبة في الماضي، كما ترسي المعايير العلمية والوظيفية، بدلا من الدوافع الانتخابية، أو النزوات الجهوية، أو البحث عن السيطرة المثلى على الاقليم.

ان أولى عوامل نجاح التقسيم الإداري هو التحضير الاولي و القاعدي للجماعة الإقليمية قبل ترسيمها، اذ يجب على الدولة و الجماعة الإقليمية الام الاستثمار في إقليم الوحدات المبرمجة للترقية الى جماعة إقليمية قاعدية، او الى جماعة إقليمية بمستوى أعلى، فالقرية او التجمع السكني المراد ترقيته الى بلدية على سبيل المثال، و يجب توفير اطار حياة مناسب فيه لتثبيت الساكنة الاصلية ، أو حتى اطار حياة جذاب لاستقطاب ساكنة جديدة، من خلال ترقية الخدمات التعليمية و الصحية ، و توفير الاوعية العقارية المناسبة لاستقبال هياكل البلدية الجديدة، كي لا يتحول العقار الى هاجس يحاصر تطور الجماعة الإقليمية، بفعل عدم توفر اوعية عقارية ملك عام، أو عجزها عن توفير اغلفة مالية لاقتناء هذه الاوعية العقارية ، فتتحول الجماعة الإقليمية الى كائن ضعيف و عاجز عن تلبية احتياجاته، و بالتالي الاكتفاء بحجم توسع عمراني محدود لعقود من الزمن، مما يدفع الى حركة هجرة عكسية تؤدي الى افرغ الاقليم من التواجد السكاني الضروري لتطوره.

ثم يجب ان يبنى التقسيم الإداري الجديد على معيار واضح لحجم الجماعة المحلية، فالنموذج الفرنسي اخذ بمعيار عدد السكان، اذ كلما كان عدد السكان قليل كلما تمكنت الجماعة المحلية من التكفل أفضل باحتياجات الساكنة، مما يسهل توفير مستوى معيشي مرتفع، يساعد على استقرار الساكنة، كما اعتمد المساحة الصغيرة للجماعة المحلية، لتسهيل التنقل بين أطرافها على الإدارة المحلية ، و كذا التفاعل الإيجابي بين ساكنتها، فكلما اتسعت المساحة كلما قل التواصل بين المواطنين ، و هو ما يقلل من فرص الانسجام بين افراد المجتمع المحلي...و قد أدى بعد المسافة عن العاصمة لبعض الأقاليم لما وراء البحر في فرنسا الى إعطائها صفة الوضع الخاص¹، بإعطائها الوضع

¹-Donier,OP.CIT, p.13.

الاستثنائي في كثير من القواعد القانونية، كما تميزت التجربة الفرنسية بوضع نسيج واسع من الجماعات المحلية ، إذ برغم من أن مساحتها لا تعادل إلا واحدة من ولايات الجنوب الجزائري ، ... إلا أن عدد بلدياتها بلغ 36 ألف بلدية ، لدرجة أن 75% من بلدياتها عدد سكان أقل من 1000 نسمة، رغم أن 80% من سكانها يقطنون المدن، فأغلب بلدياتها ذات طابع ريفي¹، فالتقسيم الإقليمي الوظيفي يقتضي رصد إمكانيات مالية كبيرة لإنجاحه ، إذ يأخذ بكل تفاصيل الواقع بالحسبان ، و يعالج الوضعيات كلا على حدى ، كي يصبح هذا التقسيم عامل استقرار، و يجعل الساكنة تتفرغ لمجهود التنمية ، بعيدا عن الصراع و التنافس السلبي ، فكثير من البلديات في الجزائر تتربع على مئات الكلومترات المربعة ، و نجد المسافة بين مركز البلدية و بعض تجمعاتها السكانية تزيد عن مئات الكلومترات ، كما نجد أن بلديات تشرف على ديموغرافيا تزيد عن الخمسمئة ألف نسمة ، و نفس معطيات هذه البلديات تتصف بها ولايات كثيرة ، مما يستوجب التكفل بالعامل الطبيعي و الديموغرافي أكثر، مع تغيير في المنظومة القانونية المسيرة للتنمية ، فالبلدية الجبلية و الريفية يمكن أن تصبح منتجة بحسب خصوصيتها، لأن الإنتاج الزراعي و الفلاحي عموما لا يقل أهمية عن الإنتاج الصناعي ، إذ وجب تثمين قيمة العمل ، و تشجيع الإنتاج الفلاحي الذي يعتبر الاكتفاء في منتوجاته مكملا للسيادة، من خلال منظومة دعم فعالة ، فتعود قيمة الفلاح و منتوجه الى الواجهة ، و تتحول الفلاحة الريفية و الجبلية الى مصدر جبائي مثل الصناعة ، و يصبح النشاط الفلاحي بتنوعه عامل استقرار للساكنة ، كل ذلك يتم في الوقت الذي يجب الحد من السياسات الاجتماعية الأفقية التي تستهدف ربح السلم الاجتماعي ، و لكنها بالمقابل تقتل روح العمل في الساكنة، و خاصة في فئة الشباب، إذ تنتشر روح التواكل و الرضا بالمستوى المعيشي البسيط.

والمعطى الذي يؤكد على ضرورة الاهتمام أكثر بعالم الريف هو أنه برغم التوسع الديموغرافي المتواصل في المناطق الحضرية، مقابل انحصارها في مناطق الريف، إلا أن الريف سيبقى يمثل رقما مهما في الخريطة الديموغرافية الوطنية، إذ تحدثت منظمة الفاو أنه في أفق سنة 2010 يتوقع بلوغه ثلث الساكنة²، مما يجعل منه في حال استمرار الوضع التنموي في الريف على ما هو عليه، نقطة

¹-Romain Pasquier, "Une Révolution Territoriale Silencieuse ? Les Communes Nouvelles Entre Européanisation Et Gouvernance Territoriale", **Revue Française D'Administration Publique**, Volume 02, n=162, 2017, pp.239-252.

²-Omar Bessaoud," La Stratégie De Développement En Algérie", **Options Méditerranéennes**, Ser.A/ N= 71, 2006, pp.79-89.

حرج كبيرة أمام السلطات العمومية، إذ ستتواصل الهجرة إلى المدن، مما يزيد من تحديات كبيرة في التوازن التنموي الوطني، ثم إن الطابع الريفي و الحضري لا يتساوى في مختلف جهات الوطن، إذ كلما اتجهنا من الشمال نحو الهضاب ، كلما ازداد هامش الريف، و خاصة في المناطق ذات الطابع الجبلي في الشمال، و عموم الهضاب و الجنوب، ... و قد فشلت الكثير من برامج التطوير الريفي في بلوغ الهدف منذ سنة 2000، رغم الاغلفة المالية الكبيرة التي تم رصدتها تحت مسمى التجديد الريفي، و ذلك لأسباب كثيرة منها غياب الاطار المحلي الفعال في المساعدة على البرمجة و متابعة التنفيذ ميدانيا، إذ انفردت إدارة القطاع الفلاحي بوضع البرامج و تنفيذها دون اشراك الجماعات الإقليمية .

تعتبر المناطق الجبلية المهمشة في كثير من البلدان من مستهدفات السياسات اللامركزية، بجعلها على رأس الخطط لتنميتها وتطويرها واخراجها من عداد المهمشين، إلى مناطق الرفاهية الاجتماعية والاقتصادية النوعية¹، إذ إن طبيعة الأنظمة المركزية تهتم بالمناطق القريبة من العاصمة ومراكز المدن الكبرى، حيث أصحاب القرار، أفرادا او مؤسسات.

كما أصبح من المستعجل انشاء بلديات الاحياء في المدن الكبرى التي عرفت كثافة سكانية كبيرة في السنوات الأخيرة، إذ عجزت المجالس المنتخبة عن تسيير هذه المدن المليونية، مما يتوجب التوجه نحو مجالس بلدية صغيرة في الاحياء، بحكم خصوصية كل حي، و اختلاف احتياجات كل حي، مع ضرورة الاشراف عن قرب على التوسع العمراني الذي تعرفه المدينة، إذ انتشر البناء الفوضوي بحجم أحياء بأكملها أنجزت بعيدا عن أي اشراف عمومي في ظل عدم احترام المخططات العمرانية، كما تدهورت مستويات الخدمات المقدمة للمواطن على كل المستويات، فقد تحولت مدننا في العقود الأخيرة إلى مراكب كبيرة للساكنة، و لا يوجد ما يميزها عن مراكز ريفية أخرى ، إلا وجود مستشفيات و جامعات و كثافة مرورية، إذ لا يقل عامل الخدمة العمومية أهمية عن العوامل الأخرى كي يجعل منه دافعا لإنشاء مستوى بلدي جديد في المدن الكبرى.

إن هذه البلديات الصغيرة في الاحياء ستعيد اهتمام الساكنة بقضاياها المحلية، عندما يقترب الأداء العام أكثر من الساكنة، فيتم احياء الديمقراطية المحلية التي سادت هذه المراكز الحضرية في عقود سابقة، أما في واقع الحال فلا تجد أي اهتمام للمواطن، و خصوصا انعدام اهتمام الشباب

¹-Inès Labiadh, *La Tunisie A L'Épreuve De La Territorialisation Réalités Et Perspectives Du Modèle De Développement Territorial*, Thèse De Doctorat Non Publiée (Université De Grenoble Alpes, Laboratoire Pacte – Territoires, 2017), p.30.

بالمجالس المحلية، بسبب الإحساس بابتعاد هذه المجالس عن اهتماماتهم اليومية، و مظهر عدم الاهتمام هي نسب المشاركة الضعيفة في الانتخابات المحلية في المدن ، عكس البلديات الصغيرة في الريف ، اين تعيش حالة استقطاب حاد في المواعيد الانتخابية المحلية.

إن عوامل أخرى أيضا وجب أن تؤخذ بعين الاعتبار في التقسيم الإداري الجديد ، إضافة للعامل الطبيعي و الديمغرافي، و هو العامل الثقافي الذي لا يمكن تهميشه أكثر، بعد الاحداث التي عاشتها غرداية مثلا ، الولاية التي تعرف بالتنوع الثقافي و المذهبي، تبين انه عامل مفصلي في تقسيم اداري راشد ، لأنه قد يكون سببا في الصراع المفضي الى اللااستقرار، و هو الحال في ولايات و بلديات كثيرة ، و يجب توفير أسباب الانسجام و العمل على التركيز على تطوير الأداء التنموي، بدلا من التكتلات المعطلة في الإدارات و مختلف الفضاءات بدافع عرقي او مذهبي ، فولايات مثل باتنة و البويرة و سطيف، و يجب إعادة تقسيمها بالشكل الذي ، يتم تجميع التجمعات الإقليمية المنسجمة ثقافيا و عرقيا في ولايات جديدة ، فمدينة بركة و المراكز المحيطة بها مثلا ، لا تجد أي انسجام او تلاحم عاطفي محلي بينها و بين باقي التجمعات السكانية في ولاية باتنة، مما يستوجب انشاء ولاية جديدة في بركة، و نفس المنطق ينطبق على دوائر شمال ولاية سطيف ، اذ ان التميز الثقافي عن باقي الولاية ، إضافة الى بعد المسافة مع مركز الولاية ، يجعل من انشاء ولاية تجمع هذه البلديات ضرورة ملحة ، للانطلاق في مسار تنموي يستدرك التأخر الكبير الذي تعرفه، و استدراك غياب تواجد أبنائها في مراكز القرار.

ان هذا الوضع ينطبق على بلديات كثيرة، اذ ادى تنوعها الى انسدادات دائمة في مجالسها المحلية، مما يجعل الحل هو في التأسيس لبلديات منسجمة اجتماعيا وثقافيا بقدر المتاح، لتجنب هذه الانسدادات السلبية، التي أدت الى تخلف كبير في مسيرة التنمية وتلبية حاجيات السكان، "فيتم الانتقال من إقليم القبيلة الى إقليم التنمية"¹، بمعنى ان يتحول بالإقليم الى حالة الحركة المنتجة للطاقت الإيجابية، بدلا من التناحر القبلي والاثني، المفضي الى التآكل الداخلي، مما يؤدي الى الدوران في دوامة التخلف والتهميش.

ان الحديث عن مراجعة علمية ووظيفية للتقسيم الإداري في الجزائر، يؤدي بنا الى إعادة طرح عامل مستويات التنظيم الإقليمي، اذ منذ التقسيم الإداري الأول من نوعه والهام الذي قامت به الحكومة سنة 1974، تم اهمال البعد الجهوي لهذا التنظيم، رغم ان هذا البعد قد تم الاخذ به من العهد

¹ - Labiadh, OP.CIT , p.94.

التركي، ثم سارت عليه الإدارة الفرنسية، لتؤكد قيادة الثورة التحريرية في تنظيمها للهمم التنظيمي للثورة التحريرية، فقد هيكلت تنظيمها الى ست ولايات ذات طابع جهوي.

ان فضاء الجهة هو إطار بين البعد الوطني والبعد المحلي الضيق، اذ يتجاوز مستوى الولاية، وغالبا ما تجمع اطرافه خصائص مشتركة تجعل منه متجانسا، مثل الخصائص الطبيعية، الديمغرافية، الثقافية، التاريخية والاقتصادية، كما يمكن ان تكون خصائص مشتركة أخرى،... وقد أصبحت الجهوية في معناها الإيجابي علما قائما بذاته في بعض البلدان، اذ تميز بأدبياته، كما احتضنته معاهد ومجلات، واشتهر فيه باحثون¹، وقد استفادت مجتمعات من تنوعها في خدمة التماسك الوطني، كما دفع تنوعهم تنميتهم الوطنية والمحلية إيجابيا، لمستوى التصدر عالميا.

وتعتبر فكرة الإقليم أو الجهة بمثابة تطور فكري في عمليات التخطيط، اذ بعد أن كانت عملية التخطيط للتنمية تتم على المستوى الوطني، تطور فكر الانسان ليتوصل الى التخطيط وفق المقاربة الإقليمية، التي تعني وضع الخطط بحسب خصائص واحتياجات كل إقليم، بمعنى ان يتم اخضاع عملية التخطيط للمعطيات الجهوية، فتصبح لكل جهة برامجها، والمنطق ان الخطة التي توضع في الجنوب الكبير في الجزائر ليست بالضرورة هي نفسها التي توضع في المناطق الجبلية في منطقة الظهرة والونشريس، فلكل منطقة خصائصها.

يعتبر الالمان من الأوائل الذين عملوا بفكرة التخطيط حسب الجهات منذ النصف الثاني من القرن التاسع عشر، لتليها خطوة إقرارها للجهات في التقسيم الإقليمي للبلاد سنة 1949، لتليها إيطاليا سنة 1974، ثم اسبانيا سنة 1978 لتليها بعد ذلك فرنسا سنة 1982، والمغرب سنة 1997، ثم تونس سنة 2018²، وهي كلها عدا المانيا تنتمي الى المنطقة المتوسطية القريبة الى الجزائر، وتقاسم الجزائر خصائص كثيرة.

والجهة هي حقيقة واقعية في المشهد الاقليمي في الجزائر، اذ كل جهة تتميز عن جهات أخرى في الخصائص المناخية، اذ كثيرا ما يعيش القطر الجزائري الفصول الأربعة في يوم واحد او في أسبوع واحد، فالساحل معتدل الحرارة وشديد الرطوبة صيفا، وغزير التساقط شتاء، في الوقت الذي

¹-Mario Polese, "A Propos de L'extraordinaire diversité (et ouverture) des sciences régionales québécoises: origine et prospective", **Revue de L'Economie Régionale et Urbaine**, N= 04, octobre 2012, pp.513-531.

²- فاتح حاجي، الفوارق الجهوية وإشكالية التنمية في ولاية سطيف، أطروحة دكتوراه غير منشورة (جامعة قسنطينة 01: قسم التهيئة العمرانية، 2018/2019)، ص ص 29، 30.

ترتفع فيه درجة الحرارة كلما اتجهنا جنوبا، اما الهضاب في الداخل فشديد البرودة ومتوسط التساقط شتاء، وجنوب حار وجاف طوال السنة.

أما السطح فيتنوع بين مناطق مستوية عالية الخصوبة في الشمال، وبين مناطق يغلب عليها الطابع الجبلي في الداخل، اما اغلبية المساحة فهي صحراوية رملية وصخرية في الجنوب. وفي الخصائص الثقافية العرقية فان تنوعا كبيرا تزخر به الجزائر، اذ تتوزع بين ناطقين بالعربية في الشرق مع ناطقين بالشاوية و القبائلية ، بينما تعرف المنطقة الوسطى -ومنها العاصمة-تواجدا للناطقين بالعربية والقبائلية والشنوية، وبقايا الكراغلة، و في الغرب تتمركز أغلبية ناطقة بالعربية، مع وجود ناطقين بالشلحية في ولايات تلمسان و النعامة و البيض، أما في الجنوب فالتنوع أكبر اذ يتواجد ناطقون بالعربية ، و الزناتية و الميزانية و التارقية و الحشانية ، و في كل هذه الجهات تتواجد أقاليم منسجمة أكثر ثقافيا ، مثل الطوارق في الجنوب بين ولايات تمنراست ، ادرار و اليزي ، عين صالح، عين قزام ، برج باجي مختار و جنات، بينما يتجمع الشاوية في ولايات باتنة ، خنشلة ، ام البواقي ، و أجزاء من سوق اهراس ، تبسة ، قالمة ، بسكرة و سطيف، اما القبائل فيتجمعون في ولايات تيزي وزو، بجاية ، و أجزاء من سطيف ، جيجل ، ميله ، البرج ، البويرة ، بومرداس، اذ تتميز بالامتداد الجغرافي ، و التجانس في الخصائص الثقافية ،الطبيعية و الاقتصادية.

تعتبر العاصمة، وهران وقسنطينة بمثابة أقطاب جهوية تاريخية منذ قرون من الزمن، اذ تمثل أقاليم بمساحة تأثير كبيرة، تتقاسم هذه الأقاليم خصائص مشتركة، أولها التقاطعات التاريخية الممتدة الى غاية الان، كما تتمتع بانسجام اجتماعي، فالتركيبية الاجتماعية لكل إقليم هي عبارة عن قبائل ممتدة بين ارجاء الإقليم، زادت متانة علاقات التصاهر، والحركة السكانية بين عواصم هذه الأقاليم وأطرافها.

ان هذا التباين في الخصائص الإقليمية في الجزائر يجعل من إقرار تعدد مستويات التباين في التنظيم الإقليمي ضرورة ملحة لاعتبارات كثيرة، أولها وضع خطط خاصة بكل إقليم تتسجم مع ظروفه الطبيعية و الديمغرافية و التنموية، اذ لا يعقل ان توضع خطط مركزية على مستوى العاصمة لتنفذ في القطر بأكمله باختلاف حاجيات و أولويات كل جهة، و باختلاف ميولات كل جهة، فمنطقة الهضاب العليا مثلا أصبحت اولويتها الأولى التزود بالماء الشروب ، و الذي تبين أن معالجة مشكلته لا يمكن أن تتم على مستوى بلدية او ولاية ، و انما يجب وضع خطة على مستوى الإقليم بأكمله، و هو ما تم البداية فيه من خلال مشروع التحويلات الكبرى ، أو مشروع تحلية مياه البحر ، فهي مشاريع تجاوزت

نطاق المحلية البلدية و الولائية الى نطاق الإقليم أو الجهة ، و هو ما يفرض وجود اطار إقليمي منتخب يتابع هذه المشاريع بالموازاة مع الوكالات الحكومية القطاعية المسندة اليها هذه المشاريع...و قد اعتبرت المقاربة الكندية للتنمية الجهوية سنة 2003 ان المنتخبين المحليين هم الفاعلون الرئيسيون في التنمية المحلية بمستوياتها¹، اذ تم تأسيس مجالس جهوية للتنمية بداية من سنة 2003، تشكلت هذه المجالس من كل القطاعات التي لها علاقة بالتنمية المحلية ، إضافة الى عضوية المنتخبين المحليين ، الذين مثلوا النواة الصلبة لهذه المجالس بنص القانون، اذ اضطلعوا بصلاحيات و أدوار رئيسية فيها ، بحكم تمثيلهم للساكنة ، و قريهم من حاجياتهم و انشغالاتهم، فالمنتخبون قوة سياسية محلية تحركهم الرغبة في النجاح و تقديم الأفضل ، مما يمكنهم من تقريب الإدارة من الانشغالات الحقيقية لكل نطاق محلي، كما تحركهم عاطفة الانتماء للاطر المحلي الصغير .

كما تعتبر المقاربة الإقليمية و الجهوية إضافة للممارسة الديمقراطية المحلية ، عندما تتشكل في مجالس إقليمية منتخبة مباشرة من المواطنين ، او بانتخاب غير مباشر، عن طريق أعضاء المجالس المنتخبة البلدية و الولائية، فتصبح هذه المجالس اطار اخر للتعبير الديمقراطي المحلي ، كما تمثل اطارا للتمثيل الشعبي ما دون الوطني مباشرة ، فتعطي المحلية اطار اخر للتعبير و الدفاع عن حقوق الساكنة، كما ينهي هذا المستوى حالة السيطرة التي يمارسها الولاة على المجالس المنتخبة البلدية و الولائية ، لأنه اطار تنظيمي يتجاوز صلاحيات تدخلهم التقليدي.

ان الإطار الإقليمي والجهوي معمول به في الجزائر واقعيا، اذ عمدت الكثير من القطاعات الى وضع مديرياتها الولائية تحت اشراف مديريات جهوية، اذ تتبع لها مجموعة من المديريات الولائية، مثل قطاع الضرائب، أملاك الدولة، الصيد البحري، الرقابة المالية...الخ، وعادة ما تكون ولايات الجزائر، وهران، السعيدة، باتنة، عنابة، سطيف، قسنطينة، ورقلة مقرات لهذه المديريات الجهوية.

كما ثبتت خطط تهيئة الإقليم المعدة منذ سنوات فكرة التخطيط الإقليمي، لأجل تعديل وتصحيح الكثير من الاختلالات التي تعانها التنمية، والتي يرى الكثير من الملاحظين ضرورة تعزيزها بإطار اداري إقليمي محلي، يقوم على تنفيذ جزء من هذه المخططات، كما يتابع تنفيذها عموما، بخلفية سياسية بعيدة عن البيروقراطية الجامدة.

¹-ANNE MEVELLEC, GUY CHIASSON, YANN FOURNIS," De « créatures du gouvernement a gouvernements de proximité » : La trajectoire Sinueuse des municipalités québécoises ", **Revue Française D'Administration Publique**, N= 162, 2017, pp.339-352.

ان السبيل الى استدراك التخلف التنموي الكبير الذي تعانيه جهات من الوطن هي استحداث إطار للبرمجة الاقليمية¹، و هو ما يعتقد البعض انه مبرر اخر لاستحداث مستوى ثالث للتنظيم الإداري الإقليمي، كألية لديمقراطية محلية أكبر، و كإطار تنموي يستوعب التخلف الذي تعيشه الكثير من الجهات، كما انه إطار للتضامن بين الولايات الغنية و الفقيرة، خاصة بعد فشل إطار الولاية منفردة فوق البلدية في إقرار التنمية المحلية في هذه الجهات، اذ كانت كل التقسيمات الإدارية التي تم إنجازها في السابق بهدف معن هو تفعيل التنمية المحلية.

ان الاتجاه نحو الجهة او الإقليم هو توجه عالمي، سارت عليه حتى بعض الدول المغاربية المجاورة، كما ترسخ في المحيط المتوسطي الذي نقاسمه الكثير من الخصائص منذ عقود من الزمن،... فأوروبا حققت نسبة انجاز تنموي قطاعي فاق 70% محول في التنفيذ الى الأقاليم²، ما يؤكد انه إطار فعلي للتنمية، يحمل الكثير من عوامل النجاح، كما استطاعت الكثير من البلدان المحافظة على وحدتها الظنية بعد الاعتراف بالبعد الجهوي في تنظيمها الإقليمي، نظرا لتنوعها المذهبي والاثني، وعلى راسها إيطاليا واسبانيا.

ان كل إقليم يتميز بمجموعة من الخصائص الطبيعية، الاجتماعية، الثقافية والحضرية، والتي أصبح يبذل مجهود في تسويقها بين الأقاليم الأخرى، من باب خلق جاذبية لهذا الإقليم³، فيحدث تنافس كبير بين الأقاليم لرفع مستوى التنمية، وبالتالي الرفع من المستوى المعيشي للسكان، وقد بلغ التنافس بين الأقاليم في الولايات المتحدة الامريكية الى حد تقديم عروض الضرائب المنخفضة مقارنة بأقاليم أخرى، و ذلك بهدف جذب رؤوس أموال من الأقاليم الأخرى، و كذا الأطر البشرية المؤهلة ، صاحبة التكوين العالي، بهدف المساهمة في مجهود التنمية المحلي، دون الحاجة الى دعم من الدولة ، او الى سنين من التكوين للمورد البشري.

¹ -محمد الصالح زراولية، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة (جامعة الجزائر: كلية الحقوق، 2015/2014)، ص.342.

² -زراولية، المرجع السابق، ص.348.

³ -Benbrika Ghalem, Ghidouche Faouzi, Chigara Hadjira, " Le Marketing Territorial: Un Outil Contributeur a L'Attractivité des Collectivités locales, Cas: Communes de la wilaya de Boumerdes", **Journal Algérien de Recherche et d'Etudes**, Volume 04, Numéro 03, Juillet 2021, pp.730-741.

المطلب الثاني: الدائرة كمظهر للتحكم المركزي

تعتبر الدائرة مظهر من مظاهر التنظيم والتحكم المركزي للشأن المحلي في الجزائر، إذ تلعب دورا محوريا في عملية الرقابة الوصائية التي تمارسها الحكومة المركزية على الجماعات الإقليمية، فهي إطار اداري غير ممرز يخضع للسلطة السلمية لوالي الولاية، إذ يعتبر رئيس الدائرة من إطارات الإدارة العامة الموضوعة تحت سلطة الوالي.

لم يبق للدائرة بعد تحويل كل الخدمات الإدارية التي كانت تقدمها للمواطن مثل رخصة السياقة، بطاقة التعريف، جواز السفر، الا مراقبة عمل البلديات، وهو ما لا يتطلب موضوعيا وجود هذا الجهاز الإداري الضخم، بما يكلف من عدد من الموظفين والعمال، وبنائة كبيرة، إضافة الى سكن خاص لرئيس الدائرة، فيبدو ان تكلفة تسييرها أكبر من العمل الذي تقدمه.

ثم ان الغاء الرقابة الوصائية للحكومة المركزية على الجماعات الإقليمية سيفقد لهذا الهيكل الإداري مبرر وجوده، بحكم انه قد سبق في المباحث السابقة الحديث عن الاكتفاء برقابة قضائية بعدية، وبالخصوص وأن المشرع الجزائري، وبعد تعديلات دستورية وقانونية كثيرة منذ الاستقلال لم يقدم على إعطاء وجود قانوني للدائرة، الا ما أشار الى شخص رئيس الدائرة، مما خلق تناقضا، عندما تقوم هيئة لا مركز قانوني لها بممارسة الرقابة على هيئة دستورية، تعتبر بمثابة القاعدة الأساسية للتنظيم الإقليمي للبلد.

وتؤكد دراسات كثيرة وتجارب لمنتخبين ان الدائرة كثيرا ما تلعب دور الجهة المعطلة لأعمال المجالس المنتخبة المحلية لاعتبارات كثيرة:

-ان أولى هذه الاعتبارات هو عدم احترامها للأجال القانونية في مراقبتها لأعمال البلديات¹، إذ غالبا ما تتم المصادقة على مداوات المجالس المنتخبة خارج الأجال المحددة قانونا، خاصة عندما يسود التوتر في علاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي مع رئيس الدائرة، وهي السمة الغالبة لهذه العلاقة، او عندما لا ينسجمان سياسيا، إذ حدث وان يتحول الإداري الى سياسي فاعل في عمله، مع تكتل سياسي ضد تكتل اخر.

¹-Walid Mezghiche, "Organisation administrative et fonctionnement de la commune et la daïra en Algérie-Cas de la commune et daïra de Bejaia", **La revue académique des chercheurs juridiques et politiques**, volume 06, N= 02, 2022, pp.708-735.

- أما الاعتبار الآخر فهو الاختلاف الكبير في منطلق عمل المنتخب كسياسي، وبين الإداري البيروقراطي الذي عادة ما يميل إلى الروتين، وتفضيل تسيير حياته المهنية على مغامرات تسيير مبدع للشأن العام، في الوقت الذي يبحث المناضل السياسي عن تحقيق النجاح في مهمته الانتخابية، بإرضاء ناخبيه وعموم الساكنة، فيتفانى في خدمتهم، وببذل المجهود من أجل تلبية الاحتياجات المحلية، ولو بالمغامرة أحياناً.

إن في إلغاء الدائرة تقارب أكثر بين الدولة والمجالس المحلية المنتخبة، فالأصل أن المنتخب المحلي يمكن اعتباره ممثلاً للدولة، دون أن يحتاج إلى تفويض من الوالي أو من وزير الداخلية، لأن رئيس الجمهورية الذي يمثل الدولة - و الذي يستمد منه وزير الداخلية هذا التمثيل للدولة - هو منتخب من الشعب مثل المنتخب المحلي في المجالس المحلية، وهو ما يمكن أن يجعل المشرع منه باباً لتمكين المنتخب المحلي من صلاحية تمثيل الدولة، تمثيلاً أصيلاً، لا تمثيلاً مستمداً من أحد ولا مفوضاً من أحد، أما مقاييس الحرص على الشرعية والمصلحة العامة والمساواة بين المواطنين التي يحتج بها أنصار الإبقاء على الرقابة الوصائية للإدارة على المجالس المنتخبة المحلية وأشخاصها، فيمكن للمنتخب المحلي الحرص عليها بنفس درجة حرص الموظف المعين، أو ربما أكثر، بحكم ارتفاع مستوى تكوين الساكنة، وتمكن فئة واسعة من أفرادها من اكتساب مهارات ومعارف توازي ما يحمله الموظف العمومي، أو ربما يتجاوزه، ويصبح بالتالي القضاء هو الجهة الوحيدة الكفيلة باستقلالته بممارسة الرقابة على أفعال وممارسات المجالس المحلية المنتخبة وأفرادها.

المبحث الرابع: الإطار الوظيفي للإصلاح:

المطلب الأول: اصلاح الجباية المحلية

لا يمكن الحديث عن لامركزية محلية، او استقلالية للجماعات الإقليمية من دون استقلالية مالية لهذه الجماعات عن الدولة، اذ كلما تم الاستغناء عن اعانات الدولة باللجوء الى مصادر ذاتية، كلما استقل القرار المحلي، كما يعتبر استغناء هذه الكيانات المحلية عن مالية الدولة بمثابة إمكانية لتخفيض الانفاق العام، الذي يعتبر الان بمثابة الهاجس الأساسي للدولة الحديثة، فهي بمثابة فرصة لاهتمام الدولة بقطاعات أخرى، في ظل شح موارد الميزانية، مع أزمات مالية متوالية، بسبب اضطرابات أسواق النفط العالمية.

ان أولى خطوات اصلاح المالية هي في اصلاح الجباية المحلية، لأنها وبتنظيمها الحالي، وبالرغم من تغطيتها لنسبة 90% من موارد البلديات خاصة، الا انها لم تمكن الجماعات الإقليمية من تحقيق نسبة موارد كافية لتغطية حاجياتها الخاصة، وكذا تغطية متطلبات الساكنة والتنمية المحلية عموما، فالبلديات خاصة تعتمد في أغليتها الساحقة على اعانات وتخصيصات الدولة.

ان التشخيص الذي سبق إنجازه للجباية المحلية يدفع الى الدعوة الى اصلاح عميق لنظام

الجباية المحلية عبر المرور على الخطوات التالية:

-أول ما يجب مراجعته في التنظيم الحالي للجباية المحلية هي طريقة التنظيم الإداري للإدارة الجبائية، اذ أصبح لزاما ان تكون هناك إدارة خاصة بها، تكلف فقط بشؤون الجباية للجماعات المحلية، فتنفرد هذه الإدارة فقط للجباية المحلية في كل عملياتها.

-وجب إقرار نظام اجرائي جبائي يبنى على الوضوح والشفافية، اذ يمكن المكلف بالضريبة من الاطلاع على حقوقه وواجباته، كما يعلم كل راغب بكيفيات فرض الضريبة ووعائها، وكذا الإنجاز السنوي، مع رقمه القطاع الذي بقي بعيدا عن هذه العملية رغم أهميتها، هو ما دفع برئيس الجمهورية عبد المجيد تبون في اجتماع مجلس الوزراء ليوم 02 أفريل 2023 الى توجيه تعليمات صارمة لوزير المالية للشروع في رقمنة قطاعه ، بما فيه قطاع الضرائب، و هي العملية التي ستجنب القطاع خسائر كبيرة كان يتكبدها بفعل التهرب الضريبي و الفساد الإداري المستشري في كثير من الإدارات.

هذه الإجراءات مجتمعة ستحقق العدالة بين المكلفين بالضريبة، وستجعل الجميع يقبل على

الالتزام بواجبه الضريبي بكل عفوية، فتصبح عملية التحصيل أسهل، وترتفع نسب الإنجاز.

- انسجاما مع قانون البلدية 10-11 و قانون الولاية 07-12 الذي يعتبر تسيير مالية البلدية و الولاية و البحث عن مصادر تمويلها مسؤولية البلدية و الولاية ، يستحسن تأسيس إطار اداري دائم و الزامي يمكن إدارة الجماعات الإقليمية من المتابعة الدورية لأوعيتها الضريبية، وكذا عمليات التحصيل، اذ يتم اشراك رؤساء الجماعات الإقليمية وممثليهم في بناء بنك الأهداف السنوي الواجب العمل على تحقيقه، وكذا متابعة الإنجاز والتحصيل دوريا، ولما لا مرافقة الإدارة الضريبية المعنية في تذليل الصعاب والعقبات التي تواجه عملية التحصيل، اذ معروف ان عملية التحصيل هي أكبر المشاكل التي تواجهها الإدارة الضريبية عموما في عملها، و في هذا الاطار يمكن للجماعات المحلية المساهمة بمختلف الطرق في محاربة التجارة الموازية...التي اعتبرها المدير العام للمالية المحلية سببا رئيسيا في ضعف الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية¹، لان الجماعة الإقليمية هي الأقرب الى المكلف بالضريبة، و التصور الواقعي هو ان توعية المكلف بالضريبة باستفادة بلديته محليا من أموال الضريبة سيزيد من تشجيعه على الالتزام بدفعها، اذ يعلم انها أموال ستخصص لإنجاز الطرقات و المدارس و شبكات الماء الشروب...الخ..

ان الاكتفاء بتبليغ إدارة الجماعة المحلية في نهاية كل سنة مالية ببطاقة الحسابات la fiche de calculs، التي تعطي نتائج التحصيل في عناوين عامة قد أفقدها أي اطلاع بمواردها الجبائية، كما جعلها لا تؤدي أي دور في التحصيل الجبائي رغم انها صاحبة المورد.

ثم ان اعتبار الجماعات الإقليمية اطارا للتنمية المحلية يحتم زيادة في فرص التمويل، وهو ما يقتضي مراجعة نسبها المخصصة من الضرائب والرسوم، وخاصة نسبها من الضرائب و الرسوم المهمة، التي تمثل نسبة كبيرة من الجباية الضريبية ، مثل الرسم على القيمة المضافة، الذي يمثل رقما هاما في الوعاء الضريبي العام ، و تستحوذ الدولة على نسبة 80% من مداخله ، في الوقت الذي لا تحصل البلدية مثلا الا على ما نسبته 10% ، علما ان الرسم على القيمة المضافة المفروض على الشركات الكبرى لا تستفيد منها البلديات و الولايات مباشرة، مما يستوجب مراجعة هذه النسب ، بالشكل الذي يمكن الجماعات الإقليمية من الحصول على موارد جبائية أكبر ، تمكنها من مجابهة طلبات الساكنة المتزايدة، كما تمكنها من تحقيق الاستقلالية المالية عن الدولة، علما ان للدولة مصادر

¹-Ali Debbi, "Développer la Fiscalité communale et Améliorer la Performance Publique Locale : De la Régulation a la Stratégie financière de la Commune", **Elbahith Review**, N= 14, 2014, pp.28-39.

أخرى للتمويل، كما انه من غير اللائق جباية هذه الأموال من الضرائب ، ثم إعادة تخصيصها للجماعات الإقليمية في شكل أموال مخصصة، ما يعبر عن إرادة للسيطرة على مالية هذه الجماعات. كما انه من المرونة في التسيير المالي للجماعات الإقليمية اعطاؤها هامش من الترخيص القانوني بإقرار بعض الرسوم محليا، أي بمقتضى مداوات محلية، وهي خصوصيات محلية يتعامل معها إيجابيا، إذ تختلف التقاليد الإدارية من جماعة إقليمية الى أخرى، فتمكن من موارد إضافية مهما كانت بساطتها، ولا ينبغي الإرتهان الى مفاهيم كلاسيكية معرقة للتسيير المحلي، مثل مبدأ سيادة الدولة في إقرار الضرائب والرسوم بقانون.

المطلب الثاني: اصلاح المالية المحلية

تتعدد المشاكل التي تواجه مجالس الجماعات المحلية وادارتها في جانب التسيير المالي، مما مثل عرقلة لتسيير شؤونها اليومية، كما عرقلت مسارها التنموي، وهو ما حال دون التمكن من الاستجابة لانشغالات واحتياجات الساكنة.

ان أولى المشكلات التي تعانيتها مالية البلدية و الولاية هي في عملية تحصيل الأموال الخاصة بها، إذ يتولى هذه المهمة موظف عمومي من أعوان الدولة... وهو ما يتناقض مع مبدأ الإدارة الذاتية الحرة للجماعات الإقليمية¹، إذ يستوجب تكفل الإدارة المالية للجماعات الإقليمية بهذه المهمة، و انهاء دور المحاسب العمومي في هذه الوظيفة ، من باب الحرص على تفعيل هذه الوظيفة ، لان الواقع المعيش هو تقاعس عون الدولة المكلف بأداء هذه المهمة ، إذ تعرف نسب الإنجاز ضعفا كبيرا، مع عدم تمكن مسؤولي الجماعات المحلية من اجباره على القيام بعمله، نظرا لخضوعه للسلطة السلمية لوزارة المالية ، مما يحرم الميزانيات المحلية من أموال طائلة، فيصبح من الأنسب تولي ادارة الجماعة المحلية هذه المهمة ، مع تزويد موظفيها بكل الوسائل و الأدوات القانونية الضرورية للقيام بمهمته، إضافة الى نظام تحفيز، يدفعه الى بذل مجهود إضافي لتحقيق اكبر نسب انجاز.

لقد اثبتت جائحة كورونا عدم سلامة اعتماد مالية الجماعات الإقليمية على المداخيل الجبائية فقط، مثل ما هو واقع الحال الان ، إذ أدى التفاعل مع تفاصيل هذه الجائحة الى ضعف كبير أصاب النشاط التجاري و الصناعي، بفعل إجراءات الغلق للمصانع والمحال التجارية ، مما أدى الى انخفاض

¹-Samir Boumoula," La Fiscalité Locale en Algérie : Nécessite D'Une Réforme En Profondeur", **Revue Nouvelle Economie**, N= 04, Septembre 2011, pp.43-58.

غير مسبوق في العائدات الجبائية ، و هو ما يجعل من زيادة الاهتمام على عائدات أملاك الجماعة المحلية ضرورة ملحة ، من خلال الحرص على احصائها، و تسجيلها، و كذا تثمينها، بل و السعي لأجل زيادة هذه الممتلكات، لأجل مضاعفة مداخيلها، اذ تبقى مصدرا قارا للموارد المالية ، و استثمارا قاعديا يساهم في تنشيط الحركة الاقتصادية في الإقليم، و يعتبر نص التعليم رقم 96 لسنة 2016 لوزارة الداخلية الموجهة الى البلديات و الولايات افضل اطار مرحلي لتنفيذ استراتيجية تثمين الممتلكات المحلية.

ومطلوب كأولوية تدخل الدولة بميزانياتها الضخمة لاقتناء أراضي لصالح البلديات والولايات الضعيفة لإنجاز استثمارات مدرة للمداخيل، بشكل دائم ومستمر، وخاصة في المناطق التي لا تحوز الدولة جيوبا عقارية مناسبة لهذه العملية، اذ كثيرا ما تعجز الادارة المحلية عن اقتناء أراضي من الخواص لتوطين استثمارات، نظرا لقلّة مواردها المالية.

كما يتطلب الوضع إقرار إجراءات قانونية مرنة لتسهيل عملية اقتراض الجماعات المحلية من البنوك والمؤسسات المالية، لأجل الاستثمار في مشاريع مدرة للمداخيل، اذ رغم بعض التجارب الناجحة التي سبق ذكرها في مباحث سابقة، الا ان الإطار القانوني الحالي بقي معوقا للعملية، والتصور الإيجابي هو تدخل الدولة بإيجابية لتسهيل العملية، وضمان حقوق البنوك ، أفضل من بقاء البلديات و الولايات تعتمد على اعانات الدولة، اذ من الرشادة ان تتدخل الدولة في استثمار دائم يرفع موارد هذه الكيانات المحلية ، أفضل من البقاء في وضعية الاعتماد على إعانات الدولة للجماعات المحلية.

تعتمد دول كثيرة على بنوك متخصصة في تمويل استثمارات البلديات والمحافظات، وأشهر هذه التجارب تجربة بنك البلديات الهولندي، والتي سيفصل فيها فيما يلي¹:

تأسست هذه المؤسسة البنكية سنة 1914 بمبادرة من رابطة البلديات الهولندية، ثم تحولت سنة 2005 الى مؤسسة خاصة ذات مسؤولية محدودة، شاركت في رأسمالها البلديات والمقاطعات وبعض الهيئات العامة الحكومية، برأسمال بلغ 250 مليون أورو، مقسمة الى 100 مليون سهم.

¹ - توفيق غفصي، خليفة عزي، "دور مؤسسات التمويل المتخصصة في دعم مالية الجماعات المحلية تجربة دول شمال أوروبا: هولندا، الدنمارك، النرويج، السويد، فنلندا"، مجلة دراسات جبائية، العدد 02، جوان 2013، ص 113-140.

يهدف هذا البنك الى تقديم تمويل طويل الأمد الى البلديات والمقاطعات والهيئات العمومية الهولندية والشراكة بين القطاعين العام والخاص، على ان يكون تمويل طويل الأمد وبأسعار مخفضة، بهدف تخفيض تكلفة الخدمات على المواطن، وتمكين الجماعات المحلية من مصدر تمويل مستقل عن الحكومة الهولندية المركزية.

هي تجربة وغيرها كثير يمكن نقلها الى الجزائر لأجل توفير مصدر لتمويل الجماعات المحلية، بدراسة علمية لجدوى الاستثمارات المراد إنجازها، كما تدفع الاستدانة الى الجدية في الإنجاز، والجدية في استغلال التجهيز العمومي الذي سينجز، لان المؤسسة المانحة لا تمنح ريعا، وانما هي أموال تسترد في مواعيد محددة في الاتفاقية المبرمة، مع فوائد سنوية تترتب عن القرض، تقطعها الجماعة الإقليمية من ميزانياتها لتسديدها للمؤسسة البنكية الدائنة.

يعتبر أيضا الإطار الميزانياتي للبلديات والولايات محورا اخر من محاور الإصلاح التي ينبغي ان يهتم بها، اذ يغلب على الاطار المعمول به حاليا الطابع الإداري البيروقراطي، بداية بضرورة مصادقة الوصاية على الميزانية قبل الشروع في تنفيذها، و هو ما يتناقض مع مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، اذ أصبح من الأولويات الغاء هذه الرقابة الإدارية، و تعويضها برقابة مالية و قضائية بالنسبة الى التسيير المالي، كما لا يستجيب الاطار الحالي الى التطلعات الجديدة للسكان و كذا المجالس المنتخبة ، اذ كثيرا ما يلجا المنتخب المحلي الى التحايل لأجل التكفل بحاجية من حاجيات المواطنين ، لعدم ورودها في المدونة الميزانياتية C1 لسنة 1969 ، و هو ما يقتضي مراجعتها ، مع تكييفها اكثر مع نمط تسيير ديناميكي، لا إدارة بيروقراطية للشأن العام المحلي، اذ كيف يعقل ان لا تستطيع البلدية او الولاية مثلا التكفل بحفر نقب ارتوازي من ميزانيتها بحجة انه غير وارد في مدونة استثماراتها في ميزانية التجهيز ، في الوقت الذي تحول الماء الشروب في السنوات الأخيرة الى أولوية قصوى بسبب موجة الجفاف التي تعرفها الجزائر، و هو ما يجعل مكانة البلدية او الولاية تهتز في اعين مواطنيها ، فتوصف بالعجز و الإهمال، رغم ان العائق قانوني، يتجاوز إرادة المنتخب المحلي، بل ان ارادته تصبح رهينة لمنظومة قانونية قديمة لم تراجع، و اذا تمت مراجعة بعضها فإنها لم تأخذ بالحسبان التطورات التي يعيشها العالم من توجه نحو المحلية التنموية.

ان الإطار الميزانياتي ساري المفعول قديم، اذ يعود الى نهاية ستينيات القرض الماضي، تم العمل به في مرحلة التسيير الاشتراكي، ذات المنطلقات والخصائص المختلفة عن خصائص المرحلة الحالية، مما يستدعي مراجعة عميقة للإطار الميزانياتي الحالي، كي ينسجم مع المرحلة و مميزاتها و

احتياجات الساكنة، مع توسيع لمجال اختصاصات الجماعات الإقليمية، على حساب الاختصاصات القطاعية للدولة، و هو ما سبق الحديث عنه، على انه انجاه عالمي نحو توسيع اختصاصات الجماعات المحلية في ميدان التنمية عموما، ففرنسا مثلا أصبحت تنفذ مشاريع التنمية محليا بنسبة زادت عن 70%، و حققت نجاحا كبيرا في هذا المسار، و النموذج الفرنسي هو منطلق التجربة الجزائرية في التنظيم و التسيير الإداري المحلي، ما يجعل نقل تجاربها الناجحة سهلا، و لا يتطلب تغييرات هيكلية او قانونية في الجماعات الإقليمية في حد ذاتها.

المطلب الثالث: ترسيخ الوظيفة الاقتصادية للجماعات الإقليمية

يتحدث الخطاب الرسمي في الجزائر عن ضرورة التحول الى جماعات إقليمية خالقة للثروة، وذلك بهدف تمويل برامجها بنفسها، وانهاء اعتمادها على اعانات الدولة، أو على الأقل تخفيف هذا الاعتماد، الا ان الواقع ان هذا التحول ليس بالهدف السهل ولا هو بالبسيط.

ان هذا التحول يعني تحول الجماعات الإقليمية المنتخبة الى متعاملين اقتصاديين، مساهمين في الحركة الاقتصادية العامة، كما يتطلب الأمر تحول المنتخبين المحليين الى مسيرين بلمسات منجربالية.

يحتاج هذا التحول الى تعديلات قانونية كثيرة، أهمها تعديل في قانون الانتخابات، بحيث يشترط كفاءة ومستوى من التكوين في المترشحين لعضوية المجالس المحلية المنتخبة، اذ يصبح تسيير الجماعة المحلية مهما كان حجمها مهمة تتطلب كفاءة عالية، وتجربة كبيرة، إضافة الى تكوين مناسب، فيتم التخلص من عهد المنتخبين المغامرين، من لا مستوى لهم،...الذين يتقدمون لمهام كبيرة من دون اية كفاءة، ومن دون أي برنامج¹، كما يستوجب على الأحزاب السياسية ان تؤدي دورها في الاطار، ان على مستوى عمليات تكوين مناضليها الذين يرشحون للانتخابات، او في عملية اختيار المؤهلين لتولي مناصب رؤساء البلديات و رؤساء المجالس الشعبية الولائية، فيصبح عنصر الكفاءة هو المعيار الأول الذي يؤخذ بعين الاعتبار .

¹ -فريد ابرادشة، " الوظيفة الاقتصادية الجديدة للجماعات المحلية في الجزائر في ضوء التشريعات المحلية جدلية الانتقال من اللامركزية الادارية الى اللامركزية الاقتصادية"، البشائر الاقتصادية، المجلد 06، العدد 02، ديسمبر 2020، ص ص.334-352.

كما تعدل قوانين الاستثمار بالشكل الذي يسمح للبلدية والولاية بممارسة الاستثمار مثل أي متعامل عمومي آخر، إذ يصبح بإمكانها تأسيس شركة أو مؤسسة للخدمات التجارية أو للإنجازات، فتمارس هذه الوحدات المحلية استقلاليتها الإدارية والمالية في هذا الإطار، والتي كانت تتمتع بها بمقتضى القوانين منذ تأسست هذه الجماعات الإقليمية في الجزائر.

سيكون انخراط الجماعات الإقليمية في الحركة الاقتصادية كمتعامل اقتصادي الطريق إلى تأسيس آلاف المؤسسات التي يحتاجها الاقتصاد الوطني¹، في مختلف قطاعات النشاط الاقتصادي، إذ كثيرا ما وضعت سياسات للدعم بأنواعها، ولمختلف الفئات لإنشاء هذا النسيج من المؤسسات الاقتصادية.

هي مؤسسات يمكن أن تبادر الوحدة المحلية إلى تأسيسها منفردة، كما يمكن أن تؤسسها بالشراكة، سواء مع وحدات محلية أخرى، في إطار التعاون بين الوحدات المحلية أو الأجنبية، أو في إطار الشراكة مع متعاملين اقتصاديين عموميين أو خواص، مما يتطلب مرونة في القوانين، فتوضع هذه الأمور في إطار قانوني مرن وقابل للتنفيذ، من دون الحاجة إلى المرور على مسار من الإجراءات البيروقراطية القاتلة، فتموت المبادرات قبل بدايتها، مثل مسلسل الموافقات المسبقة من الإدارة المركزية أو ممثليها، وكذا غياب النصوص التنظيمية اللازمة.

عندما تحقق هذه المؤسسات نجاحها ستتحول إلى خالق للثروة، كما ستصبح مكلفا آخر بالضريبة، سيساهم في إثراء الجباية الوطنية والمحلية، من دون معاناة من التهرب الضريبي، أو من دون حاجة إلى توعية بأهمية الالتزام الضريبي.

وجب أن تضبط قانونا مسألة توجيه أرباح هذه المؤسسات إلى استثمارات أخرى يقررها المجلس الشعبي المنتخب، في كل ما هو من اختصاصات الجماعة الإقليمية، تلبية لاحتياجات الساكنة، ورفعا للمستوى المعيشي لهذه الأخيرة، فموضوع الحظيرة السكنية مثلا الذي لا يزال الطلب عليه مرتفعا، يمكن أن تشارك فيه الجماعات الإقليمية، إنجازا و تسييرا، إذ في تجارب مرت على بلديات في سنوات مضت، نجحت البلدية في استثمارات في إنجاز سكنات ترقية بتمويل بنكي، فحققت إنجازا في النوعية، إذ كانت أفضل من مشاريع مؤسسات القطاع، كما كانت أسعارها أقل من نظيرتها في القطاع، كما احتفظت بأنماط أخرى في إطار السكن الاجتماعي الأيجاري، مثلت مساهمة دائمة و

¹-إبرادشة، المرجع السابق، ص ص.334-352.

مستمرة في موارد البلدية ، كما مثلت مساهمة في حل مشكلة السكن لفئة من المواطنين ذات الدخل الضعيف.

هي تجارب سبق ذكرها في مباحث سابقة، إعادة الحديث عنها جاءت للاستدلال على إمكانية نجاح الجماعة الإقليمية كمتعامل اقتصادي عمومي، إذا توفر الإطار البشري المؤهل، والإطار القانوني المناسب والمساعد، وسيحقق هذا الانجاز مساهمة من هذه الكيانات المحلية المنتخبة في تآزر القطاع العام والقطاع الخاص في بناء منظومة اقتصادية متوازنة، تجد كل الفئات الاجتماعية تكفلا مناسباً بتطلعاتها، واحتياجاتها.

إطار اقتصادي آخر يمكن للجماعات الإقليمية ان تساهم في الانخراط فيه في تحسين الوضع المالي لها، وبالخصوص بالنسبة الى البلديات، وهو انجاز مناطق صناعية في اقليمها، اذ تتجزها منفردة، او تتعاون مجموعة من البلديات في إنجازها، فتعطى الفرصة للمتعاملين الاقتصاديين بالاستثمار فيها، مما يمكنها من خلق حركية اقتصادية نشيطة في اقليمها، ما يمكنها من التحول من بلدية متواكدة على اعانات الدولة، الى بلدية مستقلة في إيراداتها المالية، وبالتالي مستقلة في قرارها.

يمكن لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية إعطاء الأولوية في تمويل هذا النوع من التجهيزات العمومية، بتعميم هذه العمليات على كل البلديات، حتى في اقتناء القطع الأرضية. كما يمكن للبنوك ان تقدم خطوط تمويل في شكل قروض لإنجازها، وهي مشاريع مربحة وأكيدة النجاح، كما يمكن ان تتجز بالشراكة مع القطاع الخاص، عندما توضع نصوص قانونية واضحة للشراكة بين القطاع الخاص والجماعات المحلية.

لقد مكنت هذه المناطق الصناعية بلديات من الخروج من خاثة التخلف والنسيان والعجز المالي، الى بلديات غنية ومستقلة في إيراداتها، فمبادرة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في العهدة السابقة بتمويل انجاز مناطق صناعية في بلديتي قجال وأولاد صابر في ولاية سطيف قد مكنتا البلديتين من تحسين كبير لأوضاعها المالية، اذ أصبحتا من البلديات الغنية في الولاية، بعد ان كانتا لعقود عبارة عن بلديتين رعويتين، عاجزتين ماليا، تعتمدان على اعانات الدولة في تمويل برامج التسيير والتجهيز.

المبحث الخامس: اصلاح إطارى التعاون ما بين البلديات والتعاون اللامركزي

المطلب الأول: اصلاح إطار التعاون ما بين البلديات

اعتبر صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بمثابة إطار التعاون الرسمي ما بين الجماعات المحلية، وبرغم عملية الإصلاح والمراجعة التي تمت على لهذا الإطار سنة 2014، إلا أن نقائص كثيرة لا تزال تشوب عمله، وينبغي أن يخضع لمراجعات عميقة.

بما أن هذا الصندوق هو إطار للتعاون ما بين الجماعات الإقليمية، التي تعتبر كأدوات و هياكل للتسيير اللامركزي، فإن تنظيم هذا الصندوق ينبغي أن يسير وفق منظومة لامركزية، إذ يستقل في إدارته عن الإدارة الحكومية المركزية، فلا تسيطر فيه الحكومة و أعوانها على القرار، ويتحول إلى مؤسسة من مؤسسات وزارة الداخلية، و البداية بهيكلته، إذ يجب أن يتشكل مجلس التوجيه من المنتخبين المحليين البلديين و الولائيين، الذين تتم عملية انتخابهم لعهد كامل، لمدة خمسة سنوات، تنظم انتخابات التجديد في بداية عهدة المجالس المنتخبة المحلية، يتم التنافس بين قوائم حزبية ، أو تحالفات متنوعة، تقدم كل قائمة برنامجها الذي ستنفذه في العهدة لصالح الجماعات الإقليمية، وفقا للقوانين المسيرة للصندوق.

يسير الصندوق هيئة تنفيذية، تنبثق عن مجلس التوجيه، وتتولى مهام التسيير اليومي لشؤون الصندوق، ويتفرغ أعضاؤها لهذه المهمة، يتم انتخاب مدير عام من الأعضاء المنتخبين في الهيئة التنفيذية، ونواب مكلفين بمهام الإدارة والمحاسبة والرقابة والتخطيط والاستشراف، وانسجاما مع تمتع الصندوق بالاستقلالية المالية والإدارية، فإنه يتولى عملية التوظيف لصالح إدارته، وفقا لاحتياجاته العددية وكذا التخصصات.

تشرف السلطة الوطنية لتنظيم ومراقبة الانتخابات على انتخاب هياكل الصندوق، لضمان شفافية العملية، ومنع تدخل أية جهة للتأثير في النتائج، حتى يتم الحصول على تمثيل حقيقي للمنتخبين المحليين.

يتولى مجلس التوجيه مهام المصادقة على خطط العمل السنوية للصندوق وميزانيته، بعد مناقشتها واثرائها، كما يمارس سلطة الرقابة على عمل الهيئة التنفيذية، ويصادق في نهاية كل سنة مالية على الحساب الإداري للصندوق-الذي تقدم فيه حصيلة العمليات المنجزة وبوآلي الإنجاز وكذا

الأعمال غير المنجزة-، وتعتبر المصادقة على الحساب الإداري بمثابة اذن للهيئة التنفيذية بمواصلة مهمتها وعملها.

يمكن لهيئات الصندوق الاستعانة بمستشارين وخبراء في أعمال المجلس ووظائفه، كما يمكن الاستعانة بالدراسات المتخصصة في وضع الخطط والميزانيات.

ينبغي ان يتحول عمل الصندوق من هيئة لتوزيع الإعانات على البلديات والولايات، الى جهة راعية لمسار استقلالية الجماعات الإقليمية ماليا عن الدولة، اذ ينبغي التركيز على تمويل الجماعات الإقليمية العاجزة ماليا بقروض لإنجاز مشاريع مدرة للمداخيل، وفق شروط مخففة، فتتحول تدريجيا وظيفة الصندوق الى بنك استثماري، تشارك في تمويله البلديات والولايات، الخزينة العمومية ومختلف الهيئات العمومية الراغبة في الاستثمار، بوضع سلة من الأسهم، فيتم التركيز تدريجيا على برامج التجهيز بدلا من برامج التسيير، الا ما كان من اعانات الدولة في تغطيتها لبعض إجراءاتها التي اضررت بموارد الجماعات الإقليمية، وهي الإجراءات التي يفضل اللجوء اليها الا في حالات الضرورة القصوى.

انسجاما أيضا مع فلسفة التسيير والتنظيم اللامركزي وجب تخفيف الرقابة الإدارية لوزارة الداخلية على الصندوق الى مستوى الاطلاع فقط، والاكتفاء بالرقابة القضائية البعدية التي ستمارسها الجهات القضائية على عمل الصندوق وأشخاصه، من باب إعطاء الحرية والاستقلالية لإدارة الصندوق في تنفيذ سياسات الصندوق الي يقرها مجلس التوجيه، مع تحمل مسؤولية افعالهم، فهم الأقرب الى المنتخبين المحليين والجماعات المحلية ككل، فهم أعلم باحتياجاتها، وأولوياتها التنموية.

ينتظر أيضا إقرار معايير واضحة لحصول البلديات على التمويل¹، لان النظام ساري المفعول يخضع طلبات البلديات و الولايات لمسار من الموافقات بيروقراطي و طويل، كما يخضع تسريح التمويلات لجملة معطيات ، لا تخضع في غالبيتها للموضوعية و الرشادة، بل كثيرا ما تتدخل عوامل العلاقات الشخصية و الجهوية في الحصول على التمويل، و قد تداول رؤساء البلديات سنة 2018 في ولاية برج بوعرييج أن كل بلديات الولاية قد استفادت من أغلفة مالية استثنائية لتمويل عمليات

¹ -قادي، مرجع سابق، ص ص. 548-566.

في التنمية بغلاف مالي بلغ 20 مليار سنتيم، و هو ما لم تستقد منه بلديات أخرى في ولايات أخرى، مما يمس بمصادقية الصندوق.

ثم ان سياسة التمويل ببرامج مقررة مركزيا وبتخصيص خاص وجب مراجعتها، فيتحول التمويل الى منهجية حسب الطلب من الجماعة الإقليمية، اذ هي المؤهلة لوضع سلم أولوياتها التنموية، كما أنها الأعراف باحتياجاتها، وفعالية التنفيذ تستمد من حرية التدبير.

المطلب الثاني: اصلاح إطار التعاون اللامركزي

ينبغي أن تتخذ خطوات إصلاحية كثيرة تخص التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيراتها الأجنبية، وأول هذه الخطوات تخفيف الرقابة الإدارية في إجراءات ابرام اتفاقيات التعاون، اذ ينبغي الاكتفاء بتعيين الوجهات غير المرغوبة من الحكومة، فتعمم على كل الهيئات المعنية، ثم يترك المجال لحرية اختيار المجالس المنتخبة، مع الاحتفاظ بمرافقة عن بعد لهذا التعاون.

من الضروري تكثيف هذا النوع من التعاون فيما يفيد تكوين الإطار البشري في الإدارة المحلية، فالأوروبيون مثلا يتمتعون بتجارب كبيرة في موضوعات تسيير المدينة، التعاون ما بين البلديات، التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية...الخ.

كما ينبغي استهداف الاستفادة من فرص تمويل العمليات التنموية التي تخدم الساكنة، والتي يوفرها هذا النوع من التعاون ما بين الجماعات المحلية دوليا، اذ كثيرا ما اعتبر محورا للتعاون ما بين ضفتي المتوسط، كما تمثل فرصة للتعاون بين الشمال والجنوب، في إطار التكفل بتحسين المستوى المعيشي للفئات المهمشة، وكذا المجتمعات المحلية الفقيرة.

يجب التنبيه أيضا الى وجوب التخفيف من المقاربة الأمنية في هذا الموضوع، اذ للمنتخب المحلي الكفاءة المناسبة في خدمة بلده، وتجنب كل ما لا يخدم مصلحة البلد، اذ لا يجب الاعتقاد دائما أن المنتخب المحلي عاجز عن فهم ومواجهة المكائد التي يمكن ان تحاك ضد الوطن من بعض الجهات الخارجية، التي يمكن أن تحاول استغلال هذه البوابة لتنفيذ مشاريعها.



الخاتمة



الخاتمة:

ان دراسة المنظومة الإدارية المحلية من هي جزئية من منظومة دولة بأكملها مترابطة ومتفاعلة، اذ لا يمكن الحصول على الصورة الواضحة لهذه المنظومة الجزئية من دون فهم جلي للنمومة العامة، التي هي أكثر تأثير في منظوماتها الفرعية.

فالتسيير اللامركزي في الإدارة المحلية هي الصورة المحلية للديمقراطية التي تمارسها منظومة الدولة الكلية، فالديمقراطية المحلية هي انعكاس للديمقراطية التي تمارس في باقي مستويات المنظومة الكلية، لذلك سيكون نسبيا ما يتوصل اليه من نتائج محليا الا بعد دراسة منظومة الدولة ككل.

ثم ان البحث العلمي الموضوعي يقتضي ممارسة الحرية الكاملة في الوصف والتحليل، وهو ما لا يتوفر في غالبية دول العالم الثالث، مما يجعل من البحث في الظواهر السياسية نسبيا أكثر مما هو نسبيا في خصائصه الطبيعية.

في ختام هذه الدراسة يمكن الإشارة الى مجموعة من النتائج المتوصل اليها:

-رغم الحديث المبكر غداة الاستقلال عن التسيير اللامركزي للجماعات الاقليمية، ورغم الهالة التي لا يتوقف عن الحرص على صناعتها حول استقلالية هذه الجماعات في تسييرها من طرف مجالس شعبية منتخبة ، وكذا تصوير صورة مثالية لاحترام الإرادة الشعبية في كل انتخابات محلية، الا أن الواقع هو غير ذلك تماما، اذ لازالت الإدارة المركزية عبر ممثليها المحليين هي الفاعل الأساسي في صناعة السياسات المحلية وتنفيذها، ولا يزال المنتخبون المحليون واجهة لديمقراطية محلية شكلية ولا مركزية نظرية، فاذا نجت انتخابات المجالس المحلية من عملية تزوير ممنهج يوصل الى عضويتها منتخبين شكلين لا مستوى لهم، و غارقون في فساد مالي و اداري كبير، فان المنتخب المتمتع بالشرعية الشعبية و الانتخابية، سيجد نفسه محاصرا بمنظومة إدارية مهيمنة، تجتهد من البداية على تطبيعه مع المنظومة السائدة، فيعامل على أنه موظف يعمل تحت سلطة الإدارة و منهجيتها، و لن يسلم من التضييقات ان حاول كسر هذا الواقع أو حتى الخروج منه، و هو ما حرم الجماعات الإقليمية من الاستفادة من خبرات و تجارب هؤلاء المنتخبين.

-لوحظ في التقسيمات الإدارية المتتالية غياب المعايير الموضوعية المساعدة على نجاح الوحدات المحلية، وخاصة المعايير الاقتصادية والديمقراطية والثقافية، ما أدى الى تشكيل منظومة

إدارية محلية ضعيفة، حافظت على تبعيتها المالية للحكومة، عاجزة عن انتاج قيم مضافة، كما يتوزع فيها عدد قليل من السكان في مساحة جغرافية واسعة، كما أدى التنوع الثقافي في بعضها الى الغرق في أجواء من التنافس السلبي، الذي بلغ أحيانا مستويات الصراع الدموي، مما عطل التنمية، وعطل قيم التعاون و التآزر المجتمعي، خاصة عندما تورط بعض السياسيين في الاستثمار في هذه التناقضات لجني ثمار سياسة وسخة.

-ان إصرار صناع السياسات في الجزائر على افراغ القوانين المهيكلة للمجالس الشعبية البلدية والولائية من الحرص على تحسين مستوى التمثيل في هذه المجالس هو استمرار في إرادة استمرار أداء ضعيف وهزيل لهذه المجالس، مما يمكن من السيطرة عليها، وبقاء التفوق لإطارات الإدارة، وخاصة في ضل عجز الكثير من الأحزاب عن تقديم مترشحين من ذوي المستوى والقدرات لتسيير هذه المجالس، فكان هذا المعطى مساهما في تواصل سيطرة الإدارة وافراغ العمل المحلي من أية لمسة منتجة وابداعية.

-رغم التوجه العام عالميا الى الغاء الرقابة الوصائية للحكومة على الجماعات الإقليمية، الا أن الجزائر لا تزال محافظة على هذه الممارسة، ورغم شكلها الخفيف في صورة رقابة على المشروعية لا رقابة على الملاءمة في النصوص القانونية النازمة للعلاقة بين الإدارة والجماعات الإقليمية، الا أن واقع الممارسة يكشف عن رقابة تعسفية في كثير من الأحيان يمارسها أعوان الإدارة - وخاصة سلك رؤساء الدوائر-على عمل المجالس المنتخبة و أشخاصها، فيحرم المنتخب بسبب ممارسات التلاعب بالنصوص من الإدارة، حتى من حقه في اللجوء الى القضاء الإداري لإلغاء القرارات التعسفية للإدارة.

-أكبر معاناة الجماعات الإقليمية في الجزائر هي في صيغ تمويلها، فالمستوى المتدني للمنتخبين جعلهم لا يجتهدون في استثمار وتثمين مداخيل البلدية، أو البحث عن مصادر جديدة للتمويل، كما لا يهتم الوالي الأمر بالصرف للولاية بالبحث عن مصادر تمويل مستقلة للولاية، بعيدا عن التمويل المركزي، فالوالي أصلا معين من الحكومة مصدر التمويل.

ان عدم الحصول على مصادر مستقلة للتمويل زاد من تبعية الإدارة المحلية ككل للحكومة، اذ من الطبيعي أن يكون القرار لصاحب المال، فتمويلات الحكومة للجماعات المحلية توجه دائما بصيغة

التخصيص الخاص، مما يحرم المجالس المنتخبة من أية إمكانية للتصرف فيها حسب الحاجيات المحلية.

ثم ان السياسة الجبائية المتبعة حاليا تعطي أضعف النسب للبلديات والولايات، فلا تكاد الأرقام التي تحصل عليها البلديات مثلا من الجبائية تقارن بتلك التي تحصل عليها الدولة، وهو ما يزيد من تبعية مالية البلديات لإعانات الدولة.

من خلال هذه النتائج المتوصل إليها يمكن صياغة مجموعة من التوصيات التي يعتقد أنها محاولة للمساهمة في الإصلاح الشامل لمنظومة الدولة، وكذا مناخ تسيير الجماعات المحلية:

-التسيير اللامركزي للجماعات الإقليمية هو تفاعل محلي مع مسار ديمقراطي جاد، ترعاه الدولة على كل المستويات، فتترك للشعب حرية اختيار من يحكمه، في إطار مسار انتخابي حر وشفاف، ولا يمكن ممارسة ديمقراطية محلية بمعزل عن الجو السياسي العام في الدولة، خاصة ان اتسم بالتضييق على الحريات، وصناعة نتائج انتخابية متحكم فيها، لا تعبر عن الإرادة الحقيقية للأمة، مما يؤدي الى الانسحابية الجماعية، وخاصة من النخبة الفاعلة في المجتمع، صاحبة الرغبة في التغيير، وحاملة الأفكار التنويرية، فوجب الشروع في مسار ديمقراطي على كل المستويات، فنتحرر الطاقات الإبداعية للمجتمع محليا ووطنيا، و يشارك المواطن في التسيير و القرار.

-ان أولى أولويات الإصلاح في الإدارة المحلية وفقا للمقاربة اللامركزية هي الغاء الرقابة الإدارية، التي تمارسها الحكومة وأعوانها على عمل وأشخاص الجماعات المحلية، فهي وسيلة سيطرة على المنتخبين المحليين، وفرملة لجهودهم، تعويضها بالرقابة القضائية البعدية، حفاظا على الحقوق، والزاما بالواجبات، مع مراجعة النصوص القانونية بالشكل الذي يمكن القضاء من ممارسة مهامه بسلاسة، ونصوص أخرى تحمي المنتخب المحلي من التعسف، لذلك يصبح ضروريا مراجعة القوانين المهيكلة للجماعات المحلية وعلاقتها مع الدولة.

-وجب العمل على تحسين الوضع المالي للجماعات الإقليمية وخاصة البلديات، ووضع إطار قانوني يسمح لها بالاستقلالية عن الدولة في ماليتها، من خلال تامين الممتلكات، وتتنوع مصادر التمويل، وتعتبر التعليم 96/16 الصادرة عن وزارة الداخلية سنة 2016 اطارا مساعدا على تحسين هذه الوضعية المالية.

كما يجب مراجعة نظام الجباية المحلية، بالشكل الذي يتم فيه مراجعة نسب استفادتها من مختلف الضرائب والرسوم، فتحول لها الأولوية في الاستفادة، والأولوية في تنفيذ برامج التنمية، مثل ما حدث في الكثير من المتقدمة.

-كما يوصى بضرورة اشتراط مستويات تعليمية وخبرات معينة للمترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي والولائي، وذلك بهدف رفع مستوى الأداء في هذه المجالس، والاستفادة من ارتفاع المستوى الثقافي والتعليمي في المجتمع، ونفس العملية تتم على مستوى الفريق الإداري للبلديات في مختلف المصالح، اذ يجب بلوغ مستوى تأطير عالي من أجل القيام بالمهام والاختصاصات التي ستوكل لها مستقبلا.

-عندما يتم تحسين الوضع المالي للبلديات، ويرفع مستوى التأطير الإداري، يمكن التوصية بتحويل تسيير الكثير من الاختصاصات الممركزة لحد الآن الى البلديات، مثل قضايا الاستثمار، العقار الصناعي، السكن بمختلف صيغه، الضبط الإداري...الخ.



قائمة المصادر والمراجع



قائمة المصادر والمراجع

1- قائمة المصادر:

-القرآن الكريم:

-سورة التوبة، الآية 103.

-القوانين:

- 1-دستور 8 سبتمبر 1963 للجمهورية الجزائرية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963.
- 2- الأمر رقم 63-189 ، المؤرخ في 16 ماي 1963 المتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 35 بتاريخ 31 ماي 1963.
- 3-الأمر رقم 63-421 المؤرخ في 28 أكتوبر 1963، المتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، المؤرخ في 5 نوفمبر 1963.
- 4-الأمر رقم 63-466 المؤرخ في 2 ديسمبر 1963، المتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 91، المؤرخ في 12 ديسمبر 1963.
- 5-الأمر 69-107 المؤرخ في 30 ديسمبر 1969، المتعلق بقانون المالية لسنة 1970، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 110، المؤرخ في 31 ديسمبر 1969.
- 6-الأمر 76-101 المؤرخ في ديسمبر 1976، المتعلق بالضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 102 المؤرخ في 22 ديسمبر 1976.
- 7-الأمر 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن اصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 94، المؤرخ في 24 نوفمبر 1976.

- 8-الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، المؤرخ في 23 جويلية 1995.
- 9-الأمر 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، المؤرخ في 7 مارس 2016.
- 10-القانون 84-09 المؤرخ في 4 فيفري 1984، المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، المؤرخ في 7 فيفري 1984.
- 11-الأمر رقم 74-69 المؤرخ في 2 يوليو 1974 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للولايات، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 55، المؤرخ في 9 يوليو 1974.
- 12-الأمر 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 17، المؤرخ في 10 مارس 2021.
- 13-القانون 97-02 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997، المتعلق بقانون المالية لسنة 1998، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 89، المؤرخ في 31 ديسمبر 1997.
- 14-القانون 01-19 المؤرخ في ديسمبر 2001، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وازالتها، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 77، المؤرخ في 15 ديسمبر 2001.
- 15-القانون 03-22 المؤرخ في 28 ديسمبر 2003، المتضمن قانون المالية لسنة 2004، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 83، المؤرخ في 29 ديسمبر 2003.
- 16-القانون 09-02 المؤرخ في 25 فيفري 2009، المتعلق بالمساعدة القضائية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المؤرخ في 8 مارس 2009.
- 17-القانون 16-14 المؤرخ في 28 ديسمبر 2016 المتعلق بقانون المالية لسنة 2017، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 77، المؤرخ في 29 ديسمبر 2016.
- 18-القانون 18-18 المؤرخ في 30 ديسمبر 2018، المتضمن قانون المالية لسنة 2019، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 79، المؤرخ في 30 ديسمبر 2018.

- 19-القانون 20-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2020، المتعلق بقانون المالية لسنة 2021، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 83، المؤرخ في 31 ديسمبر 2020.
- 20-القانون 21-16 المؤرخ في 30 ديسمبر 2021، المتعلق بقانون المالية لسنة 2022، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 100، المؤرخ في 30 ديسمبر 2021.
- 21-المرسوم الرئاسي 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، المتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، المؤرخ في 1 مارس 1989.
- 22-المرسوم الرئاسي 89-44 المؤرخ في 10 افريل 1989، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، بتاريخ 12 افريل 1989.
- 23-المرسوم الرئاسي 15-140 المؤرخ في 27 مايو 2015، المتضمن احداث مقاطعات إدارية في بعض الولايات، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 29، المؤرخ في ماي 2015.
- 24-المرسوم الرئاسي 18-337 المؤرخ في 25 ديسمبر 2018، المتضمن احداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 74، المؤرخ في 16 ديسمبر 2018.
- 25-المرسوم الرئاسي 19-328 المؤرخ في 8 ديسمبر 2019، المتمم للمرسوم الرئاسي 15-140 والمتعلق باستحداث المقاطعات الإدارية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، المؤرخ في 10 ديسمبر 2019.
- 26-المرسوم الرئاسي 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، المعدل والمتمم للمرسوم 84-09 والخاص بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 78 بتاريخ 18 ديسمبر 2019.

- 27-المرسوم الرئاسي 20-45 المؤرخ في 1 مارس 2000، المتضمن تعديل المرسوم الرئاسي 97-292 الذي يحدد تنظيم مدينة الجزائر الكبرى، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، المؤرخ في 2 مارس 2000.
- 28-المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن التعديل الدستوري، الصادر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020.
- 29-المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 15 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المؤرخ في 20 سبتمبر 2015.
- 30-قرار 16/ق م د / 21 مؤرخ في 10 مارس 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 17، المؤرخ في 10 مارس 2021.
- 31-المرسوم التنفيذي 67-145 المؤرخ في 31 جويلية 1967، المتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 71، المؤرخ في 31 أوت 1967.
- 32-المرسوم التنفيذي 73-134 المؤرخ في 9 أوت 1973، المتضمن تطبيق المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 واحداث مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67، المؤرخ في 21 أوت 1973.
- 33-المرسوم التنفيذي 91-306 المؤرخ في 24 غشت 1991، المتضمن تحديد عدد البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41، المؤرخ في 14 سبتمبر 1991.
- 34-المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وأجهزتها، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48، المؤرخ في 27 جويلية 1994.

- 35-المرسوم التنفيذي 95-54 المؤرخ في 15 فبراير 1995، المحدد لصلاحيات وزير المالية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المؤرخ في 19 مارس 1995.
- 36-المرسوم التنفيذي 08-142 المؤرخ في 11 مايو 2008، المحدد لقواعد منح السكن العمومي الايجاري، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 24 المؤرخ في 11 مايو 2008.
- 37-المرسوم التنفيذي 11-300 المؤرخ في 22 أوت 2011، المحدد لطبيعة ديون المجالس الشعبية البلدية المضبوطة بتاريخ 31 ديسمبر 2006، وكذا مبلغها وكيفية التكفل بها، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 49، المؤرخ في 28 أوت 2011.
- 38-المرسوم التنفيذي 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المؤرخ في 17 مارس 2013.
- 39-المرسوم التنفيذي 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014، المتضمن انشاء صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 19، المؤرخ في 2 افريل 2014.
- 40-المرسوم التنفيذي 16-190 المؤرخ في 30 جوان 2016، المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41، المؤرخ في 12 جويلية 2016.
- 41-المرسوم التنفيذي 95-126 المؤرخ في 29 افريل 1995 المعدل والمتمم للمرسوم 66-145 بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم الموظفين. الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26، المؤرخ في 9 ماي 1995.
- 42-المرسوم التنفيذي 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 المتعلق بالأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 73، المؤرخ في 15 ديسمبر 2016.

- 43-المرسوم التنفيذي 07-205 المؤرخ في 30 جوان 2007، المتعلق بكيفيات وإجراءات اعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، المؤرخ في 1 جويلية 2007.
- 44-المرسوم التنفيذي 16-258 المؤرخ في 10 اكتوبر 2016، المحدد لكيفيات انشاء المنوبيات البلدية وتعيين حدودها، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 61، المؤرخ في 19 أكتوبر 2016.
- 45-المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 07، المؤرخ في 12 فيفري 2015.
- 46-المرسوم التنفيذي 98-42 المؤرخ في 1 فيفري 1998، المحدد لقواعد الحصول على المساكن العمومية الايجارية ذات الطابع الاجتماعي وكيفيات ذلك، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 5، المؤرخ في فيفري 1998.
- 47-المرسوم التنفيذي 19-59 المؤرخ في 2 فيفري 2019، المحدد لكيفيات اعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10، المؤرخ في 10 فيفري 2019.
- 48-المرسوم التنفيذي 16-226 المؤرخ في 25 غشت 2016، المحدد للقانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 51، المؤرخ في 31 غشت 2016.
- 49-المرسوم التنفيذي 14-104 المؤرخ في 12 مارس 2014، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المؤرخ في 19 مارس 2014.
- 50-المرسوم التنفيذي 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973، المتعلق بتحديد كيفية تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67، المؤرخ في 21 أوت 1973.

- 51-المرسوم التنفيذي 80-53 المؤرخ في 1 مارس 1980، المتضمن احداث مفتشية عامة للمالية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10، المؤرخ في 4 مارس 1980.
- 52-المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمور بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتها ومحتواها، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، المؤرخ في 18 سبتمبر 1991.
- 53-المرسوم التشريعي 93-01 المؤرخ في 19 جانفي 1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1993، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 04، المؤرخ في 20 جانفي 1993.
- 54-المرسوم التنفيذي 90-227 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لقائمة الوظائف العليا للدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 31، المؤرخ في جويلية 1990.
- 55-المرسوم التنفيذي 91-314 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المتعلق بتسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، المؤرخ في 18 سبتمبر 1991.
- 56-المرسوم التنفيذي 92-33 المؤرخ في 20 جانفي 1992، المحدد لتنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية والضابط لاختصاصاتها، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 6، المؤرخ في 26 جانفي 1992.
- 57-المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، الصادرة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، المؤرخ في 15 نوفمبر 1992.
- 58-المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 7 سبتمبر 2008، المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50 المؤرخ في 7 سبتمبر 2008.

- 59-المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 9 نوفمبر 2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 92-414، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009.
- 60-المرسوم التنفيذي 17-329 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، المحدد لكيفيات عقد علاقات تعاون لامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 68، المؤرخ في 28 نوفمبر 2017.
- 61-الامر 95-27 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، المؤرخ في 30 ديسمبر 1995.
- 62-القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بالبلدية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، المؤرخ في 03 جويلية 2011.
- 63-القانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012.
- 64-الأمر 21-13 المؤرخ في 31 أوت 2021، المعدل والمتمم للقانون 11-10 المتعلق بالبلدية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67، المؤرخ في 31 أوت 2021.
- 65-القانون 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35، المؤرخ في 15 غشت 1990.
- 66-قرار 18 يونيو 2014، المحدد لكيفيا الحصول على المساعدة المباشرة الممنوحة من الدولة لبناء سكن ريفي، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، المؤرخ في 14 سبتمبر 2014.

2- قائمة المراجع:

-باللغة العربية:

1- الكتب:

- 1- حسن نجم عبد الله، سامي. الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، 2014.
- 2- المبيضين، صفوان والطراونة، حسين وعبد الهادي، حسين. المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية. عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2010.
- 3- المبيضين، صفوان. الإدارة المحلية. عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2014.
- 4- خطابي، المصطفى. القانون الإداري والعلوم الإدارية. المغرب: مطبعة النجاح الجديدة، 1993.
- 5- أحمد محمود، محمد. مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية للدولة، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2011.
- 6- عوابدي، عمار. مبدأ تدرج فكرة السلطة الإدارية. الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.
- 7- بدوي، ثروت. النظرية العامة للنظم السياسية. القاهرة: دار النهضة العربية، 1970.
- 8- الطماوي، سليمان. مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة. القاهرة: ب د ط، 1973.
- 9- راغب الحلو، ماجد. القانون الإداري. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2006.
- 10- نيوتن، كينيث ودث، جان فان. مترجما، أسس السياسة المقارنة. الرياض: دار جامعة الملك سعود للنشر، ج.01، 2014.
- 11- السيد الباجوري، أيمن. بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية كأحد متطلبات تفعيل اللامركزية دراسة مقارنة مع التطبيق على الحالة المصرية. مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2017.

- 12- عبد الحميد، عبد المطلب. التمويل المحلي والتنمية المحلية. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001.
- 13- الزعبي، خالد. تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها دراسة مقارنة. الإسكندرية: منشأة المعارف، 1994.
- 14- بسيوني، عبد الغني. التنظيم الإداري. الإسكندرية: منشأة المعارف، 2004.
- 15- المعاني، أيمن. الإدارة المحلية. الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، 2010.
- 16- مهنا، محمد. تحديث في الإدارة العامة والمحلية. الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2005.
- 17- بعلي، محمد الصغير. قانون الإدارة المحلية الجزائرية. عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
- 18- بوضياف، عمار. التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2014.
- 19- حسين مصطفى، حسين. الإدارة المحلية المقارنة. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط.02، 1982.
- 20- بوضياف، عمار. شرح قانون البلدية. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012.
- 21- بلعباس، بلعباس. دور رئيس البلدية في تجسيد الديمقراطية المحلية في ظل دولة القانون. الجزائر: دار الحكمة للنشر، 2017.
- 22- الأيوبي، وليد. اللامركزية الإدارية رؤية سياسية لتنمية إدارية استراتيجية. لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، ط.01، 2017.
- 23- بن حدة، باديس. الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي دراسة مقارنة. الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، 2016.

- 24- خليفة، حنان. التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية. القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2016.
- 25- الشمري، عامر. الادارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي. بيروت: مكتبة زين الحقبة الأدبية، 2013.
- 26- بعلي، محمد الصغير. الولاية في القانون الإداري الجزائري. عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2014.
- 27- بن محمد بن عياف، عبد العزيز. الادارة المحلية والقطاع البلدي التحديات والفرص الضائقة الرياض نموذجاً. الرياض: شركة تارة الدولية، 2021 / 1442.
- 28- فائق العبيدي، مثنى. الحكم المحلي المفاهيم الأسس والتجارب. القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2018.
- 29- خيرى الجشعبي، كمال. افاق وتحديات اللامركزية الإدارية دراسة مقارنة. القاهرة: المركز العربي للنشر والتوزيع، 2012.
- 30- الخلايلة، محمد علي. الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر. عمان: دار الثقافة، ط.01، 2009.
- 31- العلاق، بشير. الإدارة الحديثة نظريات ومفاهيم. عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2008.
- 32- بربير، كامل. نظم الإدارة المحلية. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط.01، 1996.
- 33- سمارة الزعبي، خالد. تنظيم السلطة الإدارية في البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009.
- 34- خليل الظاهر، خالد. القانون الإداري دراسة مقارنة. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ب س ط.

- 35-انس قاسم جعفر، محمد. ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية المحلية والاشتراكية. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ب س ط.
- 36-الطماوي، سليمان. شرح نظام الحكم المحلي الجديد. القاهرة: دار الفكر العربي، 1980.
- 37-ساحل، محمد. المالية العامة. الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، 2017.
- 38-عواد أبو حشيش، خليل. حالات وتطبيقات عملية في قياس الدخل الخاضع للضريبة. عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2004.
- 39-زيدان، جمال. إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع. الجزائر: دار الأمة، 2014.
- 40-رحماني، الشريف. مالية البلديات الجزائرية الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسيير. الجزائر: دار القصة للنشر، 2003.
- 41-الكيالي، عبد الوهاب وآخرون. الموسوعة السياسية. بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ج.1، 2007.
- 42-الضحيان، عبد القادر. الإصلاح الإداري من المنظور الإسلامي والمعاصر. السعودية: دار أبهاء، ك.04، 1992.
- 43-الجميل، خيرى. التنمية الإدارية في الخدمة الاجتماعية: البناء الاجتماعي للمجتمع. الاسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1998.
- 44-صقر عاشور، أحمد. اصلاح الإدارة الحكومية: آفاق استراتيجية الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995.
- 45-الطيب، حسن ابشر. "الإصلاح الإداري في الوطن العربي: بين الاصاله و المعاصرة" ، "في : الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الوطن العربي"، تحرير ناصر محمد الصائغ، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، 1986.

- 46- عفيفي، صديق. "آفاق ومتطلبات التعاون بين القطاع الحكومي وقطاع الأعمال"، "في: الإصلاح الإداري لدعم سياسات الإصلاح الاقتصادي في البلاد العربية"، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1997.
- 47- قاسم القريوتي، محمد. الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق. عمان: دار وائل للنشر، 2001.
- 48- رشيد، أحمد. الإصلاح الإداري: إعادة تفكير. القاهرة: دار النهضة، 1994.
- 49- ناجي، عبد النور. المدخل الى علم السياسة. الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2007.
- 50- محمد الصائغ، ناصر. الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الواقع والطموح"، "في: الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي"، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986.
- 51- خليل عبد القادر، حسين وأحمد هلسة، محمد. الإدارة العامة المداخل العناصر المهارات. رام الله: دار الاستقلال للثقافة والنشر، 2021.
- 52- كيتل ف، دونالد. ثورة الإدارة العامة العالمية. الرياض: مكتبة العبيكان، ط.01، 2003.
- 53- عدمان، مريزق. التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2015.
- 54- صقر عاشور، أحمد. "نظرة مستقبلية لاستراتيجيات الإصلاح الإداري في الوطن العربي" في: الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986.
- 55- أحمد أبو شيخة، نادر وعساف، عبد المعطي محمد. الإدارة العامة في المملكة الأردنية. عمان: مكتبة النجاح، 1985.

- 56- اللوزي، موسى. التطوير التنظيمي أساسيات ومفاهيم حديثة. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 1999.
- 57- الصيرفي، محمد. هندرة الموارد البشرية. الإسكندرية: مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، ط.01، 2006.
- 58- صدوق، عمر. دروس في الهيئات المحلية المقارنة. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.
- 59- فريك، بشير. الولاية في الجزائر في خدمة من؟. الجزائر: الشروق للإعلام والنشر، ط.1، 2014.
- 60- بوعمران، عادل. البلدية في التشريع الجزائري. الجزائر: دار الهدى، 2010.
- 61- محمد الأمين، كمال. الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية. الجزائر: دار بلقيس، 2018.
- 62- لزرق، حبشي. الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2019.
- 63- ليلو راضي، مازن. القانون الإداري. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 2005.
- 64- مولاي، هاشمي. المجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر. الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2018.
- 65- حجازي، حافظ. المنظمات العامة. عمان: مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، 2002.
- 66- طاهري، حسين. الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجزائرية. الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط.3، 2005.
- 67- بعلي، محمد الصغير. القانون الإداري. عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013.

2-المقالات العلمية:

- 1-ابرادشة، فريد. " نظرية التنظيم الإداري في الجزائر: مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة" مجلة الدراسات والبحوث القانونية، م.04، ع.02، (2020)، ص ص 11-96.
- 2-الشايب، بشير. " الإدارة المحلية والحكم المحلي والفروق بينهما"، المجلة الإفريقية للعلوم السياسية، م.04، ع.01، (جانفي 2015)، ص ص 09-20.
- 3-دسدوس، عادل. " الأطر النظرية المفسرة لآليات التأسيس لهيئات الإدارة المحلية"، مجلة الرائد في الدراسات السياسية، م.01، ع.02، (جوان 2020)، ص ص 71-81.
- 4-سليمانى، محمد وبايزيد، علي. "أهمية الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة"، مجلة الاقتصاد والتنمية، ع.04، (جوان 2015)، ص ص 161-185.
- 5-عايلي، رضوان. " أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية"، مجلة المفكر، م.09، ع.01، ص ص 501-552.
- 6-الياسري، محمد. "اللامركزية المالية ومدى إمكانية تطبيقها في العراق في ظل تخصيصات الموازنة العامة للدولة"، مجلة الدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية، م.09، ع.03، 2017، ص ص 251-268.
- 7-بن يزة، يوسف. " الحكم المحلي وإمكانية تطبيقه في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية و، السياسية، م.10، ع.03، (ديسمبر 2019)، ص ص 142-153.
- 8-شاكر خميس، حيدر. "أوضاع الزوج الاقتصادية والاجتماعية في ولايات الجنوب الأمريكي 1865-1877"، مجلة كلية التربية، الجامعة المستنصرية، ع.04، (2015)، ص ص 595-612.
- 9-اليوسفي، محمد. " مدى مساهمة الهوية السياسية في الحفاظ على وحدة الدولة"، مجلة العلوم السياسية والقانون، تصدر عن المركز الديمقراطي العربي ببرلين، ع.03، (يوليو 2017)، ص ص 169-184.

- 10- بن طيفور، نصر الدين. " أي استقلال للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانون الولاية والبلدية"، مجلة الإدارة، م. 11، ع. 02، (2001)، ص ص. 05-24.
- 11- ساحلي، مبروك. "الإدارة العامة الجديدة كآلية للإصلاح الإداري تجارب دولية"، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، م. 16، ع. 4، ص ص. 65-76.
- 11- فراري، محمد. " نظام التضامن المالي بين الجماعات الإقليمية: الصندوق المشترك للجماعات المحلية"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، ع. 02، (ديسمبر 2012)، ص ص. 113-132.
- 12- بلة، نزار. " التعاون بين البلديات كآلية لمساهمة الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية وترشيد أملاكها"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، م. 03، ع. 02، (ديسمبر 2019)، ص ص. 66-88.
- 13- بن منصور، موسى وعلاوي، عبد الفتاح. "بدائل تمويل الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاقتصاد الجديد، ع. 10، (2014)، ص ص. 25-40.
- 14- مخلف القرشي، عائد. " التنمية الإدارية للمراكز البحثية في جامعة بغداد"، مجلة الآداب، م. 01، ع. 122، (أيلول 2017)، ص ص. 555-572.
- 15- القريوتي، محمد. " رفع الكفاية الإدارية للمجالس المحلية في الأردن"، مجلة تنمية الرافدين، م. 11، ع. 17، (1989)، ص. 48.
- 16- مصطفى، مختاري ومعمر، فطوم وعمري، الحاج. " واقع إشكالية تمويل الجماعات المحلية بالجزائر"، مجلة الدراسات المحاسبية والمالية المتقدمة، 2018، ص ص. 62-89.
- 17- صايم، مصطفى ومسعودي، عبد الكريم. " الشفافية وفعالية تسيير المالية العامة - إشارة الى حالة الجزائر"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، م. 12، ع. 02، (2002)، ص ص. 542-551.
- 18- بن عيسى، ليلي. " الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، أبحاث اقتصادية وإدارية، ع. 14، (ديسمبر 2013)، ص ص. 189-209.
- 19- عبد السلام، صابر وبن عياش، سمير. " إعادة هندسة التقسيم الإقليمي الجزائري

كآلية لتقليص الانفاق المحلي"، مجلة السياسة العالمية، م.06، ع.01، (2022)، ص ص 840-859.

20-لعشيب، طاهر والكرمة، كمال. " التنظيم القطري وأثره على البنية المجالية في الجزائر"، Courrier du savoir، ع.10، (أفريل 2010)، ص ص.103-110.

21-حاجي، فاتح. " الجهوية في الجزائر الواقع والافاق"، مجلة العلوم الاجتماعية، م.15، ع.26، (2018)، ص ص.118-129.

22-شرايشة، ليندة. " الأمن الإقليمي والتهديدات الأمنية على الحدود الجزائرية"، الحوار المتوسطي، م.10، ع.03، (ديسمبر 2019)، ص ص.313-327.

23-اسعادي، منير وعبد الكريم، هشام. " ادارة الولاية بين اللامركزية وعدم التركيز وفقا لقانون الولاية 07-12 بالجزائر"، الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 02، (2020)، ص ص.1595-1614.

24-بودربالة، الياس. " الضمانات القانونية الجديدة لنزاهة العملية الانتخابية وفقا للأمر 01-21. مجلة الحقوق والعلوم السياسية، م.14، ع.3، (2021)، ص ص.312-329.

25-رعاش، عمر وبن عائشة نبيلة. "حرية الترشح بين التكريس الدستوري ومقتضيات النص التشريعي-انتخابات أعضاء المجلس الشعبي الوطني انموذجا"، مجلة الدراسات القانونية، م.8، ع.1، (جانفي 2022)، ص ص.533-557.

26-قبوج، الجمعي وعبد الكريم، هشام. " السلوك الانتخابي في المجتمع الجزائري: دراسة سوسيولوجية"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، م.2، ع.2، (جويلية 2017)، ص ص.47-80.

27-بولعراس، يوسف وكمال فتحي، دريس. " ضوابط تمويل الحملة الانتخابية والرقابة المفروضة عليها في الدول المغاربية"، مجلة البحوث والدراسات، م.19، ع.2، (جويلية 2022)، ص ص.357-408.

28-هارون، نورة. "تدخل الأمر بالصرف في الميزانية العامة في ضوء المنظومة القانونية الجزائرية"، مجلة الفكر القانوني والسياسي، م.6، ع.2، (2022)، ص ص.612-623.

- 29-قاسمي، شوقي وسليمان، صباح. "إشكالية توزيع السكن العمومي الايجاري في الجزائر"، الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، م.11، ع.4، (ديسمبر 2019)، ص ص.135-148.
- 30-شرفي، صالح. "الإدارة المحلية في الجزائر دراسة في مضمون قانون البلدية رقم 90-08 المعدل و المتمم و القانون 10-11"، مجلة العلوم الاجتماعية و الإنسانية ، م.5، ع.1، (ديسمبر 2012)، ص ص. 435-455.
- 31-كواشي، مراد وشرقي، جمعة. " دور إيرادات الجباية المحلية في تمويل التنمية المحلية دراسة حالة ولاية تبسة للفترة 2010-2014"، مجلة دراسات مالية ومحاسبية، م.12، ع.38، (الفصل الأول 2017)، ص ص.193-215.
- 32-شخار، نعيمة. " تحليل وتقييم الجباية المحلية في الجزائر"، مجلة دراسات جبائية، ع.1، (ديسمبر 2012)، ص ص.115-128.
- 33-لجناف، عبد الرزاق. " دور الجباية المحلية في تحقيق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية"، مجلة دراسات جبائية، م.10، ع.1، (جويلية 2021)، ص ص.126-154.
- 34-حمدي، معمر. " إصلاحات المالية المحلية في الجزائر كآلية لتصحيح عجز الجماعات المحلية - بالإشارة الى حالة ميزانية البلديات، مجلة الاقتصاد والمالية، م.4، ع.2، (2018)، ص ص.84-94.
- 35-دراجي، عيسى و خليفة ، منية و مركان ، محمد البشير. " اسهامات الحكومة من خلال المجالس الوطنية لدعم التنمية المحلية بولايات الجنوب والهضاب العليا مع مطلع القرن الواحد والعشرين" أكاديميا للعلوم السياسية، م.6، ع.2، (2020)، ص ص.12-25.
- 36-فائزة، خير الدين وصيف وملوكي، عمر. " صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية (GSGCL) و مساهمته في دعم المشاريع الاستثمارية للبلديات"، مجلة العلوم الإدارية و المالية، م.2، ع.2، (2018)، ص ص.154-162.

- 37-يامة، إبراهيم. مدى فعالية مصادر ميزانية البلديات في تحقيق التنمية على المستوى المحلي"، مجلة الدراسات المالية المحاسبية والإدارية، ع.6، (ديسمبر 2016)، ص ص.254-269.
- 38-ابرداشة، فريد. الوظيفة الاقتصادية الجديدة للجماعات المحلية في الجزائر في ضوء التشريعات المحلية جدلية الانتقال من اللامركزية الإدارية الى اللامركزية الاقتصادية"، البشائر الاقتصادية، م.6، ع.2، (ديسمبر 2020)، ص ص.334-352.
- 39-غفصي، توفيق وعزي، خليفة. " دور مؤسسات التمويل المتخصصة في دعم مالية الجماعات المحلية تجربة دول شمال أوروبا: هولندا، الدنمارك، النرويج، السويد، فنلندا"، مجلة دراسات جبائية، ع.2، (جوان 2013)، ص ص.113-140.
- 40-حافظي، سعاد. " مدى فعالية الرقابة المالية للصفقات العمومية"، المجلة المتوسطية للقانون والاقتصاد، م.1، ع.1، (مارس 2016)، ص ص.33-61.
- 41-مهدي، رضا. " دور المفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد المالي"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، م.8، ع.2، (جوان 2022)، ص ص.257-274.
- 42-بايزيد، علي ودراجي، كريمو. دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في توازن ميزانية الجماعات الإقليمية (البلدية، الولاية) ، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية-العدد الاقتصادي-، عدد خاص (2018)، ص ص.352-374.
- 43-عقون، سعاد. " أسباب قصور الموارد المالية للبلديات وسبل تنويعها"، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، م.4، ع.2، (ديسمبر 2017)، ص ص.5258-552.
- 44-بلخيري، عبد الله. " التمويل المحلي للجماعات المحلية وأثره على التنمية المحلية في الجزائر"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، م.7، ع.2، (جويلية 2022)، ص ص.237-256.
- 45-رياش، مبروك. الصندوق المشترك للجماعات المحلية (fcci) أداة للتنمية المحلية أم استمرار لهيمنة مركزية التسيير على اللامركزية"، دراسات اقتصادية، م.1، ع.1، (أفريل 2007)، ص ص.123-135.

46-يامة، إبراهيم. " مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية-دراسة نظرية تقييمية، ميلاف للبحوث والدراسات، ع.5، (جوان 2017)، ص ص.603-627.

47-قادري، نسيم. " صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي: مجه للتمويل المركزي"، الاكاديمية للبحث القانوني، م.9، ع.1، (2018)، ص ص.548-566.

48-العشعاش، إسحاق. " التعاون ما بين البلديات دراسة تطبيقية لاتفاقية التعاون n -AYLA - TMURT، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، م.5، ع.1، ص ص.126-150.

50-بختي، علاء الدين وراجي، عبد العزيز. تكريس مبدأ التفريع: "نحو مفهوم جديد لعلاقة البلدية بالسلطة الوصية"، مجلة الاجتهاد القضائي، م.12، ع.2، (أكتوبر 2020)، ص ص.749-764.

51-بلغال، بلال. " واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد"، مجلة صوت القانون، ع.1، (أفريل 2014)، ص ص.126-142.

3-الأطروحات والمذكرات الجامعية:

-الدكتوراه:

1-سنقوقة، راضية. ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية وفقا للمعايير الدولية للحكامة. أطروحة دكتوراه غير منشورة. جامعة الحاج لخضر باتنة 01: قسم الحقوق، 2019-2020.

1- كاس، عبد القادر. إشكالية الإصلاح الإداري بين الأصالة والمعاصرة (دراسة مقارنة بين الطرحين الإسلامي والغربي). أطروحة دكتوراه غير منشورة. جامعة الجزائر 03: قسم التنظيم السياسي والإداري، 2014.

2- بلكرشة، مولاي محمد. إشكالية العلاقة بين السياسي والإداري في الإدارة البلدية الجزائرية: دراسة حالة بلدية وهران. أطروحة دكتوراه غير منشورة. جامعة الجزائر: قسم العلوم السياسية، 2008.

- 3- منصور، علي محمد. نقل التكنولوجيا الى الدول النامية وتأثيرها على الإصلاح الإداري: دراسة تطبيقية على ليبيا. أطروحة دكتوراه غير منشورة. جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1996.
- 4- شلغوم، نعيم. اصلاح السياسات العامة من منظور إعادة بناء الدولة الوطنية - دراسة نقدية في التجربة الجزائرية. أطروحة دكتوراه غير منشورة. جامعة قسنطينة 03: قسم العلاقات الدولية، 2021.
- 5- خنفري، خيضر. تمويل التنمية المحلية في الجزائر-واقع وآفاق، أطروحة دكتوراه غير منشورة. جامعة الجزائر 03: كلية العلوم الاقتصادية، 2011.
- 6- ذبيح، عادل. تشكيل المجالس المنتخبة وأثره على عملها، أطروحة دكتوراه غير منشورة. جامعة الجزائر 01: كلية الحقوق، 2017-2018.
- 7- بليل، نونة. ضمانات حرية ونزاهة الانتخابات، أطروحة دكتوراه غير منشورة. جامعة الحاج لخضر باتنة 01: قسم الحقوق، 2018-2019.
- 8- محمي زوجة راحم. صبيحة. تسيير الموارد المالية المحلية-واقع وآفاق، أطروحة دكتوراه غير منشورة. جامعة الجزائر 03: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2012-2013.
- 10- جدي، وفاء. رقابة الأجهزة الإدارية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه غير منشورة. جامعة سيدي بلعباس: قسم الحقوق، 2017-2018.
- 11- برازة، وهيبة. استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه غير منشورة. جامعة تيزي وزو: قسم الحقوق، 2017.
- 12- حاجي، فاتح. الفوارق الجهوية وإشكالية التنمية في ولاية سطيف، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة قسنطينة: قسم التهيئة العمرانية، 208-2019.
- 13- زراولية، محمد الصالح. التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة. جامعة الجزائر: كلية الحقوق، 2014-2015.

-الماجستير:

- 1 -اسماعيل، عبد الرزاق. الإدارة المحلية ومتطلبات التنمية. مذكرة ماجستير غير منشورة. جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي: قسم الحقوق، 2013/2012.
- 2-رغيس، محمد. دراسة نقدية لقانون البلدية 11 / 10 بالجزائر وآليات تفعيله. مذكرة ماجستير غير منشورة. جامعة الجزائر 03: قسم التنظيم السياسي والإداري، 2016.
- 3-حلواجي، عبد الفتاح. التمثيل السياسي المحلي في الجزائر الإطار الدال والممارسة الميدانية-دراسة ميدانية بولاية الوادي للعهد الانتخابية 2007-2012. مذكرة ماجستير غير منشورة. جامعة الجزائر: قسم التنظيم السياسي والإداري، 2013.
- 4-قمر الدين حسن أحمد، ألتوم. الحكم الفدرالي وأثره في التنمية دراسة حالة ولاية كردفان (محلية لقاوة نموذجاً 2014-2019) ، مذكرة ماجستير غير منشورة. جامعة افريقيا العالمية: كلية العلوم الإدارية، 2020.
- 5-كواشي، عتيقة. اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، مذكرة ماجستير غير منشورة. جامعة قاصدي مرباح ورقلة: قسم العلوم السياسية، 2010-2011.
- 6-عجلان، العياشي. ترشيد النظام الجبائي الجزائري في مجال الوعاء والتحصيل 1992-2009-حالة ولاية المسيلة، مذكرة ماجستير غير منشورة. جامعة الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2006-2009.
- 7-أحمد شبلي، صبري. دور الحوكمة في الإصلاح الإداري-دراسة مقارنة بين الدنمارك ولبنان، مذكرة ماجستير غير منشورة. الاكاديمية العربية في الدنمارك: كلية القانون والسياسة، 20132.
- 8-قاضي، كمال. البلدية في القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، مذكرة ماجستير غير منشورة. جامعة الجزائر: كلية الحقوق، 2013-2014.

9-برابح، محمد. الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية-دراسة حالة بلديات ولاية المدية، مذكرة ماجستير غير منشورة. جامعة الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2005.

10-عليان، رادية. التهيئة الإقليمية في الجزائر في إطار التعاون اللامركزي ما بين 1980 و2012 دراسة لحالتي تعاون جزائري -أوروبي، مذكرة ماجستير غير منشورة. جامعة تيزي وزو: قسم العلوم السياسية، 2015.

4-الندوات والملتقيات والتقارير:

-الندوات والملتقيات:

1-بطيخ، رمضان. " مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة" (ورقة عمل قدمت في ندوة: (دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية) ، القاهرة، 2007.

2-حمدي المعاذ، السيد. " مكونات الإدارة المجتمعية والياتها ومميزاتها"، بحوث وأوراق عمل ندوة (التنمية الريفية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة)، نظمت بالقاهرة سنة 2007، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010.

3-عبد الوهاب، سمير. " الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة"، ورقة عمل مقدمة في ملتقى (الحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة) ، عقد في الإسكندرية عام 2008، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009.

4-خليفة، عبد الرحمان. " مظاهر الوصايا الإدارية على الجماعات المحلية في ظل قوانين الإدارة المحلية الجديدة في الجزائر"، مداخلة قدمت في (الملتقى الدولي حول الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في دول المغرب العربي) ، نظم من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة سوس اهراس يومي 12 و13 أفريل 2016.

5-بطيخ، رمضان. "مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة"، ورقة عمل قدمت في ندوة (دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية) انعقدت في القاهرة في يونيو 2007، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009.

6- عبد الوهاب، سمير. " التكامل بين الأجهزة الحكومية و الإدارات المحلية و البلديات " ، ورقة عمل قدمت في ملتقى: (التكامل بين الأجهزة الحكومية و الإدارات المحلية و البلديات-خيارات و توجهات)، المنعقد في يونيو 2010 بتركيا، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2011.

7-وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية. "مقياس المالية العامة"، مواضيع معدة من طرف إدارات الوزارة، أقيمت في ندوات تكوينية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية، يناير 2018.

8-صادق، حسن. "رؤية إسلامية للإصلاح الإداري"، ورقة بحثية قدمت في ملتقى (الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية واقع وآفاق)، من تنظيم المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية أيام 29.30 و 31 يوليو 1997 بالعاصمة صنعاء.

9-محمد مصلح، حسين. "الاعلام ومكافحة الفساد"، ورقة بحثية محكمة قدمت في المؤتمر العلمي السنوي العاشر بكلية الحقوق، جامعة طنطا، جمهورية مصر العربية، يومي 27، 28 أبريل 2017.

-التقارير:

1-الماجري، كريم. " هل تتجه دولة البوسنة والهرسك الى الانهيار الشامل؟"، منشورات مركز الجزيرة، سبتمبر 2021، تم الاطلاع عليها يوم 40 مارس 2022 في الساعة.10:23.

2-النمر، مصطفى. " اللامركزية قراءة في النظريات والانتقادات"، منشورات "تقارير سياسية" الصادرة عن المركز المصري للدراسات، (مارس 2018)، ص.02.

-تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 74، المؤرخ في 4 ديسمبر 2019.

5-محاضرات محكمة:

1-مرزوقي، عمر. محاضرات مقياس: "استراتيجيات الإصلاح الإداري"، (مطبوعة محكمة لمجموعة محاضرات أقيمت على طلبة الماستر بجامعة باتنة 01: قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية 2016-2017).

2- عبد الحميد البخاري، عبلة. "محاضرات مقياس: الاقتصاد والتخطيط الإقليمي"، (مطبوعة محكمة لمحاضرات أقيت على طلبة قسم الاقتصاد، جامعة الملك عبد العزيز: قسم الاقتصاد، 2010.

6-مقالات الجرائد:

- 1- "لماذا استعصى حل أزمة غرداية؟"، الشروق اليومي، عدد يوم 5 نوفمبر 2014.
- 2- بن ترار، محمد. " أكثر من 800 رئيس بلدية ومنتخب محل متابعة قضائية في قضايا فساد"، جريدة الوسط، 10 جانفي 2021.
- 3- تيوري، رمزي. " الوصاية تلغي المداولة الخاصة بتتصيب الهياكل"، جريدة النصر، جانفي 2018.

-باللغة الفرنسية:

1-الكتب:

- 1-André de Laubadere. **Traite de droit administratif**. Paris: L.G.D.J, t.01, e.06 ,1973.
- 2-Bourjol, Maurice. **Droit administratif**. Paris: Masson and Cie editors, 1972.
- 3-Thoumelou, Marc .**Collectivités territoriales quel avenir ?** .Paris : la documentation française, e.02, 2016.
- 4-Lalumiere, Pierre. **Les finances publiques**. France : Armand colin, 1976.
- 5-Roux, André. **La décentralisation droit des collectivités locales**. France : L.G.D.J lextenso éditions, 2016.
- 6-Waline, Jean. **Droit administrative** .paris : librairie du recueil Sirey, 1963.
- 7-Bouvier, Michel et Esclassan, Marie- Christine et Lassalle, Jean-Pierre. **Finances publiques**. Paris : LGDJ Lextenso éditions, e.08, 2006.
- 8-Maherzi, Djalal. **Les finances locales en Algérie caractéristiques et problèmes**. Alger : itcis éditions, 2013.
- 9-Muller, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris : presses universitaire de France, e.09, 2011.

10-Petite ville, Franck. " Politiques Publiques ", " dans : **Dictionnaire des politiques publiques**, rédige sous la direction de : Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, Paris : Presses des sciences politiques, e.03, 2010.

11-Ben Saada, Mohamed Tahar. **Le Régime politique Algérien**.

Alger : ENAL, 1992.

12- Chevalier, Jack. **L'Etat poste- moderne**. Paris : L.G.D.J, e.2, 2004.

13-Donier, Virginie, Droit des collectivités territoriales, Paris : Dalloz, e.2, 2017.

2-المقالات العلمية:

1-Gelman, Vladimir. " Le retour du Léviathan :la politique de recentralisation en Russie depuis 2000 ", critique internationale, n.34,(2007).pp.103-125.

2-Moulai, Kamel." De la décentralisation territoriale en Algérie : la rente pétrolière joue elle un role ?", la revue d'économie et de statistique appliquée, v.11, n.01,(juin 2014) , pp.348-373.

3-Gibbins, Roger."La gouvernance locale dans les systèmes politiques fédéraux", revue internationale des sciences sociales, n.167,(2001) , pp.177-185.

4-Belloubet-frier, Nicole. " vers un modèle européen d'administration locale?",Revue française d'administration publique,n.121/122,(janvier 2007), pp.05-18.

5-Chahid, Fatima. " Territorialisation des politiques publiques" , La revue marocaine d'administration locale et de développement, n.63,(2005) ,p.184.

6-Mitra, Subrata k. " Langue et fédéralisme : le défi de la multi- ethnicité", Revue internationales des sciences sociales, n.167,(2001), pp.53-63.

7- Boumoula, Samir. " La fiscalité locale en Algérie: nécessite d'une réforme en profondeur", Revue Nouvelle économie, n.04, (septembre 2011) , pp.43-58.

8-Baylet, jean- Michel. "Développement local et intercommunalité", Revue science de la société, n.20, (mai 1990), pp.29-32.

9-Claeyssen, Catherine. " Les jumelages et l'Europe", annuaire des collectivités locales, n.19,(1999) ,pp.125-138.

10-Bezes, Philippe." Aux origines des politiques de réformes administratives sous la v em république : la construction du «souci de soi de l'état", Revue française d'administration publique, n.102, (février 2002), pp.307-325.

11-Assam, Nadia. " La réforme de l'administration centrale (ministérielle) " , Revue droit et sciences humaines, n.02, (septembre 2019) , pp.179-203.

12-Metali, Leila, Le marketing des services publiques : fondements et spécificités", Maaref, v.11, n.21, (2006), pp.99-110.

13-Taib, Essaid." La démocratie à l'épreuve de la décentralisation : l'exemple de la commune en Algérie", IDARA, v.01, n.02, (1991), pp.137-161.

14-Taib, Essaid, " Les mutations de l'administration : le regard de la science politique, Idara, n.23, (juin 2002), pp.193-199.

15-Zouaimia, Rachid, "L'introuvable pouvoir local", INSANIAT, n.16, (avril 2002), pp.31-51.

16-Beddi, Nasreddine, " La décentralisation en Algérie état des lieux et perspective d'une reforme citoyenne de l'état", v.3, n.1, (décembre) , pp.81-110.

17-Boumoula, Samir." Le système fiscale local en Algérie : réalités et perspectives", IDARA, v.27, n.1, (juin 2020), pp.35-68.

18-Benabed, Mokhtar et Aitissad, Samir et Bdellal, Ali. « Le contrôle financier des communes vers l'instauration d'une discipline budgétaire des dépenses communale", مجلة الإدارة و التنمية للبحوث و الدراسات, v.2, n.1, (2012), pp.321-352.

19-Guendouzi, Mohamed et Chabane, Bia. " Place de l'inspection générale des finances dans le dispositif de control des finances publiques en Algérie et les modalités de son intervention" Revue des sciences administratives et financières, v.5, n.2, (2021) , pp. 574-593.

20-Mevelléc, Anne et Chasson, Guy et Fournis, Yann." De (créatures du gouvernement a gouvernement de proximité) : la trajectoire sinueuse des municipalités québécoises", Revue française d'administration publique, n.162, (2017), pp.339-352.

21-Debbi, Ali. " Développer la fiscalité communale et améliorer la performance publique locale: De régulation a la stratégie financière communale " Elbahith Review, n.14, (2014) , pp.27-39.

22-Chekroun, Mohamed." Le financement du budget des collectivités locales et les contraintes du développement local cas : budget de la wilaya", متون, v.10, n.5, (décembre 2017), pp.176-185.

23-Taib, Essaid, " La cooperation décentralisée des collectivités territoriales Algérienne", Revue algérienne des politiques publiques, n.5, (octobre 2014), pp.06-35.

24-Akerkar, Arezki. " Cooperation décentralisée et développement territorial", Recherche et étude en developpement,n.3, (décembre 2015) , pp.36-61.

25- Hassaine, Mahfoud et Abrika, Belaid. " Analyse de la contribution des projets de la cooperation décentralisée a la dynamisation des territoires" , مجلة العلوم الاجتماعية و القانونية , v.6,n.3,(septembre2021) , pp.01-14.

26-Karadji, Mustapha. " La réforme de l'état en Algérie, vers une thérapie de longue durée", Revue de droit algérien et compare, n.3, (2016) , pp.17-29.

27-Kais, Cherif. " La dépendance des collectivités locales à l'égard de l'état en Algérie", Revue critique de droit et sciences politiques, v.17, n.2, (2022) , pp.27-44.

28-Pasquier, Romain, " une révolution territoriale silencieuse? les commune nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale" , Revue française d'administration publique ,v.2, n.162, (2017) ,pp.239-252.

29-Bessaoud, Omar. " La stratégie de développement en Algérie", Options méditerranéennes, n.71, (2006), pp.79-89.

30-Polese· Mario." A propos de l'extraordinaire diversité (et ouverture) des sciences régionales quebequoises origine et perspective " Revue de l'économie régionale et urbaine, n.4, (octobre 2012), pp.513-531.

31-Benbrika, Ghalem et Ghidouche, Faouzi et Chigara, hadjira. " Le marketing territorial: un outil contributeur a l'attractivité des collectivités locales, cas: communes de la wilaya de Boumerdes· Journal algérien de recherches et études· v.4, n.3, (juillet 2021) , pp.730-741.

32-Mezghiche, Walid. " Organisation administrative et fonctionnement de la commune et la daïra en Algérie" – cas de la commune et daïra de Bejaia" ,la revue académique des recherches juridiques et politiques , v.6, n. 2, (2022) , pp.708-735.

3-اللاطروحات والرسائل الجامعية:

-الدكتوراه:

1-Kouzmine, Yaël. **Dynamiques et mutations territoriale du Sahara Algérien vers de nouvelles approches fondées sur l'observation**, thèse de doctorat non publiée .France : Université de Franche-Comté ,2007.

2-Labiadh, Inès. La Tunisie a l'épreuve de la territorialisation réalités et perspectives du modelé de développement territorial, Thèse de doctorat non publiée, université de Grenoble. Alpes : laboratoire pacte –territoire, 2017.

-الماجستير:

1-Agab, Akli.**Decentralisation et développement local en Algérie cas de la wilaya de Bejaia**, Mémoire de magistère non publie. Université de Bejaia : faculté des sciences économiques, 2015.

4-الملتقيات والتقارير:

1-Benedique, Paul." Pouvoir public territorial et développement de l'entreprenariat : role central du volontarisme dans la démarche d'attractivité économique du territoire" une communication présentée à l'occasion du 5 em colloque : (Métropolisation, Cohésion et performances : Quel futur pour nos territoires ?) , organise le 7, 8 et 9 juillet 2014 à l'université Quisqueya a Haïti.

2-Zaborovska, Malgorzata. " La réforme administrative et territoriale polonaise dans le contexte européen ", Document de travail réalisé pour le groupement d'études et de recherche *notre Europe*, septembre 2001.

3-Taib, Essaid," La démocratie à l'épreuve de la décentralisation l'expérience de la commune en Algérie ", communication présentée au colloque (administration et droit de l'homme) , Tunis 26, 27 et 28 juin 1991.

5-مقالات الجرائد:

1-Said, Arezki et Alilat, Farid. " ou vont les millions de la fondation Zidane?, jeune Afrique, 06 mai 2021.

2-L, Farid. " Loi de finance 2023-Algerie: Mesures essentiels et chiffres clés", Algérie 360, 7 décembre 2022.

ب-اللغة الإنجليزية:

1-الكتب:

1-Vodyanitskaya,Elena. **Local Government**. London: max Planck Foundation for international peace and the rule of Law, oxford University Press, 2015.

2-المقالات العلمية:

1-David, Lake and Donald , a Rotchild." The Origins and management of Ethnic Conflict", international Security, n.02,(1996) , pp.41-75.

2-Ndreu, Aurora. " The definition and importance of local governance",social and Natural sciences journal, v.10, n.01,(May 2016) , pp.05-08.

3-Alex, Mindja. " The new trajectories of South-South decentralised cooperation: Analysis of the twinning agreement between the cities Sangmelina in Cameroon and Owando in Congo", international social sciences and management journal, n.05, (2021) , pp.69-85. "

4-Aucoin, Peter. " Administrative Reform in public management: Paradims, Principles, paradoxes and Pendulums", Governance journal,v.3, n.2,(1990), pp.115-137.

5-Islam, Fakhrul. " New public management (NPM) : A dominating Paradigm in public section", African journal of Political science and international relations, v.09, n. 04, (April 2015) , pp.141-151.

6-Alper, Ozmen." Notes to the concept of Decentralization ", European scientific Journal, v.10, n.10 (2014 April) , pp.415-424.

3-التقارير:

1-white, Stacey, " Government Decentralization in the 21st century a literature Review", a report of Crisis program on Crisis, Conflict and cooperation, washington,(2011) p.03.



الفهرس



فهرس المحتويات

2	مقدمة:
3	أ- أهمية الموضوع:
3	1-الأهمية العلمية
3	2-الأهمية العملية
4	ب-الدراسات السابقة:
6	ت-إشكالية الدراسة:
7	ث-مبررات اختيار الموضوع:
7	ح-حدود الدراسة:
8	ج-صعوبات انجاز الدراسة:
9	و-الإطار المنهجي للدراسة:
9	-مناهج الدراسة:
10	-اقترايات الدراسة:
11	ي-أهداف الدراسة:
11	هـ-بنائية الدراسة:
14	المبحث الأول: المركزية واللامركزية
15	المطلب الأول: الخلفية المفاهيمية والنظرية للمركزية
15	الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية:
17	الفرع الثاني: أسس المركزية الإدارية
17	1-حصر الوظيفة الإدارية في الإدارة المركزية:
18	2-السلم الإداري المتدرج:
18	3-السلطة الرئاسية:
19	الفرع الثالث: صور المركزية:
19	1-التركيز الإداري:
20	2-عدم التركيز الإداري:
21	الفرع الرابع: تقييم المركزية الإدارية:

21	1-مزايا المركزية الإدارية:
22	2-عيوب المركزية الادارية:
24	المطلب الثاني: تعريف اللامركزية وتصنيفاتها
24	الفرع الأول: تعريف اللامركزية
28	الفرع الثاني: تصنيفات اللامركزية
28	1-اللامركزية الادارية:
30	2-اللامركزية المرفقية :
32	3-المركزية المالية:
33	4-اللامركزية الاقتصادية:
34	الفرع الثالث: النظريات المفسرة لمفهوم اللامركزية
34	1-النظرية الفلسفية والسياسية (ميل):
35	2-نظرية علاقات المركز-المحيط:
36	3-نظرية السلطة البلدية:
37	4-نظرية الدولة للحكومة المحلية:
38	5-المقاربة اللامركزية لترسيخ الديمقراطية:
39	6-النظرية الاثنواقعية:
40	المطلب الثالث: اركان اللامركزية الإدارية
40	الفرع الأول: التمتع بالشخصية المعنوية المستقلة:
42	الفرع الثاني: الذمة المالية المستقلة:
43	الفرع الثالث: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة:
45	الفرع الرابع: وجود هيآت مسيرة منتخبة:
47	الفرع الخامس: الرقابة الوصائية للدولة على مشروعية أفعال الجماعة المحلية:
50	أ-رقابة على المجالس المحلية واشخاصها:
51	ب-رقابة على أعمال المجالس المحلية:
52	المطلب الرابع: مزايا اللامركزية وعيوبها
52	الفرع الأول: مزايا اللامركزية:
55	الفرع الثاني: عيوب اللامركزية:

57	المبحث الثاني: مفهوم الإدارة المحلية
58	المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية والحكم المحلي
58	الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية
61	الفرع الثاني: الحكم المحلي:
61	1-تعريف الحكم المحلي:
63	2-ظروف نشأة الحكم المحلي:
65	3-خصائص الحكم المحلي:
67	4-مزايا وعيوب الحكم المحلي:
67	أ-مزايا الحكم المحلي:
68	ب-عيوب الحكم المحلي:
70	الفرع الثالث: الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي:
72	المطلب الثاني: أهمية الإدارة المحلية
77	المطلب الثالث: العوامل المؤثرة في الإدارة المحلية ومعايير تقسيمها ومستوياتها
77	الفرع الأول: العوامل المؤثرة في الإدارة المحلية
77	1-العوامل السوسيوثقافية:
78	2-العوامل السياسية:
79	3-العوامل الاقتصادية:
80	الفرع الثالث: معايير تقسيم الإدارة المحلية
80	1-المعايير الجغرافية:
82	2-المعايير الثقافية:
83	3-المعايير الاقتصادية:
84	الفرع الثالث: مستويات الإدارة المحلية:
85	1-نظام اداري محلي احادي المستوى:
85	2-نظام اداري محلي ثنائي المستوى:
86	3-نظام اداري محلي ثلاثي المستوى:
87	المطلب الرابع: أساليب تشكيل هياكل الإدارة المحلية وتمويلها
87	الفرع الأول: أساليب تشكيل الإدارة المحلية

87	1- أسلوب الانتخاب:
89	2- أسلوب التعيين:
91	3- الأسلوب المختلط:
93	الفرع الثاني: مصادر تمويل الإدارة المحلية
95	1- الموارد الذاتية:
101	2- الموارد الخارجية:
109	المبحث الثالث: الإصلاح الإداري: مفاهيم ومداخل
111	المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري وخصائصه
111	الفرع الأول: تعريف الإصلاح الإداري:
113	الفرع الثاني: مفاهيم مرادفة لمفهوم الإصلاح الإداري:
113	أ- التحديث الإداري:
114	ب- التنمية الإدارية:
115	ت- التطوير الإداري:
115	الفرع الثالث: خصائص الإصلاح الإداري
117	المطلب الثاني: مداخل الإصلاح الإداري وأهدافه
117	الفرع الأول: مداخل الإصلاح الإداري
118	1- المداخل التقليدية:
118	-الإصلاح الشامل:
119	-الإصلاح الجزئي:
120	-مدخل صلاحية الخدمة الحكومية
120	-مدخل النخبة القيادية الخلافة ذات الجدارة
121	-اللامركزية:
122	-الشفافية:
123	2- المداخل الجذرية الحديثة:
123	-تقليص العمالة في المنظمات الإدارية العمومية:
124	-إعادة الهندسة Re – Engineering:
125	-التسيير العمومي الجديد New Public Management:

126	الفرع الثاني: اهداف الإصلاح الإداري:
129	المطلب الثالث: آليات تنفيذ الإصلاح الإداري ومستوياته
129	الفرع الأول: عمليات مفتاحية في تنفيذ الإصلاح الإداري:
129	أ-تبني ومرافقة المنتظم السياسي للإصلاح:
131	ب-شرعنه المؤسسة التشريعية:
132	ت-التشاركية:
134	ث-المأسسة:
135	الفرع الثاني: مستويات الإصلاح الإداري
135	أ-مستوى الإدارة العامة:
137	ب-مستوى الإدارة المحلية:
138	1-العلاقة بين الدولة (الإدارة المركزية) والوحدات المحلية:
139	2-حجم الوحدة المحلية:
140	3-اصلاح المالية المحلية:
140	4-الحكامة في التسيير:
143	المبحث الأول: مظاهر الممارسة اللامركزية في استحداث وتشكيل وحدات الإدارة المحلية
144	المطلب الأول: التقسيم الإقليمي لاستحداث الجماعات المحلية
145	الفرع الأول: التقسيمات الإقليمية لمرحلة ما قبل الانفتاح السياسي:
150	الفرع الثاني: التقسيمات الإقليمية لمرحلة ما بعد الانفتاح السياسي
159	المطلب الثاني: الانتخابات كآلية لتشكيل المجالس الشعبية البلدية والولائية
160	الفرع الأول: نظام انتخاب المجلس الشعبي البلدي
167	الفرع الثاني: نظام انتخاب المجلس الشعبي الولائي
168	المبحث الثاني: التسيير الإداري والمالي اللامركزي في البلدية والولاية
169	المطلب الأول: التسيير الإداري والمالي اللامركزي للبلدية
169	الفرع الأول: التسيير الإداري اللامركزي للبلدية
169	1-تسيير المجلس الشعبي البلدي:
178	2-صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي البلدي:
183	3-صلاحيات واختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

183	أ-صلاحياته واختصاصاته كممثل للبلدية:
185	ب-صلاحياته واختصاصاته كممثل للدولة:
195	الفرع الثاني: التسيير المالي اللامركزي للبلدية
195	1-مداخل البلدية:
195	1-1-الإيرادات الداخلية:
196	أ-حصيلة الجباية:
196	1-الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة:
196	2-الضريبة على الممتلكات:
197	3-الرسم على النشاط المهني TAP:
197	4-الضريبة الجزافية الوحيدة IFU:
198	5-الرسم العقاري TF:
198	6-رسم التطهير TA:
198	7-الرسم على السكن: TAXE D'HABITATION:
199	ب-الضرائب غير المباشرة والرسوم المماثلة:
199	1-الرسم على القيمة المضافة TVA:
199	2-الرسم على الذبح TAB:
200	3-الرسم على الحفلات DROITS DE FETES:
200	4-الرسم على الإقامة La Taxe De Séjour:
200	5-الرسم الخاص على رخص البناء، الهدم وشهادات المطابقة:
200	6-الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية:
201	7-رسم الحفاظ على البيئة:
201	8-الضريبة على الربح المنجمي
201	9-ضريبة الربح المنجمي واتاوة الاستخراج:
201	10-الرسم على حق استغلال المساحات المنجمية:
202	11-الضريبة على مداخل الصيد البحري:
202	12-ضريبة الدخل الإجمالي على الأيجار:
202	13-قسمة السيارات:

14-اتاقوة الرعي:	203
ت-مداخيل الأملاك:	203
ث-إيرادات مقابل الاستغلال:	204
1-2-المصادر الخارجية لإيرادات البلدية:	204
1-تخصيصات الدولة:	205
أ-المخططات البلدية للتنمية PCD:	205
ب-البرامج القطاعية غير الممركزة PSD:	207
ت-الصناديق الخاصة:	208
-صندوق تنمية مناطق الجنوب:	208
-صندوق تنمية مناطق الهضاب:	209
ث-برامج التنمية الاستثنائية:	209
-برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي:	209
- برنامج الاستدراك 2006:	210
2-اعانات ميزانية الولاية:	212
3-تخصيصات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية CSGCL :	212
4-اعانات البلديات لبعضها:	213
5-القروض:	213
6-الهبات والوصايا:	214
الفرع الثاني: إقرار ميزانية البلدية وتنفيذها والرقابة على تنفيذها	216
1-إقرار ميزانية البلدية:	216
2-تنفيذ ميزانية البلدية:	222
2-1-التنفيذ الاجرائي للطلب العمومي:	222
2-2-التنفيذ الاجرائي المحاسبي:	224
3-الرقابة على تنفيذ ميزانية البلدية:	226
3-1-جهات الرقابة القبلية الداخلية:	227
-اللجنة البلدية لفتح الأظرفة وتقييم العروض:	227
-لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار للمجلس الشعبي البلدي:	228

228	- المجلس الشعبي البلدي:
230	2-3-2 جهات الرقابة القبلية الخارجية
230	أ- الوصاية الإدارية:
231	ب- لجنة الصفقات البلدية:
232	ت- المراقب المالي:
237	ث- المحاسب العمومي:
241	3-3-3 جهات الرقابة البعدية الخارجية
241	أ- مجلس المحاسبة:
244	ب- المفتشية العامة للمالية:
248	ث- القضاء العادي:
253	المطلب الثاني: التسيير الإداري والمالي للولاية.
253	الفرع الأول: التسيير الإداري للولاية
253	1- نظام سير المجلس الشعبي الولائي:
257	2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي:
259	3- اختصاصات وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي:
263	4- الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي الولائي:
266	5- صلاحيات والي الولاية:
266	5-1- صلاحيات الوالي كممثل للولاية:
268	5-2- صلاحيات الوالي كممثل للدولة:
270	6- الدائرة:
270	6-1- هيكلية الدائرة:
271	6-2- صلاحيات رئيس الدائرة:
273	الفرع الثاني: التسيير المالي للولاية
273	1- إقرار ميزانية الولاية:
278	2- تنفيذ ميزانية الولاية:
279	3- الرقابة على تنفيذ ميزانية الولاية:
280	3-1- هيئات الرقابة القبلية الداخلية

280	أ-المجلس الشعبي الولائي:
281	ب-لجنة فتح وتقييم العروض:
281	3-2-هيئات الرقابة القبلية الخارجية:
281	أ-لجنة الصفقات العمومية الولائية:
282	ب-مصلحة الرقابة المالية:
283	ت-المحاسب العمومي للولاية:
284	3-3-هيئات الرقابة الخارجية البعيدة:
284	أ-مجلس المحاسبة:
285	ب-المفتشية العامة للمالية:
285	ت-القضاء
290	المبحث الثالث: التضامن ما بين البلديات والتعاون فيما بينها
290	الفرع الأول: التضامن ما بين البلديات
291	أ-ظروف تأسيس صندوق التضامن:
292	ب-الهيكلية الادارية للصندوق والمهام:
294	ت-التسيير المالي للصندوق:
300	الفرع الثاني: التعاون بين البلديات
303	الفرع الثالث: التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الجزائرية والاجنبية
311	المبحث الرابع: الشراكة بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص
312	1-الامتياز:
312	2-الايجار
312	3-الوكالات المحفزة:
313	4-التسيير:
315	المبحث الأول: الإطار السياسي للإصلاح
320	المبحث الثاني: الإطار القانوني للإصلاح
320	المطلب الأول: الإصلاح الدستوري
325	المطلب الثاني: اصلاح قانون البلدية
328	المطلب الثالث: اصلاح قانون الولاية

331	المبحث الثالث: الإطار الهيكلي للإصلاح
331	المطلب الأول: التقسيم الإداري
341	المبحث الرابع: الإطار الوظيفي للإصلاح:.....
341	المطلب الأول: اصلاح الجباية المحلية
343	المطلب الثاني: اصلاح المالية المحلية
346	المطلب الثالث: ترسيخ الوظيفة الاقتصادية للجماعات الإقليمية
349	المبحث الخامس: اصلاح إطارى التعاون ما بين البلديات والتعاون اللامركزي
349	المطلب الأول: اصلاح إطار التعاون ما بين البلديات
351	المطلب الثاني: اصلاح إطار التعاون اللامركزي
353	الخاتمة:
358	قائمة المصادر والمراجع.....

ملخص الأطروحة:

عرف الاهتمام بالإدارة المحلية وجماعاتها المحلية اهتماما متزايدا منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، نظرا لتزايد الحاجة الى مشاركتها في الجهد التنموي وتلبية الحاجيات المحلية، وكذا الاتجاه المتزايد نحو الخصوصيات المحلية، اذ أصبح الفرد يعيش تفاعلا عالميا في ثقافته واستهلاكه اليومي، الا أنه يميل في نفس الوقت الى تقدير متزايد لخصوصيات الإقليم والجهة، ولا يختلف الأمر كثيرا في الجزائر، اذ يعتقد أن الإدارة المحلية هي فاعل أساسي في مسار التنمية و التكفل بالحاجيات المحلية، بحكم قربها من الساكنة، لذلك بقي تفعيل و تحسين أدائها اهتماما مستمرا للحكومات المتعاقبة، كما انشغل الأكاديميون و السياسيون كذلك بهذا الموضوع، كل من زاوية اهتمامه، و الباحث في هذه الدراسة قدم تحليلا دعا فيه الى ضرورة تعزيز اللامركزية في أداء الإدارة المحلية، حتى يتمكن من تحقيق الأهداف المرجوة، اذ أن اللامركزية هي من تمكن من العمل في جو ديمقراطي محلي ، بعيدا عن الاملاءات المركزية، كما يمكن الانتخاب الذي هو أحد أركانها الأساسية من الاستفادة من خبرات و تجارب منتخبين محليين من اختيار الناخبين، كما تمكن من تعبئة موارد مالية محلية كانت مهملة في السابق، كما تشيع روح التنافس بين الوحدات المحلية.

Abstract:

The interest in the local administration and its local groups has been increasing since the end of 2 nd world war, due to the increasing need for their participation in development effort and meeting local needs, as well as the increasing trend towards local particularities, as the individual lives in a global interaction in his culture and daily consumption.

It is not much different in Algeria, it is believed that the local administration is an essential actor in the development path and the care of local needs, because of its proximity to the population.

Therefore, activating and improving its performance received constant attention from successive Government, academics and politicians have also been preoccupied with this issue each from his interest angle.

In this study , the researcher presnted an analysis in which he called for the necessity of strengthening decentralization in the performance of the local administration , so that it can achieve the desired goals , as decentralization provides working in a local democratic atmosphere, away from the central dictates, election which is one of its main pillars , enable beneficitation from the experiences of local elected chosen bu population , it also enables mobilisation of local financial resources that where previously neglected, in addition to sharing a spirit of competition among local units.