



تنظم ملتقا دوليا حول
الدولة الاقليمية: اللامركزية والحكم المحلي، تجربة الدول المغاربية
"Etat territorial, décentralisation et gouvernance locale :
L'expérience des pays du Maghreb"

الدكتور ميموبي مراد

mimourad24@yahoo.fr

جامعة قالمة

مداخلة بعنوان

الاستقلال المالي المحلي للدولة _ ضرورة أم اختيار_

فعاليات الملتقى يومي 27 و 28 أفريل 2015

مجمع هيليو بوليس قالمة

الموقع الإلكتروني للجامعة

www.univ-guelma.dz

العنوان

ص ب 401 جامعة قالمة 24000

السنة الجامعية 2014-2015

مقدمة:

تعتبر اللامركزية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، وتعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة و الهيئات الإدارية المنتخبة التي تباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة.(1) بالرجوع إلى قانون الولاية، نجد أن هذه الأخيرة هي هيئة أو مجموعة محلية لامركزية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي (2). أما البلدية فهي الجماعة القاعدية الإقليمية السياسية، الإدارية، الاقتصادية والثقافية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية العمومية التي ينتج عنها الاستقلال المالي (3). تحظى كل من الولاية والبلدية بوسائل قانونية للمالية المحلية، تعرف بميزانية الجماعات المحلية وهي: جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها و نفقاتها السنوية لضمان السير الحسن للمصالح العمومية. إن ضعف الاستقلال المالي للجماعات المحلية لاسيما البلديات بسبب قلة الموارد الذاتية والاعتماد على الإعانات المالية المعتمدة في ميزانية الدولة واحتكار المصالح المركزية وأجهزتها الخارجية لعملية التحصيل (4). يجعلنا نطرح إشكالية حول ما إذا كانت فكرة الاستقلال المالي للجماعات المحلية التي يفرضها أسلوب اللامركزية الإدارية ضرورة أم اختيار؟ للإجابة على هذه الإشكالية الهامة، اعتمدنا الخطة الآتية:

مقدمة: (طرح الإشكال).

المبحث الأول: الاستقلال المالي المحلي للدولة اللامركزية ضرورة.

المطلب الأول: نقص الموارد المالية كعائق للتنمية المحلية.

المطلب الثاني: إصلاح المالية المحلية أكبر الرهانات.

المبحث الثاني: الاستقلال المالي المحلي للدولة اللامركزية اختيار.

المطلب الأول: تثبيت الدولة اللامركزية بسلطة القرار وأسبابه.

المطلب الثاني: طبيعة الاستقلال المالي والتخوف من تطاول الجماعات المحلية.

خلاصة : (النتائج المتوصل إليها)

المبحث الأول: الاستقلال المالي المحلي للدولة اللامركزية ضرورة.

لا تتكامل عناصر اللامركزية الإدارية إلا بتوافر الميزانية المستقلة والموارد

المالية الخاصة للشخص اللامركزي المحلي سواء كان إقليميا أو مرفقيا (5) .

أن وحدة الدولة القانونية و السياسية تستوجب إلا يكون استقلال الهيئات الإدارية كليا وإلا انتهى الأمر بهذه الهيئات أن تتحول إلى دولة داخل دولة، ومن ثم كان طبيعيا أن يكون استقلال هذه الهيئات مقيدا بالنطاق المرسوم في القانون، وان تمارس مالها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية.

في ظل نقص الموارد المالية التي تستفيد منها الجماعات المحلية على أساس محدودية نظام المداخل المعمول به الذي يتوقف عند مستوى بعض المداخل الضريبية المحلية أو الإعانات المالية المخصصة من طرف الدولة لفائدة هذه الجماعات المحلية (6).

إن انعدام نشاطات تعود بالموارد المالية لها، فان عملية التنمية المحلية تعرف عدة صعوبات يجب تجاوزها من خلا وضع سياسة تنمية رشيدة، لذلك يحضى موضوع الإصلاح الإداري في الوقت الراهن باهتمام متزايد على مختلف الأصعدة، إذ يكثر الحديث عن ضرورة أصلاح نظم الإدارة المحلية وتحسين الخدمات التي تقدمها الإدارة المحلية سواء إقليمية أو مرفقيه للمواطنين، ولايتسنى ذلك إلا من خلال الشروع في إصلاح مالي محلي للدولة اللامركزية تراعى فيه حاجات المواطن، وهو الأمر الذي يؤدي بنا إلى طرح تساؤل مهم وهو: هل الاستقلال المالي المحلي للدولة اللامركزية ضرورة؟ هذا السؤال سيكون موضوع إجابة تحليلية في المطالب الآتية:

المطلب الأول: نقص الموارد المالية كعائق للتنمية المحلية.

إن التيارات العالمية التي تتادي بالإصلاح الإداري تستند في معظمها على اعتبارات سياسية، اقتصادية واجتماعية، فمن الناحية السياسية تمول الأجهزة الإدارية وهي أجهزة تنفيذية وبنسبة معتبرة من طرف المواطنين عن طريق ما يدفعونه من ضرائب. لذلك كلما زاد سوء التسيير وإهدار المال العام أو تضاعلت الموارد المالية بفضل ازدياد الطلب على الخدمات العمومية، لما شعر المواطن بضرورة ترشيد الإدارة للمال العام وزيادة كفاءتها حتى تستطيع التكفل بالأعباء العامة وتقديم خدمات جيدة وبكلفة جيدة اقل، وقد

ساعدت التحولات الديمقراطية العالمية على مزيد من تفهم الناس لحقوقهم وأدركوا حقيقة أنهم مصدر السيادة، وأن دور الإدارة العامة هو أن تكون خادمة ومنفذة لرادتهم مما أدى إلى ازدياد الحساسية لديهم ضد الهدر والتسيب في النشاط الإداري، وكذلك ازدياد تفهم الشعب لحقه في ممارسة الرقابة على الإدارة السيادية، والمطالبة بإصلاح نظم الحكم فيها (7).

أما الاعتبارات الاقتصادية فهي واضحة للعيان، وتتمثل في النقص المتزايد للموارد المتاحة بسبب ارتفاع النمو الديمغرافي بشكل يفوق الزيادة في الموارد، كما أن تكاليف التسيير الإداري والحاجة المتنامية للمال العام لتسوية الأجور والرواتب وتغطية نفقات التجهيز والاستثمار شكلت هي الأخرى ضغطاً متزايداً على الموارد المتوفرة، بالإضافة إلى الأشكال المختلفة من الفساد الإداري والسحب من الرصيد العام وتبويض الأموال أو اختلاس الأموال العمومية بغير وجه حق.

كما أن الزيادة المرعبة في التكاليف السياسية، الاجتماعية ومسؤولية الدولة في رعاية قطاعات عديدة غير منتجة مثل المسنين، الأرمال، المعوقين وارتفاع مستوى الخدمات الصحية والتأمين الاجتماعي أصبحت كلها تمثل عبئاً ثقيلاً على الموازنة العامة، لذا فإن الإصلاح المالي المحلي للدولة اللامركزية من حيث المفهوم، الأهداف، الاستراتيجيات، المعوقات ومنهجية التطبيق هو على قدر كبير من الأهمية.

وفي مايلي بعض المفاهيم في مجال الإصلاح الإداري:

التنمية الإدارية، التحديث الإداري، إعادة التنظيم، التطوير الإداري و الإصلاح الإداري.

التنمية الإدارية.

تعني الجهود الهادفة لتحسين مستوى الخدمات المقدمة عن طريق زيادة حجم الأجهزة الإدارية من حيث عدد القوى البشرية وحجم الهياكل الإدارية، وهو الأمر الذي استدعى في الفترة الحالية شعاراً جديداً نحو الإصلاح الإداري يتمثل في ضرورة تخلي الدولة عن كثير من هذه الأجهزة والدواوين التي أصبحت عبئاً على ميزانية الدولة، وأصبح عددها والكلفة اللازمة للإنفاق عليها أحد عوائق التطوير الإداري

التحديث الإداري.

معناه الوسائل والأساليب ونمط الثقافة التنظيمية التي تتبناها الدول النامية والتي تماثل الأساليب و الوسائل الموجودة في الأنظمة الإدارية للدول المتقدمة ولكن من دون جدوى لأن الأراضية المناسبة غير موجودة بدلاً بالاهتمام بالمؤثرات البيئية والأصل أولاً مثل الزراعة، فالولايات المتحدة الأمريكية ينتج أربعة بالمائة من سكانها ما يكفي حاجات سكانها، وتقوم بتصدير الإنتاج الباقي.

إعادة التنظيم.

معناه الجهود و العمليات الصادقة إلى تحسين أداء الأجهزة الإدارية من خلال إعادة النظر في الهياكل التنظيمية المشكلة من مناصب ووحدات أكثر من اللازم مما يمثل عبئاً كذلك على الخزينة العمومية.

التطوير الإداري.

معناه التحسين المستمر في أداء الإدارة من خلال إتباع أساليب عملية وعلاج كل المشاكل في وقتها ودعم القدرات الإدارية الموجودة ومن ثم يجب استحداث كل ما من شأنه أن يواكب التطورات الحاصلة على المستوى الدولي.

الإصلاح الإداري.

إما عن الأسباب التي تستدعي الإصلاح الإداري فهي:

1. أسباب اقتصادية.

وتكمن هذه الأسباب في المعضلة الاقتصادية، ندرة الموارد من جهة ، تقابلها زيادة الضغوط الاقتصادية وحاجيات المواطنين.

2. عجز الإدارة العامة في تحقيق أهدافها.

عجز الكثير من الدول في موازنتها وانخفاض معدلات النمو الاقتصادي فيها والفشل في خلق الثروة والقيمة المضافة.

3. أسباب ديمغرافية.

عدم التحكم أو ضبط الزيادة السكانية في كثير من الدول بشكل يفوق معدل الزيادة في معدلات النمو الاقتصادي.

4. أسباب دولية.

تتميز الفترة الحالية بالعولمة، حيث زالت الحدود بين الدول وتداخلت العلاقات بينها، وأصبحت المنافسة شرسة وغير متكافئة بين الدول الصناعية المتقدمة و الدول النامية.

5. التطور العلمي والتكنولوجي المتسارع.

أن التطور الهائل والمذهل في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، جعلت من الوسائل الإدارية القديمة غير قادرة وغير مناسبة للتعامل مع المستجدات.

6. التحولات الديمقراطية.

: إن الإقرار بحقوق الإنسان وممارسة الحريات العامة والتعددية الحزبية والمشاركة السياسية أمرا بديهيا، مما جعل المواطن يمارس ضغط ورقابة على الجهاز الإداري للاستجابة بكفاءة وفعالية لمطالب المواطنين.

7. ظهور أشكال مختلفة للفساد الإداري.

تفشيت ممارسات الفساد الإداري بمختلف أشكاله، من رشوة واختلاسات، واستغلال نفوذ، وانحرافات سلوكية، وتبييض الأموال في معظم الدول، وقد احدثت هذه الممارسات أزمة ثقة بين المواطن والإدارة.

إن الاستقلال المالي المحلي هو دعامة أساسية للنظام اللامركزي، وان كانت المصالح الذاتية المتميزة مبررا للامركزية، إلا أنها ليست بذاتها كافية، صحيح أن الأمر يتطلب أن يعهد بالإشراف على تسيير

الجماعات المحلية إلى هيئات إدارية مستقلة، فالمضمون الحقيقي للنظام اللامركزي يرتكز على ترك إدارة الشؤون المحلية لهيئة مختارة من أبناء المنطقة مستقلة في عملها عن الحكومة المركزية وان كانت خاضعة للإشرافها ورقابتها.

إن النظام اللامركزي متوقف على درجة ما يتمتع به أعضاء المجالس المحلية من استقلال عن السلطة المركزية، بحيث انه كلما قوي هذا الاستقلال كلما قوى النظام ذاته والعكس صحيح.

إن هذا الاستقلال يعول عليه الفقه لتميز اللامركزية الإدارية عن نظام عدم التركيز الإداري الذي تخضع فيه الوحدات الإدارية لرقابة صارمة من قبل الحكومة المركزية، وتظل جزء من الإدارة المركزية ففي تنظيمها واختصاصاتها وذمتها المالية، ويترتب على هذا الاستقلال الاعتراف للهيئات المحلية بالشخصية القانونية المتميزة عن شخصية الدولة، وما يترتب على ذلك من نتائج أهمها:

التمتع بذمة مالية مستقلة وأهلية في التملك والتصرف والتقاضي وتحمل المسؤولية.

إذا كان هناك اتفاق بين الفقه على استقلال الهيئات التي تتولى الإشراف على المصالح المحلية، فالآراء قد اختلفت في كيفية تحقق هذا الاستقلال، إذ أن المصالح المحلية يجب أن تدار بواسطة من يهمهم الأمر. ولما كان من المستحيل أن يقوم أبناء إقليم بهذه المهمة مباشرة، فانه يتعين عليهم اختيار من يقومون بذلك نيابة عنهم.

المطلب الثاني: الإصلاح المالي المحلي اكبر الرهانات.

إن العديد من التيارات الإصلاحية لمختلف الحكومات، لاسيما الدول النامية ومنها الجزائر، تطالب بتحسين كفاءة أجهزة الإدارة العامة أي الإدارة السيادية للدولة التي تتولى تنفيذ السياسات الحكومية على المستوى المحلي ويتعلق الأمر بجوانب الإصلاح المالي المحلي للدولة اللامركزية من خلال البحث عن موارد جديدة سواء كان مصدرها الجباية المحلية أو إنشاء نشاطات محلية منتجة تترتب عنها إيرادات إضافية (8).

إن إصلاح المالية المحلية، صار حقا من اكبر الرهانات، حيث توجهت التنظيمات الإقليمية في اغلبها تجاه هذا المنحى، حيث بداءنا نشاهد جهودا حثيثة للكثير من الدول لدمج وبتكامل اقتصادياتها كما هو الحال في دول الاتحاد الأوروبي سعيا وراء كسب أسواق دولية جديدة، وكسب التنافس مع اقتصاديات الدول العملاقة مثل الولايات المتحدة الأمريكية واليابان، بل أصبحنا نسمع عن دعوات للإصلاح الإداري في جهاز هيئة الأمم المتحدة، ومن الذرائع المقدمة في هذا الشأن من طرف الولايات المتحدة الأمريكية بحجة عدم تسديد الديون المستحقة عليها لهذه الهيئة الدولية ، هو أن هناك سوء إدارة ، وانه لا بد من القيام بإصلاحات إدارية حتى يكون من الممكن تسديد الديون المستحقة عليها لها.

بالرجوع إلى نظام الحوكمة بما يكفله من توفير المعاملة المتكافئة لجميع أفراد الشعب فهو يمثل في حقيقته اتجاها إصلاحيا من خلال تحديد الحقوق والواجبات بما ينمي الشعور الوطني والولاء لعموم أفراد الشعب (9).

إن الإصلاح المالي المحلي الملتزم في فرنسا للجباية المحلية على سبيل المثال لم يضمن استقلالاً مالياً حقيقياً، وهي نتيجة وردت في تقرير لجنة إنماء المسؤوليات المحلية لسنة 1976 / الجزء الثاني، ثم إن قانون 1982 المتعلق بالنظام المالي للبلديات و المحافظات والمناطق لم يحقق نتائج مرضية بما فيه الكفاية.

إن استقلال الهيئات والوحدات الإدارية بدمتها المالية عن الدولة يحملها المسؤولية عن الأفعال الصادرة عن موظفيها (10).

إن الاستقلال المالي للجماعة المحلية ليس فقط الإمكانية النظرية لحيازة ذمة مالية وإدارتها، وإنما الإمكانية العملية لتنظيم لامركزي للتزود بالموارد المالية واختيار استخدامها وهو شرط هام للامركزية محسوسة، فاللامركزية الفرنسية مثلاً غير كافية حول هذه النقطة، إذ يملك أشخاص القانون العام في فرنسا سلطات قانونية واسعة، ولكن بحكم إن الجماعات المحلية ليست لديها موارد مالية خاصة كافية وبالتالي فهي في تبعية مالية ضيقة للدولة أو للسلطة المركزية.

بالنظر إلى التقاليد القديمة لقضايا الضرائب المحلية في فرنسا التي كانت تجعل المحافظات والبلديات في وضع الفرد الراشد و الأهل ولكن ليس لديه الموارد الكافية لكن يعيش على إعانة والديه المالية (11).

يشهد الإصلاح المالي للدولة اللامركزية مسالة في غاية الأهمية وهي مسالة توزيع الضرائب على الجماعات المحلية بسبب التباين الموجود في القدرات المالية لهذه الهيئات الإدارية المحلية، حيث أن بعضها غني والبعض الآخر فقير.

إن هذه اللامساواة هي في أن واحد ظلم وعلى سبيل المثال حالة البلديات التي تستخدم (كمركد) لسكان يعملون في بلديات غير البلديات التي يقيمون فيها وهي أفضل اقتصادياً ويستفيدون من الموارد الضريبية مناظرة.

إن التوزيع المالي بين الجماعات الغنية والجماعات الفقيرة يبدو أكثر من ضروري، كما يستوجب إعادة النظر على أسس العدالة والمساواة، بيد أنه يتضمن بعض الأخطار حيث يخشى أن تخلد بعض البلديات الفقيرة إلى الجمود وتفقد روح المبادرة وتصبح عاجزة عن خلق الثروة التي تكمن في جلب إيرادات مالية من خلال إنشاء بعض النشاطات التي تدر موارد مالية إضافية، فالتوزيع المفترض إقامة رقابة الدولة القابلة بان تزيد ضغط السلطة المركزية على الجماعات المحلية.

كما يوجد جانب آخر لا يقل أهمية في مسالة توزيع الضرائب على الجماعات المحلية وهو جانب تقني في اللامركزية الإدارية، بالمقابل، فالإدارة اللامركزية مؤهلة من ناحية الاحتكاك اليومي بالسكان أصحاب العلاقات والاتصالات المباشرة الذين تعرف حاجاتهم بصورة ملموسة وكذلك أمنياتهم وتعاون السكان

المسهل على هذا النحو هو أكثر فعالية تقنية وهو شرط نجاح إي عملية إدارية لان الأمر يتعلق هنا باقتراح مشاريع تنموية وتسجيلها واعتمادها بصفة رسمية سواء في إطار تجهيزات عمومية أو المبادرة بعمليات استثمارية على ضوء ما توفر من المال المحلي لدى المستثمرين ورجال الأعمال القاطنين بالبلدية أو في مجال جلب الاستثمارات الأجنبية بالتنسيق مع السلطة المركزية في إطار التعاون الدولي. الحقيقة أن البراهين التقنية ليست حاسمة للجدل القائم حول الإصلاح المالي المحلي للدولة اللامركزية فهناك مسائل سياسية تتدخل هنا، ذ تتضمن اللامركزية كأى نظام حرية، مخاطر في ما هو أحسن وما هو سئ إلا أن التجربة بينت أن إجراءات المشاركة والقرارات الجماعية والمناقشات الحرة توصل ولو في الأمد البعيد إلى نتائج أفضل من إجراءات المماثلة، البيروقراطية، المحسوبية، الرشوة والإكراه ورفض مشاركة أصحاب العلاقات.

الواقع انه لايمكن أن تظهر اللامركزية من جهة ثانية منافعها إلا أن تطبق على وحدات ذات أبعاد فسيحة بما فيه الكفاية (12).

المبحث الثاني: الاستقلال المالي المحلي للدولة اللامركزية اختيار.

إذا كان للبشرية تراث مشترك من الخبرة الإدارية، فان كل دولة تتجه إلى إن يكون لها نظامها الإداري الخاص بها، ويرجع هذا التفاوت إلى الأوضاع المختلفة السياسية، الاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة والتي تكون في مجموعها بيئة الإدارة _الإدارة المحلية_ إدارة المقاطعات أو الولايات_الإمارات_ المدن الكبيرة...الخ، وتؤثر إلى حد بعيد في أساليب التطبيق الإداري والإدارة المحلية في كل دولة. يتميز النظام اللامركزي في إدارة المقاطعات والولايات_ المقاطعات_الإمارات_المحافظات_المدن الكبرى...الخ بالتطور الدائم تبعاً للحاجة في اي بلد، ويكون هذا التطور بسيطاً في بعض الأحيان إلا انه قد يتبدل جزئياً في أحيان أخرى إذا اقتضت ذلك ظروف جديدة هامة.

هذا الأمر يتم بصورة خاصة في الدول النامية التي تود التخلص من تقاليدھا الإدارية القديمة التي تتجه نحو المركزية الضيقة، إذا ما أرادت الاستفادة من مواردها المادية والبشرية لتحقيق أكبر قدر ممكن من التنمية عن طريق الأخذ بقدر من اللامركزية لحساب الإدارة المحلية (إدارة الولايات أو المقاطعات وما في مستواها... الخ) (13).

أما بالنسبة للاستقلال المالي، فان بوجوده، يصبح الشخص المعنوي مستقلاً بذاته من الناحية المالية، وبهذا يتمتع الشخص المعنوي بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالي للجهة أو الشخص الذي أنشأها، حيث يكون وعاء لحقوقها والتزاماته المترتبة على نشاطه (14) .

فالذمة المالية للبلدية مثلاً مستقلة عن الذمة المالية للدولة حيث تعتبر ضماناً لدائنيها ووسيلة للقيام بمهامها وتسيير شؤونها.

كما أن المؤسسات العامة التي تنشئها البلدية ضمن اختصاصاتها تتفرد بذمة مالية مستقلة عن ذمة البلدية (15) .

إن للجزائر أسلوبها الخاص ومنهجها المميز والفريد في تحديد نطاق ومجال النظام الإداري اللامركزي، إذ توجد سياسة وإستراتيجية عامة جزائرية في مجال أعمال وتطبيق أسلوب ونظام اللامركزية الإدارية (16). هناك عدة عوامل وأسس وطنية بيئية (ايكولوجية) جزائرية تتحكم في مسالة وسياسة تحديد نطاق تطبيق النظام الإداري اللامركزي (17) .

كما أن المجالس المنتخبة تعد بمثابة قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية (18).

إن الاستقلال المالي يعني أن الأموال تخصص للشخصية المعنوية أو التي تكسب فيما بعد بتشك ذمتها المالية مع كل م يترتب على ذلك من حقوق (19).

السؤال الذي يطرح هنا، هو: هل أن الاستقلال المالي المحلي للدولة اللامركزية اختيار؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه في المطلبين الآتيين.

المطلب الأول : تشبث الدولة اللامركزية بسلطة القرار وأسبابه.

لاشك إن هناك العديد من العناصر المتعلقة بإدارة الولايات أو المقاطعات كإدارة محلية وتنميتها، منها مايتعلق بالشكل القانوني لها متمثلا في الحكومات المحلية وإدارتها في إطار النظام السياسي للدولة.

إن تفتيت هيكل النظام الإداري في الدولة اللامركزية وتقسيمه على عدة وحدات وجماعات وهيئات إدارية مستقلة وقائمة بذاتها عن طريق منحها وإعطائها الشخصية المعنوية بحيث تصبح مستقلة بكيانها القانوني عن الدولة، يترتب عدة نتائج هامة.

إن تمتع الهيئات والمجموعات الإدارية بالشخصية المعنوية وتمتعها باستقلالها الذاتي عن الدولة وهذا لايعني أبدا أنها مستقلة استقلالاً كاملاً وكلها في مواجهة الدولة، بل أن استقلالها محكوم ومقيد بحدود النطاق الذي قرره ورسمه المشرع لهذا الاستقلال في القانون المنشئ لهذه الهيئة أو الوحدة الإدارية التي يمنحها المشرع الشخصية المعنوية بحيث تظل خاضعة لرقابة الدولة وإشرافها عن طريق نظام الوصاية الإدارية ، فاستقلال الهيئات والوحدات الإدارية بواسطة منحها الشخصية المعنوية لايعني الاستقلال الدستوري والسياسي، مما يؤكد فكرة أن الاستقلال المالي المحلي للدولة اللامركزية اختيار أكثر منه ضرورة.

كما إن منح الشخصية المعنوية لبعض الهيئات والأجهزة والوحدات الإدارية يؤدي إلى تفتيت فكرة السلطة الإدارية وتوزيع مظاهر السلطة العامة وامتيازاتها بين الدولة وهذه الأجهزة والهيئات والوحدات الإدارية

المتمتعة بالشخصية المعنوية تمارس مظاهر وامتيازات السلطة العامة في حدود اختصاصاتها والأهداف المرسومة لها (20)

بالنسبة لعمال وموظفي الأشخاص المعنوية الإدارية هم عمال عامون وموظفون عامون يخضعون إلى أحكام قانون الوظيفة العامة والى قواعد تنظيمية يتعين عليهم التقيد بها. يهمننا التأكيد على أن أموال الأشخاص القانونية الإدارية هي أموال تدار وتسير بأسلوب القانون العام(قواعد المحاسبة العامة) وتتمتع هذه الأموال بوسائل حماية الأموال العامة للدولة. إن حق التقاضي المقرر لهذه الأجهزة والوحدات والمجموعات الإدارية نتيجة منحها الشخصية المعنوية، ومن ثم فإن المنازعات والخصومات القضائية التي تحرك وترفع ضد هذه الوحدات والمجموعات ذات الشخصية المعنوية ولا تحرك ضد الدولة، تؤدي إلى ترتيب نتائج هذه المنازعات القضائية على حساب أو لحساب الذمة المالية لهذه الأشخاص الاعتبارية.

إن تشبث الدولة اللامركزية بسلطة القرار له عدة مدلولات ويمكن إن نتفهم أهم أسبابه في مسالتين:

1. مسألة التخطيط.

وهي أكثر من جوهرية وقد عقدت هي الأخرى من مهمة الدولة اللامركزية على أساس السعي الدائم لهذه الأخيرة وإصرارها على الاختيار الأفضل في ظل الضغوطات الداخلية المتزايدة ومتطلبات الإصلاحات الدولية، إذ انه في ظل اقتصاد معقد يتطلب تخطيطا لامركزيا بالضرورة يجب ترقب الحاجات الأساسية للمواطن ورصدها بدقة عالية ثم تنفيذ التصاميم ، التي يجب أن تتم من وجهة نظر مركزية في بعض الجوانب، لذا يبقى التخطيط ورغم كل شئ مركز الاختيارات الاقتصادية الإجمالية يرتكز على التحكيم بين الخيارات المعبر عنها على الصعيد اللامركزي، ويمارس التحكيم من طرف السلطة المركزية.

2. مسألة مستوى القرار.

من المناسب وضع القرار في قمة التسلسلية أو في نقطة قريبة من القمة أو على اعكس القيادة عن طريق اللامركزية وبصفة دقيقة يكلف بهذه المهمة عنصر تابع للتسلسل الإداري.

إن مسألة الرقابة وامتدادها وكثافتها قريبة من مسألة مستوى القرار ومبدأ الإدارة الجيدة هذا يخص عدم دفع الرقابة إلى ابعد من النقطة حيث يكون التوازن عاما أو أكثر، غير أن إساءة الاستعمال التي يجب تفاديها وتجنبها، ويمكن الأخذ بالرأى والاستشارة ومن دون تردد، فالإدارة الفرنسية مثلا تتميز بتعددية الرقابة سابقة كانت أم لاحقة وكذا مسألة تعدد الأجهزة المكلفة بالرقابة منها مجلس الدولة أو التفتيش المالي أو مجلس المحاسبة.

إن مسألة تشبث الدولة اللامركزية بسلطة القرار تزداد وضوحا من حيث الرقابة الإدارية أو الوصاية، حيث يطبق هذا التعبير في القانون المدني على أنماط إدارة أموال بعض عديمي الاهلية (القاصرين مثلا) تقليدا في القانون الإداري للتدليل، بشكل متمرد إلى حد ما، على المراقبة التي يمارسها موظفو الدولة

بصدد نشاط الجماعات الإقليمية أو في المؤسسات العامة ولاسيما لغرض مراعاة القانونية، وللرقابة الإدارية أو الوصاية أيضا هدف ملاءمة.

المطلب الثاني: طبيعة الاستقلال المالي والتخوف من تطاول الجماعات المحلية.

إن الدول العربية على اختلاف أنظمتها السياسية، فإن جميعها يأخذ بنظام الإدارة المحلية بشكل أو بآخر، حيث أصبح هذا النظام من مظاهر الدولة الحديثة الذي يتصل اتصالا مباشرا بتوزيع وظائفها على الأجهزة الإدارية من خلال الأسلوب اللامركزي الذي يوزع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين المجالس المحلية القائمة في نطاق إقليمي للاضطلاع بالأعباء المحلية التي هي الأساس من المسؤوليات العامة للدولة، خاصة في الدول العربية التي تجمع بين أسلوب المركزي واللامركزي بالقدر الذي يتفق مع الظروف الاجتماعية والسياسية لكل دولة، وهذا الأسلوب حقق التوازن المنشود في الدولة كوسيلة للحد من مخاطر المركزية وتصحيح مسارها بخلق أشخاص قانونية لامركزية تمارس سلطة البت في أمور تتصل بمصالح المواطنين دون الانسلاخ عن الإطار العام للدولة، أو الخروج من الخط السياسي والقانوني المرسوم لها.

بدون أن نعرض مجمل مشاكل المالية المحلية للبلديات، من الضروري التذكير بان البلديات لاتتمتع في الحقيقة باستقلال مالي كافي، إذ أن مواردها الخاصة لاتغطي سوى 40 بالمائة من نفقاتها والباقي تتكفل بها الدولة، فإذا كان هذا الوضع في فرنسا، فإن الحالة السائدة في الجزائر لاتبعد كثيرا طالما أن البلديات في الجزائر تعاني أوضاعا مالية صعبة.

إن موارد البلديات تأتي من الجباية ومن أهم الضرائب التي تمارس عليها البلديات حق التحصيل، نجد أربعة أنواع من الضرائب وهي: الرسم العقاري على الأملاك والمباني، الرسم العقاري على الأملاك غير المبنية، الرسم على المساكن و البنايات و الرسم المهني ، مما يحث اختلالات ضغط ضريبي معتبر بين البلديات.

إن هذا الوضع يلزم الدولة على منح البلديات إعانات مالية، بهدف تعويض العجز المسجل، وقد اعتمدت هذه السياسة في العديد من المرات، لاسيما الاعتمادات الإجمالية التي تضمن تغطية نفقات التسيير وكذا الاعتمادات الإجمالية المخصصة للتجهيز، الاعتمادات المرتبطة بشؤون اللامركزية ومساهمة صندوق المقاصة عن رسوم القيمة المضافة.

كما إن أكثر من نسبة 10 بالمائة من الموارد المالية تمنح للبلديات في صيغة قروض تقدم عادة من لدن المؤسسات العمومية الكبرى، وتستفيد بعض البلديات بمداويل ناتجة عن استغلال الدومين العام.

إن هذا النظام المالي و الجبائي الجاري العمل به لفائدة البلديات تم تجاوزه على العموم، ويبقى أن عملية إصلاحه باتت قريبة.

أما فيما يخص الولاية وبحكم اتساع صلاحياتها وانتخاب مجلسها الولائي فهي تحضى بمصالح إدارية خاصة متطورة نسبيا واكل ذلك مصالح صحية واجتماعية توضع على العموم تحت تصرف مدير ولائي هذه المصالح لها صلة وثيقة بمصالح الدولة على مستوى الولاية وهي تمارس عادة جزء من الصلاحيات على مستخدمى الإدارة (21).

الولاية لها ميزانية خاصة تشبه من حيث الهيكل العام لميزانية البلدية، ترصد فيها نفقات عامة إلزامية (مساعدات اجتماعية، مساعدات صحية، مساعدات مخصصة للتطهير والصرف الصحي للمياه، صيانة الطرق وإشغال الرصيف)، بالإضافة إلى نفقات اختيارية تشهد ارتفاع محسوس في السنوات الأخيرة. بالنسبة للمداخيل الولاية، فهي تستفيد من إيرادات عن فرض أربعة أشكال من الضرائب المحلية المباشرة وهي:

الضريبة على السيارات، حقوق التسجيل، الإشهار العقاري، نقل الملكية، ومجمل هذه الموارد الضريبية التي تدخل ميزانية الولاية تمثل حوالي 30 بالمائة من مواردها، وبالنسبة للأصل الموارد فهو يكمن في الإيرادات غير العقارية للولاية والتي تعتمد على مساهمات الدولة والتي تتمثل في الاعتمادات الإجمالية للتسيير والاعتمادات الإجمالية للتجهيز والاعتمادات العامة في ميزانية التسيير واعتمادات تغطية الصندوق التعويضي فيما يخص الرسم على القيمة المضافة، وكذا مصاريف إيجار أملاك الدومين العمومي، الوصايا والهبات.

إن الأزمة المالية التي تمس الولايات ولكن بدرجة اقل من البلديات، تقدر أكثر من نصف كتلة ميزانية البلديات (22).

هكذا يمكن القول، إن للامركزية حدود، إذ أن الاستقلال الوظيفي أو الاعتراف بالحاجات المحلية التي تخول لهذا النظام، وفي حالة تجوز هذه الحدود، فإن العلاقة التي تربط الجماعات المحلية بالدولة تخرج عن إطار اللامركزية كنظام مرتبط بالدولة الموحدة وتدخل في إطار نظام الدولة الاتحادية أو الفيدرالية (23).

خلاصة

خلاصة ماسبق، سمحت لنا أن نتوصل إلى النتائج الآتية:

- 1 . عدم تكامل عناصر اللامركزية الإدارية، إلا بتوافر الميزانية المستقلة والميزانية المستقلة والموارد المالية الخاصة للشخص اللامركزي المحلي.
- 2 . إن وحدة الدولة القانونية و السياسية، تستوجب ألا يكون استقلال الجماعات المحلية كلياً وإلا انتهى الأمر بهذه الجماعات أن تتحول إلى دولة داخل دولة.
- 3 . من الطبيعي أن يكون استقلال الجماعات المحلية مقيدا بالنطاق المرسوم في القانون وان تمارس مالها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية.

- 4 . يستدعي التطوير الإداري ضرورة تخلي الدولة عن كثير من الأجهزة والدواوين التي أصبحت عبئا ثقيلًا على ميزانية الدولة واضحي عددها والكلفة اللازمة للإنفاق عليها احد عوائق التطوير الإداري.
5. إعادة النظر في الهياكل التنظيمية المشكلة من مناصب ووحدات أكثر من اللازم مما يمثل عبئا كذلك على الخزينة العمومية.
- 6 . ان النظام اللامركزي متوقف على درجة تمتع أعضاء المجالس المحلية من استقلال عن السلطة المركزية، بحيث انه كلما تقوى هذا الاستقلال كلما تقوى النظام ذاته والعكس صحيح.
- 7 . إن الإصلاح المالي المحلي للدولة اللامركزية الملتمس، يجب أن يركز على إصلاح الجباية المحلية حتى يضمن استقلالاً مالياً حقيقياً.
- 8 . إن الاستقلال المالي للجماعة المحلية ليس فقط الإمكانية النظرية لحيازة ذمة مالية وإدارتها بقدر ما هو أيضا الإمكانية العملية لتنظيم لامركزي للتزود بالموارد المالية واختيار استخدامها وهو شرط هام للامركزية محسوسة.
- 9 . إن التجربة بينت أن إجراءات المشاركة والقرارات الجماعية والمناقشات الحرة توصل ولو في الأمد البعيد إلى نتائج أفضل من إجراءات المماثلة البيروقراطية، المحسوبية، الرشوة والإكراه ورفض مشاركة أصحاب العلاقات.
- 10 . لا يمكن للامركزية أن تظهر منافعها، إلا أن تطبق على وحدات ذات أبعاد فسيحة بما فيه الكفاية.
- 11 . يبقى التخطيط ورغم كل شئ مركز الاختيارات الاقتصادية الإجمالية يركز على التحكيم بين الخيارات المعبر عنها على الصعيد اللامركزي ، على أن يمارس التحكيم من طرف السلطة المركزية.
- 12 . البلديات في الحقيقة لا تتمتع بالاستقلال المالي، مادام أن مواردها لا تغطي سوى 40 بالمائة من نفقاتها والباقي تتكفل به الدولة.
- 13 . للامركزية حدود، إذ أن الاستقلال الوظيفي أو الاعتراف بالحاجات المحلية أمر مشروع على أن لا يتجاوز النظام بعض الحدود، ماعدا ذلك فان العلاقة التي تربط الجماعات المحلية بالدولة تخرج من إطار اللامركزية كنظام مرتبط بالدولة الموحدة وتدخل في إطار نظام الدولة الاتحادية أو نظام الدولة الفيدرالية.
- 14 . اللامركزية قد تؤدي إلى ظاهرة طغيان مصالح الأفراد الخاصة المحلية على المصلحة العامة وبالتالي تهديد الوحدة الوطنية.
- 15 . الهيئات المحلية المنتخبة أكثر إسرافا من الناحية المالية واقل مهارة من الهيئات المركزية، وهذا ما يؤدي إلى حدوث أخطاء ووجود فوضى إذا كانت السلطات المعترف بها لهذه الهيئات واسعة وهامة جدا.
- 16 . عموما إن الانتقادات أو المخاوف مبالغ فيها، لأنه بالرغم من الاستقلال والصلاحيات الواسعة التي تمنحها اللامركزية للهيئات المحلية المنتخبة، إلا إن هذه الهيئات وصلاحياتها تبقى عرضة للرقابة من

طرف السلطة المركزية عن طريق الرقابة، فان هذه الأخيرة تعتبر حدا للاستقلال الهيئات المحلية المنتخبة.

17 . إن اللامركزية ضرورة من ضرورات العصر الحديث، لان المواطن في الوقت المعاصر يريد المشاركة في إدارة شؤونه المحلية.

18 . إن اللامركزية تقرب إشراف المواطن ورقابته على الشؤون المحلية.

19 . اللامركزية تجعل تسيير المصالح والحاجيات المحلية مطابقة للاهتمامات المواطنين لان المنتخبين المحليين هم الذين يعلمون بحاجات إقليمهم أكثر من الموظف الممثل للسلطة.

20 . إن اللامركزية تعتبر من جهة مدرسة لتعلم الديمقراطية وتحمل المسؤوليات بالنسبة للمنتخبين المحليين وبالمقابل تعتبر كذلك مدرسة تمكن المواطنين من التدريب على تسيير الشؤون العمومية واكتساب تجارب مفيدة من خلال الاحتكاك بالحقائق اليومية.

الهوامش:

01 . ربحي كريمة وبركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية) ، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، جامعة سعد دحلب، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، وثيقة منشورة http://www.dgelta.gov.lb/into/ub/archive/index.php?ub7142_tعلى_شبكة_الانترنت . نص

المادة 135 من قانون الولاية. 02

03 . نص المادة 149 من قانون البلدية.

04 . احمد بن محمد السالك، أطروحة دكتوراه، قانون عام، اللامركزية الإدارية ومطلب التنمية، 2013 ، منشور على شبكة التواصل الاجتماعي . <http://mauripressinto/?p2206>

05 . حلمي فهمي، القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، 2003 ، ص 71 .

06 . سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، 2009 ، ص 65 .

07 . محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ط1، 2001، ص 11 .

08 . محفوظ جودة، الإدارة العامة وتطبيقاتها في الأردن، عمان، دار زهران للطباعة والنشر، 1997 ، ص 100 إلى 105 .

- 09 . منيب الماضي وسليمان موسى، تاريخ الأردن في القرن العشرين، ط2 ، عمان، مكتبة المحتسب، 1988 ، ص3 إلى غاية ص 26 .
- 10 . صدام الخمايسة، الحكومة الالكترونية، الطريق نحو الإصلاح الإداري، عالم المكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2013، ص: 185 .
- 11 . GEORGES VIDEL ET PIERRE DELVOLVE_ DROIT ADMINISTRATIF, . 11
302: P,F, 2001.U.P .
- 12 . قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، باتنة ، ط2001 ، ص 108 .
- 13 . منصور القاضي، القانون الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع، بيروت، ط2، 2001 ، ص109 .
- 14 .Maurice Duverger , éléments du droit public, p.u.f, paris ,1974 ,p,210.
- 15 . طعيمة الجرف، القانون الإداري، القاهرة، 1973 ، ص 179 وما بعدها.
- 16 . عمار عوا بدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2007 ، ص203 .
- 17 . محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004 ، ص:185 .
- 18 . نص المادة 16 من الدستور الجزائريّ حسب آخر تعديل له، نوفمبر 2008 ، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، 2008 .
- 19 . المادة 49 من القانون المدني الجزائري المتضمن الأمر 75_ 58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم بالقانون 07_ 05 المؤرخ في 13 ماي 2007 .
- 20 . Jean Michel de FORGES, droit administratif, P.U.F, 9eme édition, 1995, p 123.
- 21 .Jean KIVEKO, droit administratif, 9eme éd, Dalloz, paris, 1980, p 317.
- 22 . ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر و التوزيع، سطيف، الجزائر، 2010 ، ص 86 .
- 23 . عبد الله العلي النعيم، اللامركزية في الإدارة المحلية بالدول العربية، منشورات المعهد العربي للإنماء المدن، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2006 ، ص 1 .