

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في
الجزائر

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذ :

معاشي سميرة

إعداد الطالب :

يوسف مفيدة

الموسم الجامعي : 2012/2011

الفصل الأول : استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر:

لقد احتلت الجماعات المحلية في الجزائر ممثلة في الولاية والبلدية مكانة جد مهمة، نظرا للدور الذي تقوم به وتمارسه على مستوى كل إقليم في الدولة ، إذ أنها تتفرغ للمهام المحلية باعتبارها الأقدر على تلبية حاجات ورغبات المواطنين ، وهي بذلك تخفف العبء على السلطات المركزية التي تتفرغ بدورها للمهام الوطنية لذلك كان لزاما على المشرع أن يمنح هذه الجماعات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وعليه فان تمتعها بالشخصية المعنوية يقضي أن تكون مستقلة عن الدولة عضويا ووظيفيا وذلك حتى تتمكن من ممارسة مهامها دون تدخل من جانب هذه الأخيرة مع ضرورة تفعيل رقابة وصائية على هذه الهيئات من دون المساس بمهامها.

إن دراستنا الحالية ستكون حول الجانب المحلي للجماعات المحلية حيث سنتناول في المبحث الأول مفهوم كل من الولاية والبلدية في القانون الجزائري ، ونتطرق في المبحث الثاني إلى الرقابة الإدارية التي تمارس على هذه الجماعات ثم بيان مستلزمات الاستقلالية التي تقوم عليها.

المبحث الأول : مفهوم الجماعات المحلية:

تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة إذ أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية التي تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري ، فتنظيم الدولة يستوجب تقسيمها إلى أقاليم ولاية وبلدية.⁽¹⁾ لذلك سنتولى تعريف كل منهما وبيان هيئاتها على حد سواء.

المطلب الأول: تعريف الولاية وهيئاتها:

وسنتناول فيه عرض موجز للولاية قبل الاستقلال وبعده في الفرع الأول ، وبيان هيئاتها في الفرع الثاني.

1- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "النشاط الإداري" . دار العلوم ، عناية _الجزائر ، 2004، ص179.

الفرع الأول: تعريف الولاية:

كانت الجزائر في عهد الاستعمار مقسمة إلى ثلاثة عمالات (ولايات) هي الجزائر - وهران - قسنطينة، مع إخضاعها نسبيا إلى القانون المتعلق بالمحافظات أو العمالات في فرنسا، وقد تميزت هذه العمالات بأنها كانت مجرد صورة لعدم التركيز الإداري ولم تكن تعبر عن اهتمامات أو مصالح محلية لأنها كانت مجرد وحدة إدارية تابعة للاستعمار وإطارا لتنفيذ سياساته وخطته الهدامة.

ومع نهاية فترة الاستعمار أصبحت الجزائر تتكون من 15 عمالة و 91 دائرة.

بعد الاستقلال عمدت السلطات العامة إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي تمثلت في دعم مركز وسلطات عامل العمالة (الوالي) من جهة وضمان قدر معين من التمثيل الشعبي من جهة أخرى.⁽¹⁾

وقد ظل هذا الوضع قائما إلى حين صدور الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن لقانون الولاية، اعتبر الولاية الوحدة التي تصل بين الدولة والبلديات، وتعد لامركزية إدارية حائزة على سلطات متفرقة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل وتعتبر على مطامح سكانها، لها هيئات خاصة أي مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة.⁽²⁾

وطبقا للأمر 38/69 قام التنظيم الولائي على ثلاثة أجهزة أساسية هي:

المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة منتخبة والمجلس التنفيذي للولاية الذي يتشكل تحت سلطة الوالي من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية، إضافة إلى الوالي الحائز على سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة بها والذي يعين من طرف رئيس الدولة، ولقد اهتم دستور 1976 بهذه الوحدة الإدارية حينما نص في المادة 36 منه على اعتبار الولاية

1- محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق، ص 179 إلى ص 182.

2- قصير مزياي فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة فرقي، باتنة- الجزائر، 2001، ص 178.

هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية، وفي سنة 1979 تم تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين هما :

الأولى: توسيع صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين.

الثانية: تدعيم وتأكيد الطابع السياسي لهذه الهيئة سواء من حيث تشكيلها أو تسييرها⁽¹⁾.

وقد كرس دستور 1996 الولاية حيث نص في المادة 15 على أن : "الجماعات الإقليمية للدولة البلدية والولاية"⁽²⁾.

وبصدور القانون رقم 90-09 عرف الولاية في مادته الأولى: "الولاية جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي..."⁽³⁾.

الفرع الثاني: هيئات الولاية:

نصت المادة 02 من قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 29 فيفري 2012 على أن الولاية تتكون من هيئتين هما:

- المجلس الشعبي الولائي.
- الوالي.

أولا: المجلس الشعبي الولائي:

تقوم اللامركزية الإقليمية على وجود مصالح محلية لسكان الإقليم، ويعهد بإدارة هذه المصالح إلى هيئات منتخبة تسعى إلى تقريب الإدارة من المواطن.

وكون المجلس الشعبي الولائي هو مظهر للتعبير عن اللامركزية المحلية باعتباره مجلس منتخب يمثل الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية فهو أيضا حلقة وصل وأداة ربط بين الجهاز الإداري وسكان الولاية.

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 181.

2- دستور 1996.

3- قانون الولاية رقم 90-90، المؤرخ في 07/04/1990.

وترتبط أهمية تحقيق الترقية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بمدى كفاءة أعضائها وفعاليتهم وسهرهم على خدمة المواطن، إلى جانب حرصهم على تنفيذ المشاريع الوطنية في مختلف القطاعات واحترامهم للمبادئ الأساسية.⁽¹⁾

1- تكوين المجلس الشعبي الولائي:

ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الولائي من قوائم المترشحين الذين تقدمهم الأحزاب المعتمدة أو من قوائم المترشحين الأحرار، لمدة خمس سنوات ويكون الاقتراع عاما ومباشرا وسريا، بينما يحدد عدد أعضاء المجلس تبعا لعدد سكان الولاية على النحو التالي:

- 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.
- 39 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 250.001 و 650.000 نسمة.
- 43 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 650.001 و 950.000 نسمة.
- 47 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 950.001 و 1.150.000 نسمة.
- 51 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة⁽²⁾.

ولقد استثنى المشرع الجزائري بعض الموظفين من ذوي المراكز المؤثرة الترشح لعضوية المجالس الشعبية الولائية.^(*) وهذا ضمانا لمراكزهم وكذا لعدم إساءة استعمال السلطة والنفوذ من طرفهم.

يشترط في المرشح للمجلس الشعبي الولائي أن يكون من ذوي الأخلاق الحميدة والولاء الدائم للوطن، وإذا ما ثبت بعد انتخابه أنه أصبح في وضع يتعارض مع شروط الانتخاب ينبغي

1- حسين فريحة، "الرشادة الإدارية" ودورها في تحقيق التنمية المحلية، "مجلة الاجتهاد القضائي". العدد السادس، افريل 2010، ص 71.

2- قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص. ص 184، 183.

*- راجع المادة 100 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات والصادر بموجب الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 1997/03/06.

عليه أن يقدم استقالته في مهلة شهر واحد، وفي حالة استقالة احد أعضاء م.ش.و أو إقصائه يستخلف بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير ويثبت هذا الاستخلاف بمداولة من المجلس الشعبي الولائي، أما إذا كان عضو م.ش.و في حالة متابعة جزائية لا تسمح له بممارسة مهامه قانونا يمكن توقيفه بموجب مداولة ويتم إعلان التوقيف بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية إلى حين الفصل النهائي من الجهة القضائية المختصة.

ويعاد انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي وتجديده في الحالات التالية:

- ✓ في حالة إلغاء نهائي لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- ✓ في حالة استقالة جماعية لجميع الأعضاء الممارسين.
- ✓ عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف الأعضاء.
- ✓ في حالة اختلاف خطير بين أعضاء المجلس من شأن هذا الاختلاف أن يعرقل السير الحسن والعادي للمجلس.

ويتم الإعلان عن حل المجلس الشعبي الولائي وتحديد تاريخ تجديده بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء بناء على تقرير يقدمه وزير الداخلية.

وتنتهي الفترة الانتخابية للمجلس المجدد بانتهاء الفترة الباقية ولغاية التجديد التام والعام للمجلس و على المستوى الوطني.⁽¹⁾

2-تسيير أعمال المجلس الشعبي الولائي:

1-2 انتخاب الرئيس:

ينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي للفترة الانتخابية من طرف جميع أعضاء المجلس بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة في الدورة الأولى، وبخلافه تجرى دورة ثانية يتم الانتخاب فيها بالأغلبية النسبية على أن يعلن رئيسا اكبر المترشحين سنا في حالة تساوي الأصوات وهو ما أشارت إليه المادة 25 من قانون الولاية.

1- حسين فريحة، مرجع سابق، ص72.

وتتمثل اختصاصات ومهام الرئيس في تسيير شؤون المجلس بواسطة ديوان يتكون من موظفين بالولاية، ذلك أن قانون الولاية لم يخوله اختصاص التمثيل الذي يبقى موكلا للوالي وهو ما سيتم التطرق إليه لاحقا.

2-2 دورات المجلس ومداولاته:

أ- **الدورات:** يعقد المجلس الشعبي الولائي دورات عادية وأخرى استثنائية، بالنسبة للدورات العادية يعقد 04 دورات في السنة مدة الواحدة 15 يوما على الأكثر، وقد نص قانون الولاية على ضرورة إجرائها في تواريخ محددة، وإلا عدت باطلة وهي أشهر: مارس - جوان - سبتمبر - ديسمبر، ولا يمكن جمعها.⁽¹⁾ أما بخصوص الدورات الاستثنائية فيمكن للمجلس أن يعقدها عندما تقتضي الحاجة إلى ذلك سواء بطلب من رئيس الم.ش.و أو ثلث (3/1) أعضاء المجلس أو الوالي، تختتم هذه الدورة باستنفاد جدول أعمالها، وعند حصول كارثة طبيعية أو تكنولوجية يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون.⁽²⁾

ب- **المداولات:** لكي تتم مداولات المجلس بصورة شرعية يجب أن يضم اجتماع المجلس أغلبية الأعضاء فإن لم يحصل هذا الأمر وجهت دعوة ثانية للأعضاء لعقد اجتماع بعد خمسة أيام كاملة على الأقل، حينذاك يمكن للمجلس أن يعقد اجتماعه ويتداول في القضايا المعروضة عليه مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.⁽³⁾

وفي حال تعذر الحضور على احد الأعضاء يمكن له أن يوكل كتابيا أحد الأعضاء من اختياره، ليصوت نيابة عنه، إلا انه من اجل تجنب كل إساءة استعمال لهذا الأمر فقد نص القانون على أن العضو الواحد لا يستطيع أن يحمل معه إلا إنابة واحدة ولدورة واحدة في العام.⁽⁴⁾

تجرى مداولات وأشغال الم.ش.و بما فيها مداولات وأشغال اللجان في المقررات المخصصة

2-1- المادة 14 و 15 من قانون الولاية رقم 07-12 المؤرخ في 29 فيفري 2012.

3-4 أنظر المواد 19 و 20 و 21 من قانون الولاية السالف الذكر.

للمجلس الشعبي الولائي. (1) وفي حال حدوث قوة قاهرة تحول دون الدخول إلى المجلس يمكن عقد مداورات وأشغال المجلس في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي. (2)

القاعدة العامة أن تكون جلسات المجلس علنية، واستثناءا يمكن أن يتداول المجلس في جلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين:

- الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.
- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين. (3)

ج - اللجان:

لقد خول قانون الولاية للم.ش.و تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة خاصة في مجالات الاقتصاد والمالية والتهيئة العمرانية والتجهيز والشؤون الاجتماعية والثقافية، ويجب أن يراعى في تشكيل اللجنة التناسب مع المكونات السياسية للمجلس ، كما يمكن للجنة الاستعانة بأي شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة. (4)

3- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي:

إن تأثر قانون الولاية رقم 09/90 بالأسس والمبادئ الواردة بدستور 1989 يظهر بجلاء من خلال تحديد صلاحيات واختصاصات المجلس، وذلك بعد التخلي مذهبيا عن الاختيار الاشتراكي الذي كان يكرسه دستور 1976. (5)

ويمارس المجلس هذه الاختصاصات عن طريق اللجان التي يتكون منها، والتي حددتها المادة 22 من قانون الولاية رقم 09/90 بثلاثة لجان دائمة يشكلها المجلس من بين أعضائه. (6)

1-2-3 أنظر المواد 22،23،26 من قانون الولاية رقم 12-07 السالف الذكر.

4- أنظر المواد 33 و 34 و 36 من قانون الولاية الصادر سنة 2012.

5- محمد الصغير بعلي ، دروس في المؤسسات الإدارية. منشورات جامعة باجي مختار ، عنابة، ص،ص،ص، 148،149،150.

6- تنص المادة 22 من قانون الولاية رقم 90-09: "يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة هي: لجنة الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية والتجهيز، الشؤون الاجتماعية والثقافية".

حيث يمارس المجلس اختصاصات مالية واقتصادية وصناعية واجتماعية وثقافية، كما توجد اختصاصات ذات طبيعة عمرانية و فلاحية وسياحية.

ولكي تؤدي هذه اللجان دورها المنتج والفعال تستعين بالمجلس التنفيذي للولاية.⁽¹⁾ هذا الأخير كان سابقا يتكون من مديري مصالح الدولة في مختلف القطاعات داخل الولاية (مدير التربية الوطنية، مدير الصحة، مدير الري، مدير النقل....) وفي إطار تخفيض الأعباء الإدارية ، أعيد تنظيم مديريات المجلس التنفيذي الولائي ، حيث تم إدماج بعض المديريات مع بعضها الأخر ، وصارت تعرف بالأقسام وذلك اعتبارا من أول جانفي 1987، وكل قسم يتكون من عدة مصالح، لكن المجلس التنفيذي يضم فقط رؤساء الأقسام، ويرأسه الوالي.⁽²⁾

كما تساعد هذه اللجان هيئات استشارية تؤدي الكثير من الخدمات الاستشارية التي يقدمها المجلس الاقتصادي والاجتماعي على مستوى الولاية ، هذا الأخير يختص بإبداء الرأي في المسائل والموضوعات ذات الصيغة المحلية، كما ينظر في ميزانية الولاية ويبيدي ملاحظاته بشأنها.⁽³⁾

وفي إطار تعزيز قانون الولاية الجديد والذي تم المصادقة عليه مؤخرا في انتظار صدوره موازاة مع صدور قانون البلدية 10/11، كلف رئيس الجمهورية السيد "عبد العزيز بوتفليقة" السيد "بابار" رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي بمهمة جديدة من شأنها الخروج من المأزق الذي تعاني منه الجماعات المحلية المتمثلة في الولايات والبلديات، وعلى رأسها البلديات التي تعتبر قاعدة اللامركزية في الدولة الجزائرية والتي أثبتت الدراسات بشأنها وخاصة تلك الواقعة في المناطق النائية، أنها تعاني من نقص كبير في ميزانيتها المحلية.

وتتمثل هذه المهمة في القيام بجولة تحسيسية عبر كامل التراب الوطني يلتقي فيها بأطراف المجتمع المدني والهدف من هذا اللقاء هو الاستماع إلى مختلف وجهات النظر، والاقتراحات التي يمكن الاستفادة منها.

1- حسين فريجة ، مرجع سابق ، ص 74.

2- عمر صدوق ،دروس في الهيئات المحلية المقارنة.ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر ، ص 113.

3- حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ،ديوان المطبوعات الجامعية،الطبعة الثانية،الجزائر ، ص 146.

وفي الأخير يعد رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي تقرير حول ذلك ويرسله إلى رئيس الجمهورية.

وبخصوص مهمة المجلس الشعبي الولائي فتتمثل في دراسة جميع الشؤون الخاصة المتعلقة بالولاية عن طريق المداولة، أو كل قضية ترفع إليه عن طريق ثلث أعضائه أو رئيسه أو الوالي، كما يقوم بالإشراف على عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إضافة إلى تهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة وترقية التراث والمحافظة على الآثار، كما يقوم م.ش.ب في إطار النهوض بالولاية والتكامل والانسجام بمد يد المساعدة لجميع المصالح والبلديات، وفيما يلي سنتطرق إلى اختصاصات المجلس الشعبي الولائي على النحو التالي:

أ-الصلاحيات العامة للمجلس الشعبي الولائي:

منح المشرع للمجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية رقم 07/12 إضافة إلى المهام المنوطة به ما يلي :

-إمكانية التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة من خلال المساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية و الاجتماعية. العمومية للولاية في - إمكانية اقتراح قائمة مشاريع سنويا قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية. (1)

-تقديم المساعدة للبلديات وذلك في إطار التكامل وانسجام الأعمال التي ينبغي القيام بها.

-إمكانية المبادرة بكل الأعمال التي تهدف إلى انجاز التجهيزات التي بحكم حجمها وأهميتها أو استعمالها تتجاوز قدرات البلديات. (2) إضافة إلى العديد من الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس الشعبي الولائي يمكن الاطلاع عليها في هذا القانون. (3)

ب-اختصاصات في مجال التنمية الاقتصادية:

يعد المجلس الشعبي الولائي مخططا للتنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف و

1-2 انظر المواد 73، 74 من قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 29 فيفري 2012.

3- راجع المواد 75، 76، 77، 78، 79. من قانون الولاية السالف الذكر.

البرامج و الوسائل المعبئة من الدولة في إطار مشاريع الدولة و البرامج البلدية للتنمية, و يعتمد هذا المخطط كإطار للترقية و العمل من أجل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للولاية و في إطار هذا المخطط يقوم المجلس الشعبي الولائي بما يأتي :

-يحدد المناطق الصناعية التي سيتم إنشائها و يساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية و مناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل و يبدي رأيه في ذلك.

-يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي .

-يسهل و يشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.

-يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية باتخاذ كل التدابير الضرورية.

كما يقوم المجلس الشعبي الولائي بتطوير أعمال التعاون و التواصل بين المتعاملين الاقتصاديين مؤسسات التكوين و البحث العلمي و الإدارات المحلية من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية و يعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار.

ج-اختصاصات في مجالات مختلفة (التنمية الصناعية والاجتماعية والثقافية وفي مجال الفلاحة والري والسياحة والمواصلات والإسكان):

يمكن للمجالس الشعبية إحداث مؤسسات صناعية على مستوى الولاية كما يمكن لها في هذا الإطار تشجيع البلديات على إقامة وتنمية الصناعة التقليدية، حيث أجاز لها القانون التدخل بنفسها لإنشاء هذه الصناعات إذا ما تجاوز إنشائها الإمكانيات المالية أو الفنية المتاحة للبلدية.

كما يحق للمجالس الشعبية في إطار تحقيق التنمية الاجتماعية إنشاء مرافق ومؤسسات تعمل على العناية بالصحة العامة للمواطنين، ويكون بتطوير هذه المؤسسات وفق ما تتماشى عليه السياسة العامة للدولة، كما يحق لها تطوير التكوين المهني للشباب والعمل على رعايته من الانحراف بهدف إعداد القوة العاملة المدربة تدريباً فنياً ومهنياً والتي تحتاج إليها القطاعات الاقتصادية بالولاية لاسيما بالنسبة للمشروعات المستحدثة في كافة الميادين الاقتصادية.

وبما أن الدولة تهتم بالتنمية الزراعية لما لها من دور في إنعاش الاقتصاد الجزائري فكان لابد عليها من الاهتمام بالزراعة المحلية، لذلك منحت للمجلس الشعبي حق الشروع في كل نشاط يمكن أن يساعد على استثمار الأراضي وحماية التربة واستصلاحها.

ومن اهتمامات الدولة أيضا ما يتعلق بالسياحة، حيث تعتبر هذه الأخيرة مصدر هام للتنمية مدخولها وتقوية اقتصادها لما تجلبه من عملات أجنبية.

وقد أصبح من اختصاص المجالس الشعبية تسهيل انطلاق السياحة والعمل على مراقبتها ومساعدة البلديات التي تعجز إمكانياتها المتاحة عن تحقيق هذه الغاية، إضافة إلى المواصلات وخدمات الإسكان حيث تعتبر من أهم المرافق العامة التي تهتم بها الإدارة الحديثة⁽¹⁾

ثانيا: السوالى:

إذا كان المجلس الشعبي الولائي كأحد هيئات الولاية يتم انتخابه من طرف سكان الولاية، فإن الوالي يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير وزير الداخلية، وقد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاة بموجب النص عليه صراحة في صلب دستور 1996 وذلك طبقا للمادة 78 منه، غير أنه لا يوجد نص قانوني يحدد الشروط الموضوعية و المعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاة، ذلك لمهمة الوالي تجعل عملية وضع قانون أساسي له من الأمور المعقدة.

أما بالنسبة لمهامه ، فهي تتم طبقا لقاعدة توازى الأشكال، بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه.⁽²⁾

1-صلاحيات الوالي باعتباره ممثل للدولة:

نصت المادة 110 من قانون الولاية رقم 07-12 على أن: "الوالي هو ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة."

1- حسين فريحة، مرجع سابق، ص 75 إلى 78.

2- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. دار العلوم، عنابة، ص 125.

عندما نقارن نص هذه المادة مع المادة 92 من قانون الولاية رقم 90-09 السابق. (1) نلاحظ أن المشرع الجزائري قد تدارك الوضع الذي كان عليه في السابق، حينما قلص من القيود التي كانت تكبل الوالي والتي تتمثل في إخضاعه للتعليمات التي كان يتلقاها من كل وزير من الوزراء، وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على أن المشرع الجزائري أراد بذلك منح استقلالية محلية للولاية من خلال سلطة اتخاذ القرارات دون تدخل من الوزراء، وبذلك انحصرت مهمته في التمثيل والتفويض.

وعلى الصعيد السياسي لم يحدث المشرع الجزائري أي تعديل بهذا الخصوص ، حيث بقي الوالي يتمتع بمهمة عامة في الإعلام عن الحياة السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، وهو يتصرف لهذه الغاية بدائرة الاستخبارات العامة، ويمكن أن يطلب أيضا القيام بالتنقيش والتحقيق الضروري وفقا لما تقتضيه الأوضاع الخاصة، ويمثل الوالي السلطة الإدارية في الولاية وبهذه الصفة يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة، ويؤمن التمثيل القانوني للدولة، ويمارس الوصاية على البلديات والمجلس الشعبي للولاية، كما يمارس خاصة مهام الضبطية الإدارية ويؤمن حفظ النظام، ولهذا يوضع تحت تصرفه قوات الشرطة. (2) كما نصت عليه نص المادة 116 من قانون الولاية.

2 - صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية:

يعد الوالي القضايا الخاضعة للمجلس الشعبي الولائي، بمساعدة دوائر الولاية وأعضاء المجلس التنفيذي ويحضر الملفات والتقارير الإعلامية والميزانية، ويشارك في اجتماعات المجلس ويمكنه أن يتكلم أمامه، لكنه لا يتمتع بحق التصويت.

1- تنص المادة 92 من قانون الولاية رقم 90-09 على أن: "... يتخذ الوالي قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء".

2- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية. ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2009، ص276.

ينفذ الوالي مداورات المجلس الشعبي الولائي وخاصة فيما يتعلق بالميزانية، كما يمثل الولاية أمام القضاء ويوقع العقود والصفقات التي وافق عليها المجلس الشعبي للولاية وأخيرا يعتبر الرئيس التسلسلي للعاملين ويمارس عليهم السلطة التأديبية.

وبالإجمال، فإن الوالي يتولى مهمة مثقلة بالأعباء وحساسة تتطلب مؤهلات إدارية وسياسية عالية، لذا فعليه أن يكون مختصا ومخلصا من الناحية السياسي للدولة.⁽¹⁾

المطلب الثاني: البلدية:

تعد البلدية عنصرا هاما على المستوى المحلي، فهي الجماعة القاعدية في الدولة كما نص عليها دستور 1996 في مادته 15 منه.⁽²⁾ وأهمية البلدية لا تكمن فقط في قدم تاريخ وجودها الاجتماعي الذي يعود إلى ما قبل العصر الروماني فحسب، بل تكمن أيضا في تلك العلاقة

الوطيدة التي تجمعها بالمجتمع والدور الذي تمتاز به في إيجاد الحلول للمشاكل اليومية والمستمرة التي يعاني منها المواطن، وهي فضلا عن ذلك تشكل دعامة أساسية لسلطة الدولة وميدانا لتطبيقها.⁽³⁾

وعليه سنتولى دراسة الإدارة البلدية في الجزائر من خلا تقديم لمحة قصيرة عنها في الفرع الأول وبيان هيئاتها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف البلدية:

كان التنظيم البلدي في الجزائر إبان الاستعمار، يتميز بوجود هيئات إدارية على المستوى المحلي عرفت بالمكاتب العربية « Bureaux Arabe »، وكانت هذه الهيئات مسيرة من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير.

1- أحمد محيو، مرجع سابق، ص 278.

2- ع تنص المادة 15 من دستور 96 على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية."

3- عمتوت عمر، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية. دار هومة، الجزائر، 2009، ص 66.

وبعد الاستتباب النسبي للوضع في الجزائر، عمدت السلطات الاستعمارية إلى تكييف وملاءمة التنظيم البلدي تبعاً للأوضاع والمناطق، حيث قسمت إلى 03 أصناف من البلديات على النحو التالي:

- بلديات أهلية.
- بلديات مختلطة.
- بلديات ذات التصرف التام.⁽¹⁾

وعليه فقد تميزت البلديات الأهلية والمختلطة بخضوعها للاحتلال الفرنسي وحكمه الجائر، بسبب تمركز الأهالي (السكان الأصليين) في هذه المناطق، بينما البلديات التامة أقيمت في المناطق التي يتواجد فيها الأوربيون (الفرنسيون) بكثرة وتميزت بخضوعها للقانون البلدي الفرنسي.

بعد الاستقلال عانت البلديات من عجز مالي نتيجة لنقص مواردها المالية وزيادة نفقاتها بسبب المساعدات الاجتماعية التي كانت تقدمها لمن أصابه ضرر إبان حرب التحرير الوطني.

وعلاجاً لهذا الوضع قامت الجزائر بتخفيض عدد البلديات الموروثة عن الاستعمار والتي كان يتجاوز عددها 1535 بلدية إلى النصف حتى يتسنى تسييرها وإدارتها بالوسائل البشرية والمادية المتاحة.⁽²⁾

وتكمن أهمية هذه المرحلة في القضاء على ظاهرة التنوع في تنظيم البلديات، حيث ألغيت البلديات المختلطة، وتم عزل الأشخاص الذين لم يظهروا تعاونهم مع الثورة، وعين رؤساء بلديات ونوابهم من بين قدماء المجاهدين ليقوموا بمهام إدارية وسياسية محدودة نظراً لمحدودية الإمكانيات المادية آنذاك.⁽³⁾

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص. ص 131، 132.

2- عموت عمر، مرجع سابق، ص 67.

3- عمر صدوق، مرجع سابق، ص 7.

ويصدر دستور 1963 أولى اهتماما بالبلدية، حيث منحها اختصاصات مختلفة تمارسها في حدود إقليمها. (*) وقد أكد ميثاق الجزائر هذا التوجه حيث جاء فيه: " أن الخيار الاشتراكي والسير المنسجم للتسيير الذاتي وضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية هدفها أن تجعل من مجلس الحوز قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد...".

وفي سنة 1967 صدر أول قانون بلدي بموجب الأمر رقم 67/24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، حيث كان يشكل أساس التنظيم البلدي في الجزائر، وقد سار على نفس التوجه الذي سار عليه دستور وميثاق الجزائر السابقين. و قد تأثر المشرع الجزائري في هذه الفترة بالنموذج اليوغسلافي من حيث التعاريف و الوظائف و السياق الإيديولوجي :

*من حيث التعاريف و الوظائف : حيث أن كليهما يتطور في نظام يقوم على الحزب الواحد الذي يشكل من حيث المبدأ طليعة الشعب و يسهر على سير المؤسسات .

*من حيث السياق الإيديولوجي: يتجسد من الناحية النظرية في الاختيار الاشتراكي يتولي العمال أنفسهم مهام النشاطات الاقتصادية والاجتماعية .

وعلى الرغم من هذا التقارب ، إلا أن البلدية الجزائرية تختلف عن البلدية في يوغسلافيا من حيث أنها تتمتع باستقلال أقل في جميع المجالات.

وفي الأخير يتضح أن الجزائر تأثرت بالنظام اليوغسلافي في النواحي المذكورة أعلاه، وإستفادت من النموذج الفرنسي في التخفيف من هذا الاستقلال في ما يتعلق بإقرار نظام خاص موحد ومطبق في كل البلديات ، باستثناء مدينة الجزائر وكذلك فيما يتعلق باللجوء إلى وسائل المراقبة الصادرة عن الوصاية الإدارية. (2)

* تنص المادة 9 من دستور 1963 على : " أن المجموعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية و الاجتماعية القاعدية."

1- أحمد محيو، مرجع سابق ، ص.ص184 185.

بعد صدور قانون البلدية رقم 08/90 منح سلطات واسعة للبلدية حينما عرفها في المادة الأولى منه على أن: " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون". وقد بين هذا التوجه قانون البلدية الصادر بموجب القانون رقم 10/11 مع جعلها الإطار المؤسسي لمشاركة المواطنين في التسيير.⁽¹⁾

وتأتي أهمية المشاركة الشعبية انطلاقاً من أن الناس هم وسيلة التنمية وغايتها، وتتمثل بصفة عامة في إسهام المواطنين ومنظمات المجتمع المدني (القطاع الخاص - الجمعيات الأهلية) في وضع وتنفيذ وتقييم السياسات العامة، سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون مع المؤسسات الحكومية المركزية والمحلية.⁽²⁾

وقد جسد قانون البلدية الجزائري رقم 10/11 مبدأ المشاركة الشعبية وذلك في الباب الثالث من القسم الأول في المواد من 11 إلى 14 تحت عنوان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، بقصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية التي تسعى الدولة الجزائرية إلى إقامتها لرفع روح التنمية المحلية والخروج من المأزق الذي تعاني منه اغلب بلدياتها.

1-راجع المادة 01 والمادة 11 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 03 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

2-سمير عبد الوهاب، "الاتجاهات المعاصرة في الحكم المحلي وارتجاهات التطوير"، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير. منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2005، ص53 إلى ص57.

الفرع الثاني: هيئات البلدية:

نصت المادة 15 من قانون البلدية رقم 10/11 على أن: " تتوفر البلدية على:

- هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي.
- هيئة تنفيذية: يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما.

وعليه سنتولى شرح هيئات البلدية ضمن هذا التقسيم على النحو التالي:

أولاً: المجلس الشعبي البلدي:

يعد المجلس الشعبي البلدي الخلية الأساسية للدولة الجزائرية، فهو يعكس روح الديمقراطية الشعبية ويجسد اللامركزية الإقليمية في البلاد، الأمر الذي يسمح له باكتساب أبعاد ديمقراطية شعبية، وهو بذلك امتداد متكامل للدولة بحيث يمثل فيها معظم مهامه.⁽¹⁾

ونظرا للموقع الذي يحله المجلس داخل الدولة، فقد جعله الدستور الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية.⁽²⁾ كما جعله قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.⁽³⁾

ولا شك أن هذه الأهمية التي منحها الدستور للمجلس الشعبي البلدي، تتطلب الدعم بالإمكانات البشرية والمادية لتمكينه من الاضطلاع بالمهام الكبرى الملقاة على عاتقه، وتحقيق الآمال المعلقة عليه.⁽⁴⁾ لذلك سنتولى دراسته من حيث تشكيله واختصاصاته ونظام سيره على النحو التالي:

1- حسين فريجة، مرجع سابق، ص 87.

2- المادة 14 الفقرة 2 من دستور 1996.

3- المادة 16 من دستور 1996.

4- حسين فريجة، مرجع سابق، ص 88.

1- تشكيل المجلس الشعبي البلدي:

يعد المجلس الشعبي البلدي الجهاز المنتخب الذي يعبر عن احتياجات السكان، حيث يتم انتخابه من قبل المواطنين القاطنين في إقليم البلدية عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر لمدة خمس سنوات.⁽¹⁾

ويتشكل المجلس من عدد الأعضاء المنتخبين، أي الناجحين من القوائم المترشحة بحيث يتم نجاح عدد من أعضاء القائمة تناسبا مع عدد الأصوات التي تحصلت عليها، وقد عمد المشرع الجزائري إلى معيار التعداد السكاني لتحديد عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي في كل بلدية طبقا للمادة 97 من قانون الانتخابات وذلك بالشكل التالي:

- سبعة (07) أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- تسعة (09) أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة.
- إحدى عشرة (11) عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.
- خمسة عشرة (15) عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة.
- ثلاثة وعشرون (23) عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة.
- ثلاثة وثلاثون (33) عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.

ويقوم المجلس المشكل بممارسة وظائفه طيلة العهدة المقدرة بخمس (05) سنوات كاملة، وتمدد تلقائيا في الحالات الاستثنائية والحصار والعدوان (المادة 75 من قانون الانتخابات).⁽²⁾

1- قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 214.

2- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية "القانون رقم 11-10 المؤرخ في 03 جوان 2011 المتعلق بالبلدية". دار الهدى، عين مليلة - الجزائر، 2011، ص. ص 26، 27.

2- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

تناول قانون البلدية رقم 10/11 صلاحيات المجلس في الباب الثاني من القسم الأول وخصص له أربعة فصول من المواد 107 إلى 124، وبالمقارنة مع القانون القديم رقم 08/90 نلاحظ أن المشرع قد أبقى على نفس الصلاحيات في القانون الجديد، غير انه قام بدمجها في أربعة فصول بدل ثمانية فصول.

وعليه سنتولى دراسة صلاحيات المجلس الشعبي البلدي وفق قانون البلدية رقم 10-11 الجديد.

2- 1 في مجال التهيئة والتنمية:

تناولت هذا الاختصاص المواد من 107 إلى 112 من هذا القانون⁽¹⁾ حيث تتولى البلدية إعداد مخططها التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى الموافق لعهدته، و يصادق عليه المجلس بموجب مداولة، وتعمل على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة إليها قانونا، بالتنسيق مع مخطط الولاية وأهداف المخططات الوطنية المتعلقة بالتهيئة والتنمية المستدامة.

كما تشارك البلدية في الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية بموجب الآراء التي تبديها بشأن المشاريع القطاعية المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء.

2- 2 في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:

تلعب البلدية دور هام في مراقبة احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، كما تسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها، وذلك باشتراط الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة، إضافة إلى حماية التراث العمراني وذلك بالعمل على:

1- انظر قانون البلدية رقم 10-11 الصادر في سنة 2011.

أ- المحافظة على المواقع الطبيعية والآثار نظرا لقيمتها التاريخية والجمالية.

ب- حماية الطابع الجمالي والمعماري وانتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية.

إضافة إلى وجوب قيامها بتسمية كافة المنشآت والتجهيزات والتجمعات السكنية والشوارع وكافة الفضاءات المتواجدة داخل إقليم البلدية، كما مكنها القانون من المشاركة في إحياء وتنشيط المناسبات والاحتفالات الوطنية لاسيما منها تلك المتعلقة بالثورة التحريرية⁽¹⁾، كما أشار إليه قانون البلدية رقم 10-11⁽²⁾.

ج- في مجال التربية والحماية الاجتماعية والنشاطات الثقافية:

تقوم البلدية بانجاز مؤسسات التعليم الأساسي طبقا للمقاييس والمتطلبات الوطنية ووفقا للخريطة المدرسية، وتقوم زيادة على ذلك بصيانة هذه المؤسسات كما تعمل على توفير النقل المدرسي في المناطق المعزولة، والعمل على تشجيع وترقية النشاطات التعليمية والمدرسية بكل الإجراءات المتاحة⁽³⁾.

ومن بين هذه الإجراءات التي تقوم بها البلدية:

- انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها.
- انجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك⁽⁴⁾.

د- في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق:

تتكفل البلدية بانجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها طبقا للمقاييس الوطنية وتقدم في حدود إمكانياتها المساعدة لصيانة كل الهياكل والأجهزة المكلفة بالشببية والثقافة والرياضة والترفيه، كما تعمل على انجاز وصيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها.

1- علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص.ص 28، 29.

2- راجع المواد من 113 إلى 121 من قانون البلدية رقم 10-11 السالف الذكر.

3- راجع المواد 97 و 98 و 99 من قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ 08/04/1990.

4- لمزيد من المعلومات راجع المادة 122 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 2011/06/22.

وتختص البلدية في مجال السكن بتنظيم شروط الترقية العقارية العمومية والخاصة وتنشيطها ولهذا تقوم بما يأتي:

- المشاركة في إنشاء المؤسسات وشركات بناء العقارية.
- تشجيع إنشاء التعاونيات العقارية في تراب البلدية.
- تشجيع كل جمعية للسكان وتنظيمها من أجل القيام بعمليات حماية العقارات أو الأحياء وصيانتها.
- تساعد على ترقية برامج السكن أو تشارك فيها.⁽¹⁾

كما تتكفل البلدية بالحفاظ على الصحة والنظافة والمحيط وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة 123 من هذا القانون إلى جانب إنشاء وتوسيع وصيانة المساحة الخضراء والعمل على حماية التربة والموارد المائية والمساهمة في استعمالها الأمثل كما أشارت إلى ذلك المادة 124 من هذا القانون.

3- نظام سير المجلس:

يتولى المجلس ممارسة مهامه بموجب النظام التداولي أي أن كافة أعماله لا تكون إلا بموجب مداولات ولا مجال للعمل الفردي منه، ويحكم نظام مداولات المجلس الشعبي البلدي العديد من القواعد أهمها:

1-1 دورات المجلس:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دوراته العادية كل شهرين أي بمعدل ستة (06) دورات سنويا وتكون مدة الدورة خمسة (05) أيام على الأكثر، وهو ما أشارت إليه المادة 16 من قانون البلدية كما يمكنه عقد دورات غير عادية كلما اقتضت الحاجة لذلك بطلب من الوالي ثلثي الأعضاء كما يجتمع وجوبا وبقوة القانون في حالة قيام حالة أو ظرف استثنائي.⁽²⁾

1- راجع المواد 100 و 102 و 106 من قانون البلدية رقم 08/90 السالف الذكر.

2- أنظر المادة 17 و 18 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/03.

الأصل أن يعقد المجلس دوراته بمقر البلدية، واستثناءا يمكن أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية وذلك في حالة قوة قاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية.⁽¹⁾

يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية.⁽²⁾ وترسل الاستدعاءات لدورات المجلس من رئيسه وتدون بسجل مداوات البلدية.⁽³⁾ يتسلم أعضاء المجلس هذه الاستدعاءات، مرفقة بمشروع جدول الأعمال بواسطة ظرف يرسل إلى مقر سكنهم قبل عشرة (10) أيام كاملة على الأقل، من تاريخ افتتاح الدورة مقابل وصل استلام، ويمكن تخفيض هذا الأجل في حالة الاستعجال على ألا يقل عن يوم واحد كامل، وفي هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات.⁽⁴⁾

وقد اوجب القانون توفر نصاب أغلبية الأعضاء حتى يصح الاجتماع تقاديا لحالات الانسداد وتعطل المصالح العامة، وتصح الاجتماعات مهما كان عدد الحاضرين بعد توجيه استدعاء ثاني بفارق خمسة (05) أيام كاملة على الأقل.⁽⁵⁾

3-2 مداوات المجلس:

إن أول مسألة تبدأ بها مداوات المجلس الشعبي البلدي هي مشروع جدول أعمالها الذي يخضع للتصويت من قبل الأعضاء، بحيث يجوز إضافة نقطة أو بعض النقاط في هذه الأعمال.

والقاعدة أن تجرى مداوات المجلس وتحرر باللغة العربية، وتعد المداولة مقبولة بموافقة الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس.

وتعد مداوات المجلس نافذة بعد المصادقة عليها من قبل الأعضاء بالنصاب المطلوب قانونا وإرسالها للوالي، ماعدا تلك المتعلقة بالمسائل الخاصة التي تستوجب المصادقة الصريحة من الوالي والمتعلقة بالعمليات المالية عموما.⁽⁶⁾

1-2-3- أنظر المواد 19-20-21 من قانون البلدية السالف الذكر.

4-5- انظر المادتين 21-23 من نفس القانون.

6- علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص33.

3-3 لجان المجلس:

يشكل المجلس لجانا دائمة وأخرى مؤقتة تتكفل بجوانب مختلفة من الصلاحيات المناطة به.

أ- اللجان الدائمة: يتراوح عدد أعضاء هذه اللجان من 03 إلى 06 بالنظر للتعداد السكاني للبلدية وتضطلع بالمسائل التالية:

- الاقتصاد والمالية والاستثمار .
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.
- الري والفلاحة والصيد البحري.
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضة والشباب.⁽¹⁾

ب- اللجان المؤقتة: وهي تلك اللجان التي يمكن تشكيلها بصفة ظرفية بمناسبة التحقيق أو دراسة مسألة لها طابع خاص ويمكن تشكيلها وفق إجراءات محددة.⁽²⁾

ثانيا : رئيس المجلس الشعبي البلدي :

يتكون النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي من الأحكام المتعلقة بتعيينه و انتهاء مهامه و صلاحياته .

1-التعيين :

حدد المشرع شروط تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمن قانون البلدية لا سيما في المادة 64 وما بعدها ، و تتمثل هذه الشروط في :

- أن يكون متصدرا القائمة الفائزة بأغلبية أصوات الناخبين.
- في حالة حصول قائمتين أو أكثر على نفس عدد الأصوات، يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشح أو المرشحة الأصغر سنا من بين الأعضاء.

1- المادة 32 من قانون البلدية رقم 10/11.

2- راجع المادة 33 من نفس القانون.

و الملاحظ أن المشرع في هذه المادة كان أكثر تحديدا في إسناده رئاسة المجلس بموجب نص قانون لمتصدر القائمة التي حصلت على أغلبية المقاعد ولم يترك ذلك للمجلس عن طريق الانتخاب ، و ما أثير بشأن ذلك من إشكاليات ، و لعل الحكمة في ذلك ترجع إلى ترك مسألة اختيار رئيس المجلس للناخبين و ممارسة حقهم في إسناد رئاسة المجلس للمترشح الأول في القائمة التي يختارونها .

و يتم تنصيب المجلس الشعبي البلدي و الرئيس من قبل الوالي خلال 15 يوما الموالية لإعلان نتائج الانتخابات ، وذلك في حفل و أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله ، كما يتم إعلام ذلك للعموم عن طريق الإعلان بمقر البلدية و ملحقاتها .

و يقوم رئيس المجلس بمهامه بمساعدة نائبين (02) إلى (06) نواب بالنظر إلى عدد المقاعد المطلوبة في المجلس على النواب المقترحين بالأغلبية. (1)

2- إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:

هناك حالات يتم فيها إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي و تسري أحكامها على جميع أعضاء المجلس وهي انتهاء العهدة المقدرة بخمس سنوات، الاستقالة، التخلي، الإقالة الوفاة والإقصاء، و هناك حالة وحيدة تخص رئيس المجلس الشعبي البلدي و هي حالة سحب الثقة

لذلك سنتناول هاتين الحالتين على النحو التالي :

2-1 الاستقالة:

اشترط قانون البلدية على رئيس المجلس الشعبي البلدي تقديم استقالته أمام المجلس الشعبي البلدي و يخطر الوالي بذلك فورا. (2) باعتبار أن أعضاء المجلس (القائمة الفائزة) هم الذين اختاروا رئيسهم و بالتالي تقدم الاستقالة أمامهم ، وتصبح استقالة رئيس المجلس سارية المفعول بمجرد إرسال المحضر للوالي .

1- علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص.ص 36 ، 37 .

2- المادة 73 من قانون البلدية رقم 10-11.

2-2 التخلي:

وهو الصورة الضمنية للاستقالة ، بحيث لا يعبر فيه رئيس المجلس عن إرادته بصورة صريحة و إنما يتخذ موقفا من شأنه التعبير عن تخليه عن منصبه كما أشارت إلى ذلك للمادة 74 من قانون البلدية رقم 10-11. (1)

كما يعتبر من حالات التخلي عن المنصب الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر و يعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي. (2)

2-3 الوفاة و الإقصاء:

أ- الوفاة : في حالة وفاة رئيس المجلس الشعبي البلدي ، أو أي عضو من أعضاء المجلس أو في حالة استقالته أو إقصائه يستخلف قانونا بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها ، و يتخذ الوالي مقرر الاستخلاف في مدة لا تتجاوز شهرا واحدا. (3)

ب-الإقصاء : تأتي هذه الحالة بعد قرار التوقيف الذي يصدر من الوالي عن كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة ، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة كما أشارت إليه المادة 43 من قانون البلدية .

2-4- سحب الثقة :

وهي الحالة التي تخص رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أن تسري على أعضاء المجلس، و سحب الثقة هو إجراء قانوني بموجبه يبادر أغلبية أعضاء المجلس بتجريد الرئيس من

1- تنص المادة 74 الفقرة الأولى "يعد متخليا عن المنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع

المجلس طبقا للمادة 73 اعلاه ...".

2- المادة 75 من قانون البلدية الجديد .

3- المادة 29 من قانون البلدية القديم رقم 08/90.

صفته الرئاسية و قد اشترط قانون البلدية أن يتم التصويت على قرار سحب الثقة بأغلبية 3/2 من الأعضاء.(1)

3 - صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع رئيس المجلس بازدواجية في الاختصاص ، حيث يمارس صلاحيات بصفته ممثلا للدولة و بصفته ممثلا للبلدية .

أ- صلاحياته بصفته ممثلا للدولة : يمارس في هذا المجال الصلاحيات التالية :

- في مجال ضبط الحالة المدنية :

خول القانون لرئيس المجلس و نوابه تفويض مهام ضبط الحالة المدنية إلى موظف أو موظفين يختارهم من بين موظفي البلدية الدائمين وذلك لتلقي التصريح بالولادات و الوفيات و تسجيل و قيد الوثائق و الأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية وذلك تحت رقابته و مسؤوليته .

- في مجال الضبط القضائي :

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابط الشرطة القضائية وهو ما أشارت إليه المادة 92 من قانون البلدية ، حيث يتولى بهذه الصفة تنفيذ جميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية ، تحت سلطة الوالي و إشراف النيابة العامة و له في ذلك تتبع المجرمين و القبض عليهم و تحرير محاضر بذلك و العمل على الحفاظ على معالم الجريمة و الأدلة قبل اختفائها و إتلافها و تقديمها لوكيل الجمهورية ، إضافة إلى العديد من المهام المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية .

- في مجال الضبط الإداري :

يمارس رئيس المجلس صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية بالاعتماد على سلك الشرطة

1- المادة 55 من قانون البلدية رقم 90-09 .

البلدية كما أشارت إليه المادة 93 من هذا القانون ، كما يمكنه عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا .

ب- صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية : يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي وضعيتين باعتباراه رئيسا للبلدية و مترئسا للمجلس .

• بصفته رئيسا للبلدية :

يمارس رئيس المجلس في هذا الإطار مهامها إدارية بحتة تتمثل إجمالا في السهر على حسن سير المصالح الإدارية التابعة للبلدية، وتمتعه بسلطة التعيين، وممارسة السلطة السلمية على الموظفين، إضافة إلى كونه الأمر بالصرف في البلدية.

• بصفته رئيسا للمجلس :

يمارس رئيس المجلس في هذا المجال التنسيق بين أعمال المجلس ، وذلك بتوجيه الاستدعاءات للأعضاء ، والسهر على تحرير محاضر المداولات و حفظها و ترأس المجلس، و له بهذه الصفة :

-تمثيل البلدية و العمل لحسابها في جميع المسائل المتعلقة بالحياة الإدارية و إبرام العقود ، و تمثيلها أمام الجهات القضائية .

و يستثنى من هذه القاعدة عدم قدرة رئيس المجلس تمثيل البلدية في العقود او المنازعات القضائية التي تكون البلدية طرفا فيها ، و يكون شخص رئيس المجلس أو زوجه أو احد أقربائه طرفا فيها ، و يرجع التمثيل في هذه الحالة إلى احد أعضاء المجلس يختار بموجب مداولة من طرف الأعضاء.(1)

1- علاء الدين عشي ، نفس المرجع ، ص 42.

ج- علاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي بالوالي :

يعود أساس العلاقة التي تربط رئيس المجلس الشعبي البلدي بالوالي إلى المركز القانوني ، حيث يتمتع كلاهما بالازدواجية الوظيفية ، إذ يمثلان الدولة تارة و إقليميهما تارة أخرى ، ويعتبر رئيس المجلس مرؤوسا للوالي من ناحية تمثيله للدولة ، حيث يمارس عليه الوالي السلطة الرئاسية كغيره من الموظفين ، ويلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتوجيهات الوالي و تخضع كافة أعماله التي يمارسها كمثل للدولة لرقابة والي الولاية خلال 48 ساعة بغرض بسط رقابته عليها و عدم دخولها حيز التنفيذ إلا بعد مرور مدة شهر كامل من تاريخ إرسالها للوالي ، وهو ما يفيد جواز سحبها أو إلغائها أو تعديلها من قبل الوالي خلال هذه المدة كما أشارت إليه المادة 98 من قانون البلدية .

ويجوز للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ، واتخاذ كافة الإجراءات الرامية إلى الحفاظ على النظام العام بشرط تقاعس رئيس المجلس البلدي عن القيام بذلك أو رفض تعليمات الوالي الصادرة في هذا الشأن و بعد إنذاره و منحه مهلة لذلك .

كما منح المشرع للوالي سلطات واسعة في رقابة المسائل المالية للبلدية و خول له الحلول محل المجلس و الرئيس لاتخاذ التدابير المالية اللازمة ، وهو ما تم النص عليه ضمن المادة 102 المتعلقة بموضع و تنفيذ ميزانية البلدية ، و كذلك المادة 203 التي تتعلق بتغطية النفقات الإلزامية للبلدية .

و سلطة الحلول التي يمارسها الوالي على رئيس المجلس ليست في كل الحالات مطلقة ، بل تبقى من تقدير الوالي وحده ، الذي يقدر درجة الأمن و النظام العام و الإجراءات الواجب اتخاذها لذلك .⁽¹⁾

ثالثا: إدارة البلدية:

يتولى إدارة البلدية أمين عام ، يمارس مهامه تحت رئاسة المجلس الشعبي البلدي.

1- علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 43.

1-الأمين العام للبلدية :

يمارس مجموعة من الصلاحيات الإدارية على النحو التالي :

- التحضير لاجتماعات و جلسات المجلس الشعبي البلدي .
- السهر على حسن سير المصالح الإدارية و التقنية بالبلدية .
- تسيير أرشيف البلدية و حفظه و حمايته طبقا للتنظيم و التشريع المعمول به .
- إعداد مشروع ميزانية البلدية .
- التشكيل في عضوية اللجنة البلدية للمناقصات المنصوص عليها ضمن المادة 191 من القانون .

2-مصالح البلدية :

يختلف تنظيم إدارة البلدية من بلدية لأخرى بحسب أهميته ، ولكن تتخذ بصورة عامة الشكل الآتي :

- مصلحة تسيير المستخدمين.
- مصلحة الحالة المدنية.
- مصلحة الانتخابات.
- مصلحة الإحصاء و الخدمة الوطنية.
- مصلحة الميزانية والمالية .
- مصلحة النشاطات الاجتماعية و الثقافية.
- المصالح التقنية .
- مصلحة أرشيف البلدية.
- مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات.(1)

1- علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص 43 .

المبحث الثاني: الجماعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة:

يعتبر استقلال الهيئات المحلية وعدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها الإدارة المحلية ، إلا أن الاستقلال التام غير ممكن لأنه يتناقض مع مبدأ وحدة الدولة وسلامة أراضيها ، ولضمان الاستقلال و الحد من عيوبه .⁽¹⁾ انتهج المشرع الجزائري وسيلة فعالة لوضع الهيئات المحلية تحت إشراف ورقابة خاصة تدعى الرقابة الإدارية.

لكن السؤال الذي يتبادر في الأذهان هو : ما مدى إمكانية ممارسة الجماعات المحلية لدورها التنموي في ظل الوصاية الممارسة عليها ؟ و ما أثر تطبيق الوصاية على حرية و استقلالية الجماعات المحلية ؟.

المطلب الأول: الاستقلال المحلي:

يعتبر الاستقلال أحد النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية المعنوية للمجموعات المحلية، التي تتطلب قدرا من الاستقلال الذاتي المحلي، لذلك وجب تبيان تعريف الاستقلال و مظاهره من جهة ثم بيان مستلزماته من جهة أخرى.

الفرع الأول: تعريف الاستقلال المحلي و مظاهره:

عرف الاستقلال المحلي على أنه حق الوحدات المحلية في القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة و في الحالة العكسية ترجيح حقوقها و انتزاعها ولو ضد سلطات الدولة.

كما عرفت على أنها حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات و القيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين و التنظيمات تحت إشراف و توجيه السلطة الوصية ، فيما عرفت من قبل الفقيهين ماسيتول و لاروك على أنها الاستقلالية القائمة على تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية و اختصاصات يحيلها عليها المشروع لتباشرها بنفسها .⁽²⁾

1- رمضان بطيخ ، " مفهوم الإدارة المحلية و دورها في التنمية الشاملة"، البلديات و المحليات في ظل الادوار الجديدة

للحكومة. منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة ، 2009، ص 233.

2- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري . عين مليلة، 2010، ص. ص 13،14.

وقد أعلنت عن هذا الاستقلال نصوص الإدارة المحلية لذلك سنتناول هذه النصوص فيما يلي:

أولاً: الموثيق:

تتضمن كل من ميثاق البلدية و ميثاق الولاية المبدأ العام المتعلق بحرية المجموعات المحلية و بسلطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية ، فنص الأول على " أن الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها المقررات المفيدة ، دون أن تعرض الأمر مسبقاً على سلطة الدولة ، و دون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ المقررات أو في تعديلها ويجب ألا تمارس الرقابة المسموح بها قانوناً بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية.

و نص الثاني على أن الولاية هي وحدة لامركزية ، وينتج عن ذلك أن المجلس الشعبي يتخذ ما يراه صالحاً من قرارات و تدابير ، و لا يتدخل ممثل الحكومة إلا للسهر على مطابقة القرارات للقوانين و الأنظمة المعمول بها و للخطة فيما يتعلق بالاقتصاد.

ثانياً : القوانين :

تكون لهيئة المداولة في كل من قانون البلدية و قانون الولاية ، السلطة الكاملة لاتخاذ القرارات الضرورية لتصرف الشؤون المحلية ، و حرصاً على أن تكون هذه السلطة التقريرية فعالية، نص المشرع على أن تكون القرارات المحلية - باستثناء ما يتعلق منها ببعض الموضوعات - قابلة للتنفيذ بمجرد مضي مدة معينة ، و دون تصديق صريح عليها من سلطة الوصاية.

و على العموم ، فإن الاستقلال المحلي يتخذ عدة مظاهر قانونية أهمها ما يلي :

- ✓ تعمل الهيئات المحلية بداءة و لا تملك سلطة الوصاية إلا التصديق على أعمالها.
- ✓ ليس لها حق توجيه الأوامر و التعليمات السابقة على العمل.
- ✓ ليس للسلطة الوصية حق الحل محل الهيئات المحلية لكون الرقابة التي تمارسها هي استثناء من الأصل العام و هو الاستقلال و لا تمارس هذه الوصاية إلا في الحالات التي يوجد في شأنها نص صريح، و بالشروط المحددة و دون توسع فيها.
- ✓ لا يحق للسلطة الوصية أن تعدل من محتوى قرارات الجماعات المحلية حفاظاً على الاستقلال المحلي ، فلها أن ترفضها كلية أو تصادق عليها كلية.

- ✓ و بما أن الهيئات المحلية تتمتع باستقلال محلي فيفترض تحملها مسؤولية كاملة من النتائج المترتبة على تنفيذ قراراتها ، بما فيها القرارات التي تؤخذ في حالة الحلول و القرارات الخاضعة للتصديق ، و ترتيبا على ذلك لا يجوز إلزام الهيئة المحلية بتنفيذ قرار مصادق عليه ، فالتصديق لا يعدو أن يكون مجرد عدم اعتراض.
- ✓ تملك الجماعات المحلية حق الطعن بالإلغاء ضد قرارات سلطة الوصاية أمام القضاء الإداري. (1)

الفرع الثاني : مستلزمات الاستقلالية المحلية :

أثبتت الدراسات أن هناك مجموعة من المستلزمات التي تتبني عليها اللامركزية المحلية و يتطلب توافرها لتدعيم الاستقلالية المحلية . هذه المستلزمات منها ما تعد أركانا تبني و تقوم عليها و منها ما تعد وسيلة هامة لتفعيلها.

أولا : الأركان التي تبني عليها اللامركزية:

تقوم اللامركزية الإدارية على مجموعة من الأركان يمكن حصرها من خلال هذه النقاط:

1- الوحدة الإدارية المحلية :

يقصد بالوحدات الإدارية المحلية تلك المناطق الجغرافية أو الأقسام المحددة التي أسبغ عليها القانون صفة الشخصية المعنوية و التي تتولى إدارة شؤونها المحلية بنفسها و بواسطة ممثليها تحت إشراف الحكومة المركزية و مراقبتها. (2)

ويتوقف نوع التقسيم الإداري لإقليم الدولة على هدف الدولة من نظام الإدارة المحلية وعلى الظروف البيئية السائدة على إقليمها ، إضافة إلى هذين العاملين توجد عدة عوامل تكون دائما موضع الاعتبار عند تقسيم إقليم الدولة أهمها تجانس المجتمعات المحلية و القوة المالية، وتعني هذه الأخيرة قدرة الوحدات المحلية على الحصول على موارد مالية ذاتية تكفي لتغطية الجانب الأكبر من مصروفاتها كما سنتعرض عليها لاحقا.

وعلى العموم هناك ثلاثة أساليب يمكن استخدامها لتقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية وهي على النحو التالي:

1- مسعود شيهوب ، مرجع سابق ، ص .ص 122،123.

2- نعمة عباس الخفاجي ، مرجع سابق ، ص 286.

1-1 الأسلوب الكمي: بحيث ينقسم إقليم الدولة إلى وحدات متساوية النطاق (المساحة) أو متساوية الحجم.

2-1 الأسلوب الوظيفي: يقسم هذا الأسلوب إقليم الدولة إلى وحدات لخدمة التعليم و وحدات لخدمة الصحة ووحدات للخدمات الاجتماعية .
وعليه فهذا الأسلوب يغطي إقليم الدولة بشبكات من الوحدات تتعدد تبعاً لتعدد الخدمات المحلية .

3-1 الأسلوب الطبيعي: يقوم هذا الأسلوب على الاعتراف بالمجتمعات القائمة في الريف والحضر كوحدات أساسية للإدارة المحلية.⁽¹⁾

ويبدو أن الجزائر تأخذ بالأسلوب الطبيعي القائم على تقسيم الدولة إلى وحدات (ولاية وبلدية) مع أخذ المعيار الكمي في الاعتبار .

2- الشخصية المعنوية :

تعرف الشخصية المعنوية بأنها "كل مجموعة من الأشخاص لها غرض مشترك أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين ."

ويترتب على منح الأشخاص المحلية شخصية معنوية واستقلال مالي الاعتراف لها بأهلية قانونية لاكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات، و تكون لمجموعة الأشخاص والأموال مصلحة جماعية مستقلة عن مصالح الأفراد المكونين لها.⁽²⁾

والاعتراف بالشخصية القانونية يشكل على المستوى القانوني المبدأ الأساسي للامركزية وهو

ما أقره الفقيه **Laubadaire** قائلاً : **« la reconnaissance de la personnalité**

juridique constitue sur le terrain du droit le principe fondamental

de la décentralisation^(*) »

ومن مقتضيات الشخصية المعنوية التي يمنحها القانون للجماعات المحلية ما يلي:

1- عبد المطلب عبد الحميد ، التمويل المحلي (التنمية المحلية) . دار الجامعة ، 2001، الإسكندرية، ص 51.

2- قصير مزياني فريدة ،مرجع سابق ،ص 93 .

* _ Laubadaire (A de venzia (j.c) ,gaudemet (y) ,Traite de droit administratif ,op.cit ,1999,p:123

- ✓ وجود ذمة مالية خاصة بالهيئة المحلية، بحيث تكون أموالها أموالا عامة لكنها ليست أموالا حكومية ويتبع ذلك أن تكون لها ميزانية مستقلة عن الميزانية العامة للدولة.
- ✓ وجود جهاز إداري وفني للهيئة المحلية مستقل عن جهاز موظفي الدولة له تشريعاته الخاصة المستقلة عن التشريعات التي تحكم عمل موظفي الدولة.
- ✓ أهلية الهيئة المحلية لاكتساب الحقوق و تحمل المسؤوليات بما في ذلك حق التملك و التعاقد و التقاضي ، و قبول الهبات و التبرعات و الوصايا و تتحمل وحدها دون الحكومة المركزية مسؤولية أعمالها و أعمال موظفيها. (1)
- ✓ و مما سبق ذكره يتضح أهمية إضفاء طابع الاستقلال على وحدات الإدارة المحلية و من ثم فإن تخلفه ينفي عنها هذا الطابع و هذا يجعلنا نقف أمام التنظيم اللامركزي حتى و لو تم تقسيم إقليم الدولة من الناحية الإدارية و بين وحدات إقليمية تمارس كل منها اختصاصات تتعلق بمساحة جغرافية معينة.

3 - المجلس المحلي المنتخب :

المجلس المحلي هو الهيئة التي تمثل الإرادة العامة للمجتمعات المحلية و تضطلع بصلاحيات تقريرية رقابية في إطار اختصاصاتها، و في نطاق رقعتها الإقليمية.(2)

و قد اختلف الفقهاء بخصوص تشكيل المجالس المحلية ، فهناك من يرى ضرورة تشكيلها بأسلوب الانتخاب و ذلك كشرط لتحقيق و ضمان استقلالية الهيئات المحلية، و هناك من يؤيد فكرة تشكيلها من معنيين فقط دعما للاستقلالية المحلية ، و هناك اتجاهات أخرى تختلف عن سابقتها و هو ما سنعمل على بيانه و تفصيله فيما يلي :

1-1 دعاء الانتخاب:

يرى أنصار هذا الاتجاه أن انتخاب أعضاء المجالس المحلية ليس فقط مجرد شرط يتحقق به استقلال هذه المجالس، و إنما هو أيضا ركن أساسي من أركان الإدارة المحلية أو اللامركزية الإقليمية.(3)

1- رمضان بطيخ ، مرجع سابق، ص 221 .

2- غربي وهيبية، الشراكة مع القطاع الخاص لتحسين خدمات الجماعات المحلية "دراسة حالة ولاية و بلدية بسكرة". رسالة ماجستير في علوم التسيير ، تخصص : تسيير عمومي ، جامعة محمد خيضر بسكرة 2005/2006 ص 53 .

3- رمضان بطيخ مرجع سابق ، ص 221.

و يعتبر البعض الآخر أن الانتخاب هي الوسيلة الوحيدة التي نفرق فيها اللامركزية الإدارية عن عدم التركيز الإداري.

و عليه فدعاة هذا الأسلوب يرون أن الاستقلال لا يتحقق بصورة واضحة و فعالة إلا إذا تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب السري و المباشر و لهم في ذلك حجج قانونية مختلفة .

أ - الحجج القانونية :

أن الانتخاب هو الشرط الأساسي لدعم الاستقلالية ، إذ يخرجنا من العمل بآليات و متطلبات الوظيف العمومي الذي يحتمها التعيين المتمثلة في الولاء و الخضوع للجهات المركزية و العمل في ظل نظام رئاسي متشدد . فالأخذ بطريقة التعيين بالنسبة لكل أعضاء المجالس أو لأغليبيتهم لا بد أن ينتهي حسب هذا الرأي لأنه يعمل على إهدار كل قيمة جدية لهذا الاستقلال و بالتالي إهدار فكرة اللامركزية من أساسها . أما فيما يتعلق بالقول أن اللامركزية المصلحية أو المرفقية يتم اختيار هيئاتها عن طريق التعيين، و مع ذلك تتمتع بالاستقلال في مواجهة السلطة المركزية هو قول مردود عليه حسب هذا الرأي إذ يعتبرها مجرد هيئات للتركيز النسبي لا لشيء إلا لعدم إعمال أحد أبرز شروط تحقق ذلك ألا و هي الانتخاب .

ب- الحجج النفسية و الإدارية :

إن الانتخاب هو تحرير نفسي لعضو المجلس لأنه لو كان معيناً لظل يقبع في ظل الولاء لمن عينه و يعمل على إرضائه ورد الجميل له مما سينجر عنه ضياع للاستقلالية و إهدار للمصالح العامة لسكان الإقليم.

كما أن العمل بأسلوب الانتخاب يساهم إلى حد بعيد في تحسين سير المصالح الإدارية للمنطقة لدراية المنتخبين الجيدة بخبايا المنطقة التي هم بصدد تسييرها و إدارتها من جهته و لوجود مصالح شخصية و مادية ترتبط مباشرة بحسن سير مرافقهم المحلية ، إذ يفترض أن يكونوا أكثر غيرة على إنجاز هذه الإدارة لشعورهم بأن النتائج تتصرف مباشرة إليهم.⁽¹⁾

1- بوعمران عادل ، مرجع سابق ، ص 19 إلى 21.

وترتبا على ذلك فإن الانتخاب يمثل عنصرا أساسيا في هذا الخصوص باعتباره أسلوبا ديمقراطيا في تكوين المجالس المحلية.*

ج - الحجج السياسية:

لا تكتمل الديمقراطية السياسية إلا بتتويجها بديمقراطية إدارية وإذا كان الانتخاب هو الركن الأساسي في الأولى فهو كذلك في الثانية ، فالانتخاب مدرسة لتلقين الديمقراطية وهو السبيل لدفع الشعب للمشاركة في تسير أموره وعليه فأنصار دعاة الانتخاب يربطون بين الإدارة المحلية والنظام الديمقراطي.

وأخيرا ينتهي أنصار هذا الرأي إلى القول بأن جوهر الإدارة المحلية أو الحكم المحلي هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارة بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم ، ولا يكفي أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح محلية متميزة وإنما يجب أن يشرف على هذه المصالح المحلية من يهتمهم الأمر بأنفسهم مباشرة فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم ومن ثم كان الانتخاب هو الأسلوب الأساسي الذي يتم عن طريقه تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي الإقليمي.

1-2 الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب:

ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى ضرورة تفعيل استقلالية الجماعات المحلية على تعيين أعضائها وليس عن طريق انتخابهم مع وجوب تدعيم ذلك بشروط وضمانات عدة فنية وتقنية تلتزم السلطة بمراعاتها عند التعيين. (1)

وعلى حد تعبيرهم أن استقلال الهيئات المحلية لا يتحقق فقط بانتخاب أعضائها بل قد يتحقق بوسائل أخرى عديدة منه :

* يقول الأستاذ محمد الطمراوي في هذا الخصوص "ولا نعرف بلدا ديمقراطيا يشكل المجالس المحلية بغير طريق الانتخاب، ومعظم الدول تجري على أساس الانتخاب المباشر".

1- بوعمران ، مرجع سابق ، ص 21.

- الصلاحية التي يستمدّها أعضاء هذه المجالس من القانون في اتخاذ قرارات نهائية ذات صفة تنفيذية.

- تعيين هؤلاء الأعضاء مع منحهم ضمانات عدم القابلية للعزل.

- عدم خضوع السلطة التأديبية للحكومة المركزية.⁽¹⁾

ولأنّصار هذا الأسلوب حجمهم وأسانيدهم التي ينطلقون منها والتي يؤكدون من خلالها صحة تصورهم ونورد منها :

أ - الحجج القانونية :

أن طريقة تشكيل الهيئات المحلية عن طريق التعيين لا يهدر الاستقلالية على الإطلاق لاسيما إن توجت بضمانات كافية لتحقيق الاستقلالية، ومثال ذلك القضاة فرغم أنهم معينون إلا أنهم مستقلون بدلالة عدم قابليتهم للعزل.

كما يرون أن التعيين أضمن لحماية المشروعية لأن المنتخبين أكثر الأشخاص اعتداء عليها لجهلهم بأصولها وقواعدها، وأن الربط الحاصل بين التعيين ووقوع أعضاء المجالس المعيّنين تحت سلطان وتأثير السلطات المركزية لا يعد و أن يكون مجرد افتراض قد يتحقق وقد لا يتحقق ، أضف إلى ذلك فإن الانتخاب ليس شرطا لتحقيق النظام اللامركزي مادام يمكن تحقيق استقلال الوحدات الإدارية بوسائل أخرى .

ب - الحجج النفسية والإدارية :

إن المنتخبين المحليين يميلون عادة إلى محاباة العائلة والأصدقاء ومن ساهموا في فوزهم هذا لأنها كثيرا ما تفهم العملية الانتخابية في المجتمعات الأقل وعيا وتطورا على أنها وسيلة للوصول إلى مراكز تقديم الخدمات للمقربين و هو أمر ينعكس سلبا على حسن أداء الخدمات وأكثر من ذلك فإن الانتخاب قد يؤدي إلى تشكيل المجالس من أشخاص تنقصهم الخبرة والكفاءة الإدارية مما يعود سلبا على المصالح المحلية.

1- رمضان بطيخ ، مرجع سابق، ص 219 .

ج-الحجج السياسية :

أن المنتخبين تحركهم الجهات السياسية المختلفة من جهة و الأهواء الشخصية من جهة أخرى وهو ما قد يؤدي إلى تحويلها إلى لامركزية سياسية خصوصا وأن المنتخبين يشاركون الدولة بموجب إدارتهم لتلك الهيئات في وسائل القانون العام .

1-3 - الاتجاهات التوفيقية :

أ- دعاء الأسلوب المختلط : هذا الاتجاه يدعو إلى الاستفادة من ميزات كل من الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس المحلية بحيث يتم الاعتماد على الانتخاب والتعيين على أن يكون عدد المنتخبين أكثر من نصف مجموع الأعضاء حفاظا على غلبة التمثيل المحلي .

ب- دعاء الأسلوب المتنوع :

أنصار هذا الاتجاه يدعون إلى العمل بسائر الأساليب السابقة ، فيتم العمل بأسلوب الانتخاب الكامل بالنسبة للوحدات المحلية المتطورة ، أما بالنسبة للوحدات المحلية التي تكون في مراحل انتقالية إلى طريق التطور فيمكن الأخذ فيها بالأسلوبين معا.⁽¹⁾

ومع كل ما تم ذكره فيما يخص الاتجاهات السابقة حول طريقة تشكيل المجالس المحلية نستنتج أن المجلس المحلي إذا كان ركنا أو مقوما من المقومات التي تتبني عليها اللامركزية الإدارية إلا أن طريقة تشكيله عن طريق الانتخاب لا يعد شرطا أو ركنا للاستقلالية ، بل هو وسيلة لبعث الاستقلال الإداري للوحدة المحلية ، إلا أن له دور مهم جدا ذلك لأن مبدأ الانتخاب هو الأسلوب الأفضل والأكثر حظا بين باقي أساليب المعارضة والبدلية .

وقد اتجهت الجزائر إلى تبني أسلوب الانتخاب وكرسته في المادة 16 من الدستور الجزائري حينما نصت على أن: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ،ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية " .

هناك جملة من الشروط و الاعتبارات الواجب توافرها في الانتخاب لتفعيل استقلالية الوحدات

1- بوعمران عادل، .مرجع سابق، ص 24.

الإدارية نذكر منها:

-فتح باب الترشح لعضوية المجالس المحلية بوضع ضوابط وشروط قانونية وشخصية.

-ضبط الدوائر الانتخابية انطلاقا من معايير فنية وموضوعية.

-التحضير الجيد للعملية الانتخابية من خلال الضبط الدوري للهيئة الناخبة وتوفير الوسائل البشرية والمادية اللازمة لحسن سيرورة العملية في جو تنافسي .

-ترشيد الناخب وتوعيته عن طريق حملتان واحدة يتم ضبطها وتأطيرها ليباشرها المتنافسون بغية التعريف بأنفسهم وبرامجهم لإعطاء الفرصة للناخب في اختيار الأنجع وأخرى لتوضيح أهمية العملية ككل وكيفية أدائها وأهمية الوحدات المحلية وصلحياتها .

4- الاستقلال باختصاصات محلية :

يقصد بالاختصاصات المحلية مجموع المهام والسلطات التي يتم إسنادها للجهات الإقليمية لتوليها وإدارتها ، وترتبط الاستقلالية ارتباطا طرديا بموضوع الاختصاصات المحلية الممنوحة للجماعات المحلية ، فكلما زاد مدى ودرجة تلك الاختصاصات زادت معها نسبة الاستقلالية وكلما قلت تضاعلت طردا تلك الاستقلالية ، فالاختصاص شرط ضروري لتدعيم وتجسيد مفهوم الاستقلالية المحلية فبدونه تفرغ اللامركزية الإقليمية من محتواها.(1)

وينحصر اختصاص المجالس المحلية في رعاية المصالح المحلية دون أن تتعداها إلى المصالح الوطنية ، فلا يجوز بذلك أن يباشر المجلس المحلي مسائل تتصل بالمصالح القومية التي هي من اختصاص السلطة المركزية .(2) وإلا عد ذلك من سمات التخلف كما ورد في إحدى التقارير الأممية.(3)

وإذا كان اختصاص المجالس المحلية يتسم بأنه عام ومطلق ، إلا أنه محكوم بالغرض

1- بوعمران عادل ، مرجع سابق ، ص.ص. 25،26،27.

2- غربي وهيبة ، مرجع سابق ، ص53.

3- بوعمران عادل ، نفس المرجع ، ص26.

الذي أنشئ من أجله ألا و هو رعاية المصالح التي تهتم الجماعة المحلية ، أما الخدمات التي تتعلق بالدولة ككل فإنها تؤدي بدرجة واحدة وتحتاج إدارتها إلى طريقة واحدة ويتطلب أدائها نفقات كثيرة كما أنها تحتاج إلى كفاءة فنية خاصة لذلك تفضل الدولة إدارتها بأسلوب مركزي كمرفق الجيش ومرفق الدفاع ومرفق القضاء.(1)

1-1- أساليب تحديدها :

أ/الأساس الشكلي : يضم ثلاثة أنظمة هي :

*النظام الفرنسي:

في هذا الأسلوب يعمد المشرع إلى ذكر الميادين التي تتدخل فيها الإدارة المركزية على أن يترك مجالات وميادين عمل ونشاط الوحدات اللامركزية واسعة وغير محددة ،ولقد اعتمد المشرع الفرنسي في تنظيمه للإدارة الإقليمية أو المحلية هذه الطريقة حينما ذكر السلطات و الصلاحيات التي تتمتع بها الوحدات و الهيئات اللامركزية و إن بصورة و كيفية عامة و غير محددة ، ذلك أن العنصر الأساسي في اللامركزية يكمن في الطابع غير المحدد للسرد القانوني لصلاحيات المجالس المحلية حسب التشريع الفرنسي .(2)

إلا أن العمل بهذا النظام يبقى مشروطا و مقيدا بقيود هي :

- أن تكون تلك الاختصاصات العامة دائرة في النطاق المحلي فقط و مقصورة على المرافق العامة المحلية لا القومية.
- إجبارية عمل الوحدات المحلية ببعض الاختصاص كالمرافق العامة الإجبارية.
- تقييد حرية الوحدات المحلية فيما يتعلق بإنشاء المرافق الاقتصادية لإعطاء الحرية للخواص درءا للاصطدام بالأحكام الدستورية المقررة لحرية الاستثمار و مبادئ الاقتصاد الحر.

1- غربي وهيبية، نفس المرجع، ص53.

2- محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق، ص.ص 66،65.

تقدير هذا الأسلوب :

يتلاءم هذا الأسلوب مع فكرة الاستقلالية لما يحققه من حرية واسعة للجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها المحلية ، كما يخفف العبء عن السلطة التشريعية في سن القوانين و منح الاختصاصات المحلية بين الحين و الآخر ، بل و أكثر من ذلك فهو يحقق مرونة في العمل الإداري المحلي انطلاقا من ممارسة كل هيئة عملها في حدود اختصاصها الإقليمي و بقدراتها المالية.

غير أن الإطلاق في هذا الأسلوب يؤدي إلى الغموض و الإبهام و هو ما سيؤدي تبعا إلى ضياع الاستقلالية لأن عدم وضوح الاختصاصات من جهة أو إحالتها على التنظيم لتفصيل معالمها من جهة أخرى لهو من الخطورة بما كان على استقلالية الجماعات المحلية خاصة إذا علمنا أن سلطة التنظيم مملوكة للجهات التنفيذية المركزية والتي بإمكانها أن تضيق من مجال اختصاص الشريك المحلي.

* النظام الانجليزي :

مفاد هذا النظام هو أن المشرع يقوم بتحديد الاختصاصات المحلية على سبيل الحصر لا المثال وإطلاق الاختصاص للأجهزة المركزية فيما خرج عن ذلك ، وتتم الزيادة أو التغيير في الاختصاصات المسندة للجماعات المحلية بقانون يصدر بصفة اختيارية أو بناء على طلب من الجهات المعنية .

التقدير :

يمتاز هذا النظام بوضوح الاختصاصات فبانتهاجه يتم وضع حد للتنازع الذي قد تقع فيه الهيئات المحلية و الأجهزة المركزية ، إلا أن ما يعاب على هذا الأسلوب هو صعوبة تطبيقه لصعوبة التفرقة بين الاختصاصات المحلية والاختصاصات القومية ، إضافة إلى أن العمل بهذا النظام من شأنه أن يؤدي إلى تضيق مجال اختصاص الجماعات المحلية وجعلها في حالة انتظار وهو ما سيعود سلبا عليها بقتل روح المبادرة فيها وتعطيل المصالح المحلية.⁽¹⁾

1- بوعمران عادل ، مرجع سابق ، ص 29،30.

*النظام المختلط (نظام التخصيص بعد التعميم) :

وفيه يتم الجمع بين مزايا الأسلوبين الانجليزي والفرنسي في توزيع الاختصاص حيث تمنح الهيئات المحلية الحرية في ممارسة كل ما هو ذو طابع محلي في الوقت الذي تتحدد لها مجموعة من الاختصاصات على سبيل المثال بهدف توضيح الأمور لها لتمثل تلك الاختصاصات الأخيرة نقطة البداية عادة .

ب/ الأساس الشرطي (نظام الاختصاصات المشروطة) :

مفاد هذا النظام أن تمارس الجماعات المحلية بعض الاختصاصات دون شرط أو قيد فيما تفرض على اختصاصاتها الأخرى قيود وشروط .

يعد هذا الأسلوب أكثر الأساليب خطورة على الاستقلالية المحلية خاصة إذا كان تحديد الاختصاصات المشروطة معهودا لجهات مركزية معروفة بغرض هيمنتها على الجماعات المحلية كما يزداد الوضع سوء كلما كانت تلك الشروط غير فنية وبلا أساس.

ج/ الأساس الجبري (نظام الاختصاصات الجبرية) :

ويقضي بفرض الاختصاصات على الجماعات المحلية بصفة جبرية وذلك إنطلاقا من اعتبارات فنية ضرورية للتنمية المحلية ، وتكون الهيئات المحلية ملزمة بأدائها وتقترن هذه الاختصاصات في عمومها على الإعانات والمساعدات الفنية والمالية والبشرية غير المشروطة المقدمة لمساعدة الجهات المحلية الفقيرة أو العاجزة عن إنجاز المشاريع.⁽¹⁾

من خلال الأساليب أو الأنظمة السابقة يتضح أن المشرع الجزائري قد تبنى النظام الفرنسي القائم على فتح المجال الواسع لاختصاصات الجماعات المحلية إلا ما استثنى بنص .

1- بوعمران عادل ، مرجع سابق ، ص. 30، 31.

ثانيا : الوسائل الهامة لتفعيل الاستقلالية المحلية :

إلى جانب الأركان التي تتبني عليها الاستقلالية المحلية توجد وسائل هامة تساعد في تدعيم هذه الاستقلالية ومن هذه الوسائل المورد المالي والبشري إضافة إلى المشاركة الشعبية وعنصر التخطيط المشترك بين السلطة المركزية و الهيئات اللامركزية.

1-المورد المالي المحلي:

إن مباشرة الجماعات المحلية لاختصاصاتها المعهودة متوقف على امتلاكها لميزانية خاصة بها ،هذه الأخيرة لا تكون إلا بوجود إيرادات تمولها تكون مستقلة عن إيرادات الدولة.(1)

ويقتضي تمتع الهيئات المحلية بذمة مالية انفصالها التام عن ذمة الدولة ،فبقدر استقلال الوحدة المالية يكون استقلالها الإداري وبذلك تتمتع بحرية أكبر في إنفاق أموالها.(2)

ورغم أن الميزانية المحلية تقتضي انفصالها عن الميزانية العامة إلا أنها تتميز بخصائص تختلف عنها وسنوجز هذه الخصائص فيما يلي :

1-أنها أقل مرونة من موارد الحكومة المركزية .

2-أن الموارد المالية المحلية هي التي تحكم الإنفاق المحلي .

3-أن الموارد المالية تعجز منفردة عن تحقيق التوجيه الاقتصادي والاجتماعي.

4-خضوع الموارد المحلية لرقابة السلطة المركزية .

5-تميزها بالطابع المحلي البحت.(3)

ولا يقتصر دور الاستقلال المالي على دعم الاستقلال الإداري فحسب ،بل يساهم أيضا في دعم مبادئ الإدارة المحلية وفي تأصيل مفاهيمها عن طريق تأكيد المسؤولية المالية لأهالي

1- بوعمران عادل ، مرجع سابق ، ص 31.

2- عبد المطلب عبد الحميد ، مرجع سابق، ص 52.

3- نعمة عباس الخفاجي ، مرجع سابق، ص 294.

الوحدات المحلية أعضاء كانوا في السلطة المحلية أو مجرد أعضاء في المجتمعات المحلية.⁽¹⁾ مما يحفزهم باستمرار على تنمية الموارد والرقابة على النفقات دون إسراف، ويضاف إلى ذلك الارتباط العضوي بين مبدأ تكاليف المواطن بدفع الضريبة وبين حق التمثيل .

فيكون لدافع الضريبة رأي في كيفية التصرف في الأموال التي جمعت بالضريبة، والتدقيق في اختيار ممثليه لضمان الكفاءة والأمانة ومراقبة سلوكهم وقراراتهم بما يعمق ويرسخ المشاركة الحقيقية للمواطنين، كما أن اهتمامهم وتقديرهم للإدارة المحلية والسلطات المحلية سيرتبط مباشرة بمدى الاستقلال المتوافر لتلك السلطات، ولا يعني ما تقدم أن يكون تمويل السلطة المحلية بالكامل من مواردها الذاتية المحلية، بل ستبقى دائما إلى حاجة ودعم الموارد الحكومية المركزية، والهدف من ذلك:

-ضمان استقرار قدر من التبعية للحكومة المركزية .

-إمكانية ممارسة الحكومة لمراقبة أعمال السلطة المحلية .

-إمكانية الاستفادة من الموارد الوفيرة في منطقة التمويل وتغطية ضالة الموارد في منطقة أخرى.

-تجنب ارتفاع عبء الضريبة المحلية في المناطق الفقيرة إذا تحتم تمويل مصروفاتها بالكامل.⁽²⁾

2-المورد البشري المحلي :

يعتبر العنصر البشري أهم عنصر في العملية الانتخابية وفي نجاح التنمية المحلية ككل والتي تعتبر الهدف النهائي لنظام الإدارة المحلية، فبواسطته يتم استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام كما يدبر التمويل اللازم لإقامة المشروعات وتنفيذها ومتابعتها، ويعيد النظر فيما يقابله من مشكلات ويضع الحلول المناسبة لها في الوقت المناسب، لذلك يجب أن تتوفر

1-عبد المطلب عبد الحميد ، مرجع سابق ، ص52.

2-نعمة عباس الخفاجي ، مرجع سابق ، ص295.

لوحداث الإدارة المحلية الموارد البشرية المؤهلة فنيا وإداريا⁽¹⁾، هذه الأخيرة تتمتع بعدة شروط من أبرزها ما يلي :

1-1 محلية الموارد البشرية :

وذلك بأن تستقل الوحدات المحلية بمواردها البشرية استقلالا إداريا وقانونيا، أما الإداري فيكون من خلال إسناد السلطة السلمية لتلك الموارد لجهة محلية لامركزية يخول لها بموجبها جميع صلاحيات التعيين والترقية والنقل والتأديب والعزل، وأما القانوني فيكون بخضوع الموارد البشرية إلى أنظمة قانونية خاصة تتلاءم مع طبيعة وهياكل ونشاطات الجماعات المحلية، ويبقى ذلك الانفصال القانوني نسبي إذ يستوجب أن تبقى الموارد البشرية المحلية في عمومها خاضعة لبعض الأحكام القانونية العامة المشتركة .

2-1 كفاية المورد البشري : إذ يجب أن تكون الموارد البشرية كافية لتحمل مسؤولية مباشرة المهام المحلية، وتأخذ تلك الكفاية صورتان هما :

أ-الكفاية العددية : ضرورة توافر العدد اللازم والمناسب من الأشخاص لتسيير المصالح والمرافق.

ب-الكفاية النوعية :ضرورة حيازة المنتمين للجماعات المحلية لمؤهلات علمية وفنية وتقنية تتناسب مع المهام الموكلة لها وتتناسب مع متطلبات الواقع والعصر .⁽²⁾

3-التخطيط وضرورة التكامل بين أجهزة التخطيط :

تعرف التنمية المحلية على أنها العملية المخططة للتعبئة الشاملة والاستخدام الأمثل للموارد والإمكانيات المتاحة أو التي يمكن إتاحتها للنهوض بالمجتمعات المحلية في جميع مستوياتها بدءا من الوحدة الأدنى حتى مستوى الوحدة الأعلى سواء كانت تلك الموارد والإمكانيات بشرية أم طبيعية أم مالية وسواء أكانت حكومية أو مشتركة أو خاصة وذلك بهدف دفع عجلة التنمية والنهوض بالمجتمعات المحلية وليس هذا فحسب بل إرساء الأسس الكفيلة باستمرار عجلة الدفع التنموي في المستقبل .

1-عبد المطلب عبد الحميد ، مرجع سابق ، ص 59.

2-بوعمران عادل ،مرجع سابق، ص.36،35.

إذا كان التخطيط أحد المقومات الضرورية لأي نظام لإدارة المحلية، فإن عملية التنمية تكون على المستوى المحلي في إطار التخطيط الشامل والمتكامل الذي يلم بجميع جوانب الصورة في أبعادها الزمنية القصيرة والمتوسطة والطويلة وفي جميع المجالات التي تمتد إليها، كما يراعي التخطيط الأهداف والأولويات على المستوى القومي ويضمن أن تتم عملية التنمية بشكل متوازن على مختلف المستويات .

وتكون عملية الربط بين التخطيط المحلي والتخطيطي الإقليمي، من خلال إعداد خطة قومية تتضمن الخطط الإقليمية والخطط المحلية بما في ذلك التكامل الاقتصادي والاجتماعي والعمراني وحماية البيئة ويتطلب ذلك التنسيق بين أجهزة التخطيط على كافة المستويات .⁽¹⁾

1-1- التخطيط على المستوى القومي :

يهدف هذا النوع من التخطيط إلى إيجاد نوع من التكيف بين البيئة و احتياجات الأفراد الاجتماعية و الاقتصادية على المستوى القومي.

و التخطيط على هذا المستوى يعالج الأمور و المشاكل بصورة جماعية ، و أن تكون النظرة إلى تلك الأمور نظرة تتميز بالمرونة و تبتعد من الجمود و التحيز .

و يجب أن يراعى أن التخطيط على المستوى القومي يعتمد أيضا على الإمكانيات المحلية و احتياجات المحليات و ظروفها ، فالتخطيط على هذا المستوى ضرورة لازمة و بدونها يكون التخطيط على المستوى المحلي قليلة القيمة أو عديمة النفع.

1-2 - التخطيط على المستوى الإقليمي أو المحلي :

يهدف هذا التخطيط الى معالجة مشاكل إقليمية بحتة يلمسها كل أفراد المجتمع في حياتهم و داخل مجتمعهم ، كما يهدف إلى إشراك الأفراد للمجتمع المحلي إشراكا فعليا و ماديا و معنويا في دراسة و رسم الخطة أو الخطط المحلية و تنفيذها ، و هو في نفس الوقت مجال لعملية تربية يعد فيها أفراد المجتمعات المحلية للعمل بأنفسهم و للمساهمة في شؤونهم العامة.

1-عبد المطلب عبد الحميد ، مرجع سابق ، ص.ص 58،57.

و يجب أن تكون الخطة المحلية جزء من الخطة الإقليمية أو القومية تتسق فيها الخدمات و المشروعات الكبرى التي لا يمكن للمجتمع المحلي أن يؤديها بنفسه ، و التي لا بد لتوفرها أن تأتي عن طريق الوحدات الكبرى في الإقليم أو على المستوى القومي.(1)

4-المشاركة الشعبية :

سبق و أن تطرقنا إلى عنصر المشاركة الشعبية كأحد أهم الوسائل الأساسية لتدعيم الاستقلالية المحلية ، حيث تبرز أهميته في أن يحقق التعاون الفعال مع الجهود الحكومية في عملية التنمية المحلية.

فالمشاركة الشعبية هي تلك العملية (التنمية المحلية) التي بمقتضاها توجه الجهود لكل من الأهالي و الحكومة لتحسين الظروف الاجتماعية و الاقتصادية في المجتمعات المحلية لمساعدتها على الاندماج في حياة الأمة و الإسهام في تقدمها بأقصى ما يمكن معتمدة في ذلك على نفسها بقدر الإمكان، فعملية التنمية إذن ما هي إلا عملية تغيير حضاري مقصود و مرغوب للمجتمعات المحلية.

المطلب الثاني : الوصاية الإدارية :

إن وضع نظام رقابي على شخص الهيئات المحلية أمر تستلزمه الضرورة ،على أن يكون في الحدود التي يرسمها القانون ،والهدف من ذلك مواجهة المشكلات ووضع حدود وفواصل للمهام الموكلة لكل من السلطات المركزية والهيئات المحلية وذلك تأكيدا لوحدة الدولة السياسية والإدارية ،وضماما لتنفيذ السياسة العامة بكفاءة وإتاحة القدر الكافي من الموازنة وحرية اتخاذ القرار بالنسبة للوحدات المحلية .

لذلك سنتولى بإيجاز تعريف الوصاية الإدارية وبيان مظاهرها من جهة والتطرق إلى مشاكل اللامركزية الإدارية من جهة أخرى .عن طريق تعاون المواطنين مع حكوماتهم في تنمية مجتمعاتهم.(2)

1- مصطفى الجندي ، الإدارة المحلية و استراتيجيتها . منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1987 ، ص.ص 137،138.

2- محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 72.

الفرع الأول :تعريف الوصاية الإدارية :

يرى بعض الفقهاء أن مصطلح الرقابة الإدارية « le contrôle administratif » ، أفضل من مصطلح الوصايا الإدارية « la tutelle administrative » ، لأن هذه التسمية لا تعبر عن المقصود بها نظرا للاختلاف الجوهرى بين نظام الرقابة الإدارية ونظام الوصاية الموجود أصلا في القانون الخاص والقائم على أساس نقص الأهلية ، لأن الهيئات والوحدات اللامركزية تتمتع بالشخصية القانونية وهي بذلك تكون مؤهلة لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات .

بينما يرى جانب آخر من الفقه أنه يمكن الاحتفاظ بمصطلح الوصاية الإدارية على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار كثيرا من مصطلحات القانون الخاص ولكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغاير مثل العقود الإدارية والمسؤولية الإدارية وغيرها من المفاهيم .⁽¹⁾

وإزاء هذا الاختلاف البين ، فإن مصطلح الرقابة الإدارية هو الأجدر على وصف العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية ، والهدف من تقرير هذه السلطة للهيئات المركزية بالعاصمة هو ضمان وحدة الدولة إداريا وسياسيا ، باعتبار أن السلطة المركزية تسعى لتغليب المصالح القومية على المصالح المحلية عند تعارضهما ، وتحقق المصلحة العامة والتنسيق الإداري بين الهيئات اللامركزية على مستوى الدولة ، إضافة للمسائل المالية حيث يجوز مراجعة الأعمال المالية للوحدات الإدارية للتأكيد من اتفاقها مع خطط التنمية على المستويين القومي والمحلي وحماية المواطنين من احتمال تعسف السلطات الإدارية المحلية اتجاههم كإرهاقهم بأعباء مالية كبيرة أو المساس بحقوقهم وحررياتهم .⁽²⁾

وتتميز الرقابة الإدارية الوصائية بأنها رقابة مشروعية فقط ، أي أن تحديد نطاقها وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المختصة من القيام بها لا بد أن يتم بواسطة القوانين

1-السبتي وسيلة ، تمويل التنمية المحلية في إطار صندوق الجنوب "دراسة واقع المشاريع التنموية في ولاية بسكرة . " رسالة ملجستر في العلوم الاقتصادية: تخصص نقود وتمويل ،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ،قسم العلوم الاقتصادية، 2005،2004،ص16.
2-محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق، ص15.

والنصوص التي تتمثل في النظام الإداري لاسيما التشريعات المنشئة والمنظمة للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية مثل قانون الولاية والبلدية وذلك تطبيقا لقاعدة "لا وصاية إلا بنص" .

وبهذه المعنى، فإن الوصايا الإدارية تهدف إلى الحفاظ على وحدة الدولة السياسية ذلك أن الاستقلال المطلق للهيئات المحلية يهدد كيان الدولة، ويؤدي إلى عدم التجانس والانسجام ما بين السلطة المركزية في العاصمة والهيئات المحلية في الأقاليم، كما تهدف الوصاية الإدارية إلى حماية مصالح سكان الوحدة المحلية أنفسهم، حيث تضمن رقابة الحكومة المركزية على المجالس التي يتولى إدارة شؤونهم قيام هذه المجالس بأداء واجباتها بفعالية وبنزاهة وعدم تبديد الأموال المحلية على مشروعات أعمال لا تخدم سكان الوحدة المحلية أو قد لا تكون ذات جدوى اقتصادية.⁽¹⁾

الفرع الثاني : مظاهر الرقابة الإدارية :

تتجلى مظاهر الرقابة في النظام اللامركزي في الوصاية المبسطة و المنصبة على هيئات و مجالس الإدارة اللامركزية في حد ذاتها أو على الأعضاء و الأعمال الصادرة عنها.

اولا : الرقابة على المجلس ككل :

تمارس الوصاية على أعضاء المجلس بصفة جماعية عن طريق الحل و الإيقاف عن العمل لمدة شهر بقرار من وزير الداخلية.⁽²⁾

وحرصا على استقرار الأوضاع اشترط القانون في حالة حل المجلس ضرورة إجراء انتخابات في مهلة أقصاها ستة أشهر بالنسبة للبلدية ، ولمدة يحددها مرسوم الحل بالنسبة للولاية .⁽³⁾

و منعا لتسيب الأمور و أعمال المصالح المحلية خلال الفترة الواقعة قرار حل المجلس و

1-محمد الصغير بعلي،القرارات الإدارية،مرجع سابق ص15.

2-محمد علي الخلافة،الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر "دراسة تحليلية مقارنة" . دار الثقافة، ص113.

3-مسعود شيهوب ، مرجع سابق ،ص129.

تتصيب المجلس الجديد ، اشترط قانون البلدية رقم 10-11 و قانون الولاية رقم 07/12 بضرورة تشكيل مجلس مؤقت.⁽¹⁾

و هو ما قد كان أكده قانون البلدية و الولاية لسنة 1990.

ثانيا : الرقابة على أعضاء المجلس:

تتجلى الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أعضاء الهيئات اللامركزية في صورتين التاليتين :

1- تحتفظ السلطة المركزية بحق تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية ، وهذا التعيين لا يؤثر على استقلال الهيئات المحلية لأنه يقتصر على الأقلية من الأعضاء مثل الوالي.

2- خول المشرع للسلطة الإدارية المركزية التي تباشر الرقابة بعض السلطات التأديبية على أعضاء الهيئات اللامركزية كحق وقف الأعضاء سواء المعينون أو المنتخبون عن العمل أو مساءلتهم تأديبيا أو فصلهم و تكون هذه الرقابة في حدود القانون.⁽²⁾

ثالثا: الرقابة على أعمال المجلس :

و هي تلك الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية على أعمال الهيئات اللامركزية و تأخذ عدة صور منها :

1-التصديق :

القاعدة العامة أن قرارات البلدية و الولاية قابلة للتنفيذ دون حاجة إلى موافقة السلطة الوصية.⁽³⁾

1-نص المادة 48 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 3 جوان 2011 على ما يلي : " في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي ، خلال (10)أيام التي تلي حل المجلس ، متصرفا و مساعدين عند الإقتضاء...."
 -نص المادة 49 من قانون الولاية رقم 12-70 المؤرخ في 29فيفري 2012 على ما يلي : "في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على إقتراح من الوالي خلال العشرة (أيام) التي تلي حل المجلس ، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها.....".
 2- قصير مزياني فريدة ، مرجع سابق ، ص 141.
 3- مسعود شيهوب ، مرجع سابق ، ص 130.

فتكون مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد و عشرون (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية كما نصت عليه المادة 55 من قانون البلدية رقم 11-10. و هذا بخلاف قانون البلدية رقم 90-08 الذي اعتبرها قابلة للتنفيذ بعد مضي خمسة عشر يوما.⁽¹⁾

و قد سار قانون الولاية الجديد رقم 12-07 بنفس التوجه الذي سار عليه قانون البلدية لسنة 2012، إذ تعد مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد و عشرون من إيداعها بالولاية كما نصت عليه المادة 54 من هذا القانون و هذا بخلاف ما نص عليه قانون الولاية لسنة 1990.⁽²⁾

و استثناء من القاعدة العامة، فقد اشترط القانون تصديق السلطة الوصية على بعض القرارات لتصبح نافذة و قد حدد القانون هذه المواضيع على سبيل الحصر، حيث جعل من الوالي سلطة الوصاية بالنسبة للبلديات و وزير الداخلية بالنسبة للولايات.

و أخيرا قد يكون التصديق صريحا عندما تفصح سلطة الوصاية عن رأيها، و قد يكون ضمنيا عندما لا يصدر منها اعتراف، فتعتبر مداولة البلدية مصادقا عليها عندما ترتفع إلى الوالي و لا يصدر قراره فيها خلال (30) يوما من تاريخ رفعها. كما نصت عليه المادة 58 من قانون البلدية الجديد ، و يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة رفض الوالي المصادقة ان يطلبها من وزير الداخلية أو أمام الجهات المختصة. و ليس هناك نص في هذا المجال بالنسبة للولاية.

2- الإلغاء(الإبطال): و يشمل نوعين من القرارات هما: قرارات باطلة بحكم القانون و قرارات قابلة للإبطال.

1- المادة 41 من قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 07/04/1990.

2- المادة 49 من قانون الولاية رقم 90-08 المؤرخ في 07/04/1990.

1-1 - البطلان المطلق : تعتبر باطلة بحكم القانون :

- أ- القرارات المخالفة للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات.
- ب- القرارات التي تتخذ خارج الاجتماعات الرسمية .
- ج- القرارات التي تتناول موضوع خارجا عن اختصاص المجلس.
- د- التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.
- هـ- غير المحررة باللغة العربية.(1)

و قد تناول قانون الولاية رقم 07-12 الجديد بطلان المداولة التي تتخذ خارج المجلس الشعبي الولائي في حين أغفل عن هذا الإجراء قانون البلدية رقم 10-11.

أما بالنسبة للمداولة التي لا يمكن لرئيس المجلس أو أي عضو في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية أو البلدية سواء بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء أن يحضروا المداولة التي تعالج هذا الموضوع و إلا عدت باطلة.(2) و هذا بخلاف قانون الولاية و البلدية لسنة 1990 و التي صنفها في خانة البطلان النسبي.(3)

1-2 الحلول : تتحصر سلطة الوصاية التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات المحلية في الرقابة على الأعمال الايجابية و الأعمال السلبية هذه الأخيرة تتمثل في إهمال الهيئات أو الجماعات المحلية القيام بالواجبات التي تترتب عليها قانونا ، أو التي يقتضيها سير المصلحة العامة المحلية سيرا حسنا.

و هذه الرقابة تتمثل فيما يسمى بحق الحلول ، أي حلول سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية.

1- انظر المادة 59 من قانون البلدية رقم 10-11 و المادة 53 من قانون الولاية رقم 07-12.

2-المادة 60 من قانون البلدية رقم 10-11 و المادة 56 من قانون الولاية رقم 07-12.

3- نصت المادة 45 من قانون البلدية : "تصبح محل بطلان المداولات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي".

و هذا التدبير الذي تتخذه سلطة الوصاية هو أخطر أنواع الرقابة و أشدها تأثيرا في حرية و استقلالية الأشخاص العامة اللامركزية.

لقد تطور مفهوم الوصاية الإدارية عبر الزمن و لم يبقى على مفهومه التقليدي، و بحسب هذا المفهوم المتطور ، لم تعد السلطات المحلية هي وحدها التي تحتكر تمثيل الجماعات اللامركزية، بل تعتبر أيضا السلطة الوصية ممثلة للجماعات اللامركزية من خلال سلطة الحل محلها و التي تستمدتها من القانون .

و لعل الهدف من سلطة الحل هو التوفيق بين حماية الحريات المحلية التي استلزمت إعطاء الشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية و بين فكرة الصالح العام الذي يبقى بمعزل عن الخلافات المحلية التي كثيرا ما ينشأ عنها إهمال في العمل مما يؤدي إلى شلل المرافق العامة المحلية في الوقت الذي ينتظر منها أن تلبى حاجات أساسية و ضرورية للمواطنين.⁽¹⁾

الفرع الثالث : مظاهر و أسباب مشاكل اللامركزية الإدارية:

تواجه العديد من دول العالم مشاكل في أنظمتها المحلية بسبب وجود مفارقة بين النصوص القانونية المتعلقة بالإدارة المحلية و بين الواقع العملي الذي يؤكد ميول الكثير من الدول الى المركزية الإدارية ، لذلك وجب التعرض إلى هذه المشاكل بغية الخروج منها مما يضمن بقاء اللامركزية باعتبارها النظام الأمثل.

أولا : التعديل و التغيير المستمر في نظم الإدارة المحلية في أغلب الدول.

لقد كان بداية تغيير الأنظمة المحلية في النصف الثاني من القرن العشرين ، حيث لم تقتصر على الدول النامية نتيجة لحداتها في تطبيق هذه النظم، بل ويشمل هذا التغيير الدول التقدمية و التي تقوم دوما بإجراء تغييرات واسعة و أساسية في نظم الإدارة المحلية و مثال ذلك الدول الإسكندنافية، التي قامت بتغيير شامل للإدارة المحلية من خلال إدماج الوحدات

1-خالد قباني ، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان . منشورات عويدات ، الطبعة الأولى ، بيروت -باريس 1981 ، ص

المحلية الصغيرة التي تعاني من نقص في الموارد المالية و إنشاء وحدات محلية جديدة، و إعادة توزيع الاختصاص بين هذه الوحدات و السلطة المركزية.

ثانيا : عدم توافق نظم الإدارة المحلية مع التطورات السياسية و المحلية:

و يتجلى ذلك بوضوح في الدول الحديثة العهد بالاستقلال أو دول العالم الثالث التي نشأت بها نظم سياسية و إقتصادية جديدة جمعت فيها بين مختلف الأفكار السائدة في الدول المختلفة ، بحيث نجد دساتيرها تجمع بين النظم الرأسمالية و الاشتراكية و إقتصادها يجمع بين النظامين ، بل و يمكن أن يتغير النظام السياسي و الاقتصادي بها بين يوم و ليلة ، و كل ذلك نتيجة عدم الوضوح الفكري بها و عدم الاستقرار نتيجة عوامل متعددة منها عدم الاستقرار السياسي و الاقتصادي.

ثالثا : التقليل ممن الاختصاصات المحلية و شدة الرقابة :

يلاحظ أن تشريعات الإدارة المحلية في بعض الدول و خاصة النامية منها تميل نحو الإنقاص من حرية الوحدات المحلية في مباشرة الاختصاصات التي يجب أن تقوم بها ، و قد يتمثل ذلك بصورة غير مباشرة عن طريق الإنقاص من الإعتمادات المالية ، هذه الأخيرة لا يمكن للوحدات المحلية القيام باختصاصاتها إلا عن طريقها ، إضافة إلى الرقابة المشددة التي تفرضها السلطة المركزية على الوحدات المحلية بما يشمل و يعوق حركتها من العمل ، مما أدى إلى عجز الوحدات المحلية عن إدارة المرافق المحلية و للخروج من أزمة اللامركزية المحلية لا بد من إتباع الخطوات التالية :

1- الإبقاء على اللامركزية و تدعيمها و الدفاع عنها مع ضرورة تطوير فلسفتها و أفكارها بما يتماشى وواقع المجتمعات حاليا لأنها كنظام اجتماعي قانوني لا بد أن يتفق و الواقع الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي للدولة المطبقة بها.

2- علاج حجم الوحدات المحلية الذي نقرر في كثير من الدول في أوائل القرن 19 و أصبح غير متناسب.

3- ضرورة النظر في اختصاصات الوحدات المحلية بما يتفق و وظائف الدولة الحديثة من جهة و الإيديولوجيات الحديثة من جهة أخرى.

4- تخفيف قبضة السلطة المركزية على هذه الهيئات ، و تطبيق المبدأ الأساسي للامركزية و هو الاستقلال المحلي بعناصره الأربعة : الشخصية القانونية المستقلة ،المجلس المحلي المنتخب ،الاختصاصات المحلية ،الموارد المالية الواضحة .

5- أن يكون هدف الإدارة المحلية هو الاستئثار بكل الأنشطة المختلف التي تهم المواطنين لتحقيق أهداف التنمية .(1)

من خلال ما سبق يتضح أن هناك عنصرين أو مقومين أساسيين لابد أن تقوم عليهما الإدارة المحلية ،هما وجود هيئات محلية مستقلة والخضوع للرقابة من جانب السلطة المركزية.

وعليه لا يمكن أن يتصور لا من الناحية السياسية ولا القانونية أن يعترف المشرع لوحدات الإدارة المحلية أو الإقليمية بالشخصية المعنوية بما يترتب على ذلك من قيام أشخاص إدارية عامة مستقلة تشارك الدولة في امتيازات السلطة العامة ،دون أن يخولها السلطة في الرقابة على تلك الأشخاص .

ومعنى هذا القول أنه مهما بلغت درجة استقلال هذه الأشخاص في مباشرة ما يعهد إليها من نشاط إداري ،فان هذا الاستقلال لن يكون مطلقا و إلا تعرضت وحدة الدولة وسلامة كيانها للتمزق والخطر .

وخرجنا بالتالي من نطاق اللامركزية الإدارية إلى نطاق اللامركزية السياسية .

وينبغي التنبيه أن الرقابة على الهيئات المحلية لا يجب أن تباشر بشكل يشل فاعلية هذه الهيئات عند قيامها بواجباتها الإقليمية ،أو معوقا لها في أدائها لأعمالها ،لذلك فهي لا تمارس إلا طبقا لنص قانوني .(2)

1- محمد أنس قاسم جعفر ،ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية .ديوان المطبوعات الجامعية ،بن عكنون -الجزائر، ص40الى 44.

2- رمضان بطيخ ،مرجع سابق ،ص233.

غير أن ما نلاحظه من خلال استقراء الواقع العملي أن الجماعات المحلية ما تزال تعاني وتشكو من أزمة التسيير وغياب سلطة تقريرية لديها، إضافة إلى الخضوع والتبعية للمركز (السلطة المركزية) وممثل السلطة المركزية على المستوى المحلي (الوالي)، فالمجالس المحلية لا تتمتع بسلطات مطلقة في ممارسة اختصاصاتها، كما أن هناك عامل آخر مهم جدا لاستقلالية هذه الجماعات يتمثل في نقص الإمكانيات المالية مما يجعلها دائما ما تنتظر إعانات من الدولة، أضف إلى ذلك أن مجال اختصاصها مقيد وهامش حريتها ضيق جدا بسبب ثقل الوصاية عليها .

كل هذه الآثار السلبية للوصاية على الجماعات المحلية تجعل من دورها في تحقيق التنمية المحلية أمر غاية في الصعوبة، لذلك وجب على السلطات المركزية (الدولة) إعادة النظر في الوصايا المفروضة على هذه الهيئات بما يكفل لها القيام بدورها على المستوى المحلي .

الفصل الثاني: مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ومدى ملائمتها للمهام الموكلة لها

إن الحديث عن الاستقلال الإداري للهيئات المحلية ، يجرنا تبعاً إلى البحث عن مصادر تمويل هذه الهيئات، باعتبار أن مسألة تمويل الإدارة المحلية ترتبط بمسألة الاستقلال المالي انطلاقاً من القول بأنه لا قيمة لاستقلال أي جهاز إداري من الناحيتين القانونية أو النظرية ما لم يقترن بتوافر السيطرة على الموارد المالية اللازمة لممارسته. (1)

غير أن هذا الاستقلال ليس استقلال مطلق بل هو نسبي، ويتجلى ذلك في الرقابة التي تفرضها السلطة المركزية على الجماعات المحلية ضماناً لسيادة الدولة واستقرارها.

ومسألة فرض الرقابة لا ينبغي أن يكون بالشكل الذي يشل فاعلية الهيئات المحلية، وإلا كان عائقاً لتحقيق أهدافها المنشودة، وهذا ما نشاهده في معظم الدول ومنها الجزائر، مما أدى إلى فقدانها للتأييد الشعبي بسبب فشل خططها التنموية، لذلك وجب إصلاح هذا الوضع بما يتماشى مع مقتضيات المصلحة الوطنية أولاً ثم المحلية ثانياً.

ومعالجة لهذا المشكل قسمنا دراستنا إلى مبحثين وفقاً لما يلي:

المبحث الأول: التمتع بميزانية مستقلة وموارد محلية.

المبحث الثاني: واقع المالية المحلية وإصلاحاته.

المبحث الأول: التمتع بميزانية مستقلة وموارد محلية:

إن منح الاستقلال المالي للجماعات المحلية يقضي بتوفير موارد مالية خاصة تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة لها، وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها.

1- نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهبيتي، أسس الإدارة العامة "منظور معاصر". اليازوري، المطبعة العربية، الأردن - عمان، 2009، ص 295.

وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة يسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليه السياسة الاقتصادية للدولة.⁽¹⁾

المطلب الأول: ميزانية الجماعات المحلية:

نصت قوانين الجماعات المحلية (الولاية - البلدية) على ضرورة تخصيص ميزانية للهيئات المحلية تكون مستقلة عن الميزانية العامة للدولة، وذلك من أجل إعطائها قدرا من الاستقلال دون أن يتطلب منها اللجوء إلى إعانات الدولة.

الفرع الأول: ميزانية الولاية والبلدية:

سنتناول في هذه الجزئية تعريف الميزانية العامة للدولة، ثم نتطرق إلى تعريف ميزانية كل من الولاية والبلدية حسب القوانين الجديدة لهذه الهيئات.

أولا: تعريف ميزانية الولاية:

1- الميزانية لغة : تعرف الميزانية لغة بأنها كلمة ذات أصل انجلوسكسوني والتي تعبر عن الحافطة التي تحتوي على الوثائق المتعلقة بالميزانية الخاصة بالمؤسسة أو هيئة محلية، وهي تختلف في معناها عن الأصل المشتقة منه هذه الكلمة في اللغة العربية بالميزان.

فمفهوم الميزانية عكس جملة التغيرات السياسية والاقتصادية من عصر لآخر، كما طور هذا المفهوم دور الميزانية فيما يتعلق بالحياة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية للشعوب، لكن مازال المفهوم يتمحور حول قيام السلطات العامة بتحضير مشروع لنفقاتها وإيراداتها السنوية معتبرة هذه التقديرات كموضوعات لا غنى عنها لمختلف الإدارات العامة، التي أصبحت كأداة فعالة لتوجيه وتنظيم الاقتصاد الوطني للدولة المعاصرة.

1- لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية. (العدد السابع، جامعة محمد خيضر بسكرة - الجزائر، فيفري 2005)، ص 225.

2-الميزانية اصطلاحا: لقد وردت عدة تعاريف للميزانية نذكر منها ما يلي:

*الميزانية هي " العملية التي بواسطتها يسمح رسميا بتقدير الإيرادات والنفقات السنوية للدولة".

هذا التعريف أبرز ثلاثة عناصر أساسية للميزانية وهي: مفهوم التقديرات، والترخيص السنوية للإيرادات والنفقات، والسماح رسميا بتقديرها.

*"تقدير ميزانية لدولة ما، والترخيص بشكل تشريعي لأعباء ومارد الدولة، وهي تقرر من قبل السلطة التشريعية بقانون المالية الذي يترجم الأهداف الاقتصادية والمالية للحكومة".

هذا التعريف أورد النقاط التالية:

- العلاقة بين الميزانية والوضع الاقتصادي للبلاد.
- الشكل التشريعي للميزانية ودور البرلمان أو المجلس الشعبي الوطني.
- تبديل كلمتي نفقات بأعباء وكلمة إيرادات بموارد.

*" الميزانية مؤلفة من مجموعة الحسابات التي ترسم لسنة مدنية واحدة جميع الموارد وجميع الأعباء الدائمة للدولة".

نلاحظ أن هذا التعريف أضاف للتعريف السابق النقاط التالية:

- توطيد لمفهومي أعباء أو موارد والتأكيد على مفهوم التوازن المالي والاقتصادي.
- ازدياد دور الميزانية كأداة لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية.

*" الميزانية هي الوثيقة التي تقدر وترخص بموجبها إيرادات ونفقات الهيئات العمومية".⁽¹⁾

تتمثل العمومية وفق هذا التعريف من: " الدولة، الجماعات المحلية، المرافق العامة التي يعين بها عون محاسب.

" تتشكل الميزانية من الإيرادات والنفقات النهائية المحددة سنويا بموجب قانون وفقا للأحكام

1- صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1992، الجزائر، ص، ص، ص 15، 16، 17.

المعمول بها".⁽¹⁾

يوضح هذا التعريف أن الميزانية تتشكل من إيرادات ونفقات محددة سنويا، وهذا ما جسده قانون الولاية لسنة 1990 في مادته 135، وأكدته قانون الولاية لسنة 2012 الذي عرف ميزانية الولاية بأنها: "جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، وكما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتسيير والاستثمار".⁽²⁾

ثانيا: تعريف ميزانية البلدية:

إن مشروع الميزانية يعد من أهم الاختصاصات التي يضطلع بها المجلس الشعبي البلدي فبعد أن يقترح الرئيس مشروع ميزانية البلدية يجري التصويت عليها بمعرفة أعضاء المجلس ويتم ذلك على أبواب الإعتمادات Accréditifs وموضوعاتها ويحق لأعضاء المجلس أيضا إجراء التحويلات من باب Chapitre إلى باب آخر داخل نفس القسم Section من الميزانية.

ويحق للرئيس إجراء تحويلات Transfert من مادة Article إلى مادة داخل نفس الباب ولكن لا يجوز له إجراء أي تحويل لاعتمادات مقيدة بأغراض مخصصة في الميزانية.⁽³⁾

ولقد عرف المشرع ميزانية البلدية في المادة 176 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على أن: "ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار".

من خلال استقراء هذه المادة، نلاحظ أن المشرع الجزائري قد تخطى عن فكرة الأمر بالإذن والإدارة لتمكين حسن سير المصالح العمومية (المادة 49 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية)، واستبدالها بعقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح البلدية، وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على أن المشرع قد أدرك حجم الرقابة الصارمة المفروضة على البلدية في السابق، والتي لم

1- المادة 06 من القانون رقم 17-84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.

2- المادة 157 من قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 29 فيفري 2012.

3- عموت عمر، مرجع سابق، ص 275.

يحترم بما فيه الكفاية استقلالية هيئات البلدية التي منحها شخصية معنوية واستقلال مالي، وبالتالي حاول التخفيف من هذه الرقابة حتى تستطيع هذه الهيئات القيام بدورها على المستوى المحلي.

وتنقسم ميزانية كل من الولاية والبلدية هيكلية إلى قسمين متوازيين في الإيرادات والنفقات وهما:

- قسم التسيير.

- قسم التجهيز والاستثمار.

أ- قسم التسيير La section de fonctionnement: ويقصد به المبالغ المالية المخصصة لدفع المرتبات وأجور الموظفين والمستخدمين، واقتناء (شراء) لوازم التسيير وتسديد الديون وتقديم المساعدات الاجتماعية.

ب- قسم التجهيز والاستثمار La section d'équipement et d'investissement: يراد به المبالغ المالية المخصصة لتجهيز المصالح بالوسائل المادية و انجاز المشاريع المختلفة وتمويل قسم التجهيز و الاستثمار يجب أن يكون ذاتيا وإجباريا Autofinancement obligatoire، حيث انه يتم اقتطاع (Prélèvement) مبلغ مالي من مداخل قسم التسيير وتخصيصه لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار.

مع الإشارة بأن كل قسم من هذين القسمين يجب أن ينطويا على إيرادات Recettes و نفقات Dépenses وبالضرورة لا بد أن تكون الكفتان متوازنتان، أي انه يجب أن تكون الإيرادات مساوية للنفقات. (1)

الفرع الثاني: مراحل إعداد ميزانية الولاية والبلدية:

سننظر في هذه الجزئية إلى مراحل إعداد ميزانية الجماعات المحلية، حيث سنتعرض فيه إلى مرحلة الإعداد والاعتماد ثم مرحلة التنفيذ والمراقبة.

أولا: مرحلة التحضير والتصويت والمصادقة:

1- عموت عمر، مرجع سابق، ص 273.

قبل تناول هذه المرحلة ينبغي التطرق أولاً إلى وثائق الميزانية، باعتبارها تساهم في تسهيل عرض الميزانية في شكلها الحقيقي وجمع أقصى عدد ممكن من المعلومات الإحصائية من جهة وتسهيل مهمة الرقابة من طرق الأجهزة المختصة من جهة أخرى. (1) وتتكون وثائق الميزانية المحلية من:

- الميزانية الأولية.
- الميزانية الإضافية.
- الحساب الإداري.

1- الميزانية الأولية: هي الوثيقة الأساسية لكل النفقات والإيرادات السنوية المحققة. (2) وتمثل رخصة لرئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي للإنفاق في حدود الإعتمادات المصوت عليها، وفي الواقع تتسم الميزانية الأولية بعنصر التوقيت، أي أنها مؤقتة، لكن هذا لا ينبغي أن يجعل الجماعات المحلية غافلة عن واجبها في تقسيم مواردها وحساب أعبائها خاصة حسب واقع تكلفة المنتجات والخدمات، ويخضع تقسيمها إلى قواعد دقيقة كالوحدة والشمولية والسنوية وتخصيص النفقات وعدم تخصيص الإيرادات، وتشكل كلها المبادئ الأساسية، والتفكير بها أمر ضروري لاعتبار الأهداف التي ترمي إليها في مجال الوضوح والعقلانية والشفافية في نشاطات الميزانية.

2- الميزانية الإضافية: عندما تمضي الأشهر الأولى من السنة، فإن الاحتياجات سترد بوضوح، الشيء الذي يؤدي بالجماعات المحلية إلى المصادقة على الميزانية الإضافية.

والمقصود بها هو تصحيح الميزانية الأولية، أو النقصان في كل من الإيرادات والنفقات، وتعرف الميزانية الإضافية أيضاً بأنها ميزانية تعديلية للميزانية الأولية، وتحتوي على أرصدة وبواقي الانجاز ولها ثلاثة مهام هي:

- 1- قطاف نبيل، دور الضرائب والرسوم في تمويل البلديات "دراسة ميدانية لبلدية بسكرة". رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية: تخصص نفود وتمويل، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2007/2008، ص 109.
- 2- رحي كريمة، بركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية. جامعة سعد دحلب، البلدة، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات.

- الارتباط بالنسبة للسنة المالية السابقة التي تترك للسنة الجارية عمليات لم تتم بعد أو فائضا من الموارد أو عجز في المالية.
- ضبط الميزانية الأولية للسنة الجارية.
- برمجة العتاد.

3- الحساب الإداري: يعرف الحساب الإداري بأنه حصيلة العمليات التي أنجزت بالفعل بعد انتهاء السنة المالية، وتقل وثيقة المحاسبة في شهر أكتوبر من السنة التي تلي السنة التي هي بصدد عرض ما أنجز بها.

فالحساب الإداري هو حوصلة مالية للسنة الماضية متأخرة بسنة، ويعد في 31 مارس من السنة المعنية بالنسبة للسنة الماضية.

ويقوم بدراسة الحساب الإداري كل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي ويحددان بمداولة الإيرادات والنفقات و بالتالي نتائج السنة المالية التي قد يترتب عنها عجز أو فائض.

ويسمح حساب تسيير المحاسب بتوافق وتطابق كتابات الحسابات، ويلزم الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد حسابيهما الإداريين (المادة 166 الفقرة 01 من قانون الولاية رقم 12-07 والمادة 188 الفقرة الأولى من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية).

كما يلزم المحاسبان أمين خزينة البلدية وأمين خزينة الولاية بإعداد حساباتهم للتسيير ويخضع كل من الحساب الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي و أمين خزينة البلدية إلى مصادقة المجلس الشعبي البلدي، في حين لا يخضع الحساب الإداري للولاية إلى قرار المجلس الشعبي الولائي، ولكن هذا الأخير يمكن أن يطلع عليه من خلال مناقشة الميزانية الإضافية، بحيث تسجل فيها تحويلات السنوات المالية السابقة، ولهذا الغرض يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يطلب الوثائق التي تبرر نقلا في الميزانية الإضافية ناتج السنوات المالية السابقة.

تخضع وثائق الميزانية لإجراءات الإشهار، حيث يجب أن تخضع كافة عمليات وتصرفات تسيير المالية المحلية للقواعد والإجراءات المقررة قانوناً، بحيث تعد كل عملية معدة خارج القواعد والإجراءات المقررة للتسيير المالي عملية غير شرعية ويحال صاحبها على مجلس

المحاسبة وهنا يمكن أن يكون أمين خزينة البلدية والولاية محل اتهام.⁽¹⁾

بعد التفصيل في وثائق الميزانية التي تمكن من الاطلاع على مختلف العمليات المالية التي قامت بها الهيئات المحلية، سنبدأ بالخوض في مرحلة إعداد الميزانية المحلية.

أ- مرحلة الإعداد:

يقصد بإعداد الميزانية مجموع العمليات والمراحل التي يمر بها مشروع الميزانية إلى أن يصبح قابلاً للتنفيذ.

وتختلف مرحلة إعداد الميزانية المحلية عن مرحلة إعداد ميزانية الدولة، فالأولى تتعلق باحترام التوازن بين النفقات والإيرادات، أما الثانية فتتعلق بالتفرقة بين نفقات التسيير ونفقات الاستثمار.

أولاً لا بد أن يكون احترام توازن الميزانية في ميزانية الجماعة المحلية بخلاف ميزانية الدولة التي يمكن أن يوافق عليها وهي في عجز، لذلك يجب أن تنفذ الميزانية المحلية وهي في توازن.

وهناك نوعين من التوازن، التوازن التقديري لا يمكن للجماعات المحلية من خلاله التصويت على الميزانية وهي غير متوازنة كما هو الحال بالنسبة لميزانية الدولة، فهذا التوازن لا يجب أن يكون تقديري بل توازن فعلي وليس قائم على النتائج التقديرية.⁽²⁾ وهو ما نصت عليه المادة 161 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية⁽³⁾، أما النوع الثاني من التوازن، فهو التوازن التنفيذي والذي سوف نتطرق إليه لاحقاً في مرحلة التنفيذ.

وبالنسبة لإعداد مشروع ميزانية الولاية، فتقع مهمتها على عاتق الوالي والتي يعرضها على المجلس الشعبي الولائي ليصوت ويصادق عليها كما نصت عليه المادة 160 من قانون الولاية رقم 07-12 وهذا بخلاف ما كانت عليه في قانون الولاية رقم 90-09، حيث كانت تتولى إعداد الميزانية إدارة الولاية.⁽⁴⁾

1- براهيمى فايزة، "المالية المحلية"، أبحاث في الاصطلاح المالي . دار بلقيس، الجزائر، ص 288، 289.

أما فيما يخص مشروع إعداد ميزانية البلدية فيتولى مهمتها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.⁽¹⁾ وهو ما نصت عليه المادة 180 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

ونظرا للأهمية البالغة للميزانية في الحياة الاقتصادية، فإن إعدادها يتطلب الدقة و اتخاذ الاحتياطات والإجراءات اللازمة بجدية، لتكون التقديرات قريبة من الواقع.

وتولي السلطات البلدية لعملية إعداد الميزانية أهمية بالغة وهذا لانعكاسها على التنمية المحلية والوطنية، ومستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، لهذا يجب أن تكون عملية التحضير مبنية على أسس ثابتة وحجج مقبولة لجعل الموارد المحلية في خدمة المواطنين.⁽²⁾ وقد تم التعرض سابقا إلى كيفية تحضير الميزانية الأولية والميزانية الإضافية للجماعات المحلية.

ب- مرحلة التصويت على الميزانية المحلية:

بعد التطرق إلى مرحلة إعداد الميزانية المحلية تأتي مرحلة مناقشتها التي تقع على عاتق اللجنة المالية التابعة للمجلس الشعبي الولائي، ويتم عرض المشروع على المجلس الشعبي الولائي.⁽³⁾

وقد نصت المادة 107 من قانون الولاية على أن الوالي يعد مشروع الميزانية⁽⁴⁾، ويتم ذلك عن طريق إدارة توضع تحت تصرف الإدارة السلمية له وبالخصوص تعتبر مديرية الإدارة المحلية صاحبة الاختصاص في إعداد مشروع الميزانية وذلك طبقا للمادة 03 في فقرتها 11 من المرسوم التنفيذي 217/94 الذي يحدد قواعد تنظيم المصالح التقنية و الشؤون العامة والإدارة المحلية، حيث نصت هذه المادة على أن تكلف الإدارة المحلية بالخصوص بإعداد ميزانية التسيير وميزانية التجهيز في الولاية بمعية المصالح الأخرى المعنية.

1- في القانون رقم 90-08 وبالضبط في المادة 63 منه كان يعد الميزانية رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتولى تنفيذها.

2- قطاف نبيل، مرجع سابق، ص 110.

3- براهيمي فايزة، مرجع سابق، ص 292.

4- قانون الولاية رقم 12-07 السالف الذكر.

يبدأ إعداد مشروع الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، أما الميزانية الإضافية فيصوت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها.⁽¹⁾ غير أن هذه المواعيد تبقى شكلية، فكثيرا ما تخرج الميزانية عن هذه التواريخ بسبب البطء في إعدادها أو لأسباب أخرى.

يتم تقدير الإيرادات ونفقات الميزانية مع الأخذ بعين الاعتبار نتائج السنوات الماضية وتطور الاستثمار، مع مراعاة ما استجد في القوانين خصوصا منها ما يتعلق بالجانب الضريبي بعد إعداد مشروع الميزانية، وعلى غرار الدور الذي تلعبه لجنة المالية والميزانية في البرلمان في دراسة مشروع ميزانية الولاية مع مناقشة الإدارة المحلية، يمكن للجنة استدعاء مديري المصالح من أجل طلب تفسيرات، وخصوصا فيما يتعلق بجانب التجهيز والاستثمار، وللجنة مدة أقصاها 15 يوما لدراسة المشروع، تقوم خلالها بإعداد تقرير حول الميزانية، تثبت فيه تغييراتها وتعديلاتها على المشروع، ثم تعلم رئيس الم.ش.و لتحديد ميعاد لانعقاد الدورة من أجل مناقشة الميزانية، تعرض مديرية الإدارة المحلية مشروعها على أعضاء المجلس، كما تعرض لجنة الاقتصاد والمالية التقرير.⁽²⁾

بعد أن يتم مناقشة مشروع ميزانية الولاية يتم التصويت عليها باباً باباً، ويشمل فضلاً عن ذلك توزيعاً للنفقات والإيرادات شكل فصول وفصول فرعية ومواد.⁽³⁾

بالنسبة لمرحلة التصويت والمناقشة لميزانية البلدية، فإنها لا تختلف عن سابقتها (الولاية) فإذا كانت الميزانية هي عبارة عن وضع تقدير وتنبؤ للنفقات والإيرادات المستقبلية، فإن ترخيص المجلس الشعبي البلدي يجب أن يكون سابقا لتنفيذها، وهذا ما يعرف بقاعدة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ".

فبعد الانتهاء من عملية إعداد ميزانية البلدية يتم تسلم المشروع إلى اللجنة المالية للمجلس الشعبي البلدي، هذه الأخيرة لها أن تطلب من المصالح البلدية المختلفة ما تريد من معلومات

1- المادة 165 من قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 29 فيفري 2012.

2- براهيم فيزة، مرجع سابق، ص، ص 291، 292.

3- المادة 166 من قانون الولاية رقم 12-07 السالف الذكر.

وبيانات ومستندات تنفيذها في دراسة وفحص مشروع ميزانية واقتراح التعديلات اللازمة والمناسبة.

يقوم المجلس بمناقشة وفحص أوجه الإنفاق والإيراد حيث يتم التصويت على الإعتمادات باباً باباً و مادةً مادةً، ويتمتع رئيس المجلس بسلطات واسعة حيث يجوز له إجراء التحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب بموجب قرار، ويخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي بمجرد انعقاد دورة جديدة.

ويستثنى من عملية إجراء التحويلات الإعتمادات المقيدة بتخصيص خاص (المادة 182) تتم إجراءات التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تنفيذها في حين يتم التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها (المادة 181 الفقرة 02 و 03).⁽¹⁾

ج- مرحلة المصادقة على ميزانية الجماعات المحلية:

بعد الانتهاء من مناقشة الميزانية والتصويت عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي تأتي مرحلة المصادقة التي تقع على عاتق المجلس الشعبي الولائي.

وفي حال لم يتم المصادقة على ميزانية الولاية يجوز للوالي أن يعقد دورة غير عادية و يستدعي فيها المجلس للمصادقة عليه، إذا لم تتوصل هذه إلى المصادقة على المشروع يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها.⁽²⁾ أما بالنسبة للمصادقة على ميزانية البلدية، فيقوم الم.ش.ب بتحويلها إلى الجهة الوصية للمصادقة عليها، ويعتبر الوالي هو المختص بهذه العملية.⁽³⁾ إلا إذا كان عدد سكان البلدية أقل من 50.000 نسمة فإن المصادقة تصبح من اختصاص رئيس الدائرة.

1- قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 03 جوان 2011.

2- أنظر المادتان 167 و 168 من قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 29 فيفري 2012.

3- أنظر المادتان 51 و 185 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 03 جوان 2011.

بعد استلام الجهة الوصية المختصة بالمصادقة على مشروع الميزانية والوثائق الملحقة، تقوم مصالح هذه الأخيرة بفحص والتأكد من مدى احترام البلديات وتطبيقها للتعليمات القانونية المنصوص عليها والواجب إتباعها في إعداد ميزانية البلدية.

قد يحدث أن يصوت المجلس على ميزانية غير متوازنة، في هذه الحالة تتدخل السلطة الوصية (الوالي) بإرجاعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس خلال عشرة (10) أيام.

وإذا صوت المجلس على الميزانية مجددا بدون توازن يتولى الوالي ضبطها تلقائيا.

ثانيا: مرحلة التنفيذ والمراقبة:

1_ مرحلة التنفيذ:

يبدأ التنفيذ الفعلي بالنسبة لكل من ميزانية الولاية والبلدية يوم 01 جانفي وتمتد آجال تنفيذها إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة إلى عمليات التصفية ودفع النفقات، 31 مارس بالنسبة إلى عمليات التصفية ودفع النفقات.

في حال حدوث عجز في ميزانية الولاية أو البلدية، ينبغي اتخاذ التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية.

وتقع هذه المهمة على عاتق الم.ش.و بالنسبة للولاية والم.ش.ب بالنسبة للبلدية.

وفي حال لم يتم اتخاذ الإجراءات التصحيحية الضرورية لميزانية البلدية، يجوز للوالي أن يتخذها من خلال الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين ماليتين أو أكثر، وبفسح الإجراءات المتبعة للولاية ولكن عن طريق الوزير المكلف بالداخلية.⁽¹⁾

✓ أجهزة التنفيذ (أعوان تنفيذ الميزانية):

يضطلع بمهام تنفيذ عمليات ميزانية البلدية كل من الأمر بالصرف وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي

1- قانون الولاية رقم 07-12 وقانون البلدية رقم 10-11 السالفي الذكر.

والمحاسب العمومي وهو أمين خزينة البلدية، وذلك في إطار الفصل بين السلطات بحيث لا يجوز الجمع بين المسؤوليتين من طرف عون واحد وهو ما تمنعه صراحة المادة 55 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية حيث تنص على: "تتألف وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسبة العمومية"⁽¹⁾. هذه المادة تنطبق أيضا على الولاية.⁽²⁾

الأمر بالصرف: هو كل شخص يؤهل سواء بالتعيين أو الانتخاب لتنفيذ عمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف.

المحاسب العمومي: يعد محاسب عمومي كل موظف له سلطة التنفيذ باسم الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات وسنطوي نموذج عن عمليات تنفيذ ميزانية البلدية على النحو الآتي ذكره:

يقصد بعمليات تنفيذ الميزانية تلك العمليات التي يتم بمقتضاها تحصيل الإيرادات العامة وإنفاق المصروفات المعتمدة لها.

وتستوجب عمليات تنفيذ الميزانية تدخل جهازين مختلفين وهما:

رئيس الم. ش. ب باعتباره الأمر بالصرف لميزانية البلدية وهو الوحيد الذي له صلاحية الالتزام والتصفية والأمر بالصرف وتسمى هذه المرحلة بالإدارية لتنفيذ الميزانية.

أمين خزينة البلدية باعتباره المحاسب العمومي المكلف بتحصيل الإيرادات وتسديد النفقات، وتسمى هذه المرحلة بالمحاسبية لتنفيذ الميزانية.

وتمر كل عملية سواء كانت تسديد النفقات أو تحصيل الإيرادات بمرحلتين هما:

أ - **تنفيذ النفقات:** لأن مسألة تسديد النفقات المدنية وتقديرها في الميزانية تقوم بها البلدية في حين تتم المصادقة عليها من قبل الوصاية.

1- قطاف نبيل، مرجع سابق، ص 113.

2- تفقد عمليات ميزانية الولاية عن طريق الوالي وهو الأمر بالصرف و أمين خزينة الولاية المحاسب العمومي.

وتنفيذ هذه النفقة يستلزم إتباع عدة إجراءات قانونية وتنظيمية والمتمثلة أساسا في الالتزام بما تم تصفيته وفي الأخير صرفها بتحرير حوالة دفع، ويمكن حصر هذه الإجراءات في مرحلتين أساسيتين الأولى إدارية والثانية محاسبية.

*المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية: ينبغي لتنفيذ النفقة توافر شرطين أساسيين هما:

- لا بد أن تنص الميزانية على النفقة موضوع التنفيذ وتكون موافقة للقوانين والتنظيمات الساري العمل بها.

- يجب أن تمر بثلاثة مراحل هي (الالتزام - التصفية - الأمر بالصرف) وذلك قبل أن يتم تسديدها من قبل المحاسب العمومي ويمكن تلخيص هذه المراحل كما يلي:

*الالتزام: وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين ويمكن التفرقة في هذا الصدد بين نوعين من الالتزام هما:

-الالتزام القانوني: هو كل تصرف أو عمل إداري صادر عن رئيس البلدية يتولد عنه تعهد يؤدي إلى نشوء عبئ على عاتق البلدية يجعلها مدينة للغير، وقد ينشأ الالتزام في بعض الحالات بدون تدخل رئيس البلدية كصدور حكم قضائي ضد البلدية.

-الالتزام المحاسبي: والمقصود به تخصيص قسم من الإعتمادات من أجل إنجاز النفقة المترتبة عن التزام قانوني.

*التصفية: تهدف هذه العملية إلى تحديد المبلغ بدقة والتأكد من حقيقة الدين الذي يقع عبئه على عاتق البلدية من خلال تطابقه مع العمل المنجز وتتم هذه العملية بطورين هما:

-التحقق من القيام بالخدمة: المقصود بها التأكد من إتمام الخدمة من قبل القائم بالإشغال وأن هذه الأشغال أنجزت وفقا للشروط المنصوص عليها في عقد الالتزام.

-التصفية بالمعنى الصحيح: ومعناها التقييم الدقيق لمبلغ النفقة والتأكد أنها واجبة الدفع، أي أن الدين لم يسدد بواسطة دفع مسبق ولم تسقط آجاله بعد وانه ليس محل معارضة من طرف آخر.

*الأمر بالصرف: وهو آخر إجراء للمرحلة الإدارية لتنفيذ النفقات والتي تتضمن إصدار وثيقة "حالة" لفائدة الدائن وباسمه، وتعين إعطاء الإذن للمحاسب والزامه بتسديد مبلغ الحوالة.⁽¹⁾

وهذا طبقا للمادة 21 من قانون المحاسبة العمومية المؤرخ في 15-08-1990.⁽²⁾

*المرحلة المحاسبية لتنفيذ النفقات: تعتبر هذه لمرحلة آخر إجراء تقوم به الأجهزة المختصة بتنفيذ الميزانية، وهذا لإبراء ذمة البلدية من الدين، ويتم تسديد مبلغ النفقة من قبل أمين خزينة البلدية بصفته المحاسب العمومي وتتم هذه المرحلة بطورين أساسيين:

-مراقبة الحوالات وسندات الدفع : إن تسديد النفقة لا يعني فقط لأمين الخزينة البلدي التأكد من صحة ودقة الوثائق المرفقة بالحوالة أو السند بل التحقق أيضا من أن المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقة قد تمت وفقا للقوانين والأحكام التنظيمية المعمول بها في هذا المجال.

-الدفع بالمعنى الصحيح: يجب أن يكون التسديد مبرئا أي أن يتم التسديد للمستفيد أولا لأحد ممثليه الشرعيين.

ب- تنفيذ الإيرادات: تبدأ عمليات تنفيذ إيرادات البلدية بإصدار رئيس المجلس الشعبي جميع الكشوفات، الرسوم، التوزيعات الفرعية والإيرادات إلى القابض قصد التحصيل إلا فيما أتى فيه نص قانوني أو تنظيمي مخالف.

وتتم عملية تنفيذ الإيرادات بمرحلتين المرحلة الإدارية وهي من اختصاص إدارة البلدية أو إدارة أجنبية كإدارة الضرائب، ومرحلة محاسبية ويقوم بها أمين خزينة البلدية والمتمثلة في التحصيل.

*المرحلة الإدارية لتنفيذ الإيرادات: لا بد من توافر شرطين لتحصيل الإيرادات وهما نشوء الدين وترخيص الميزانية بتحصيل هذه الإيراد، وتتم هذه المرحلة بطورين هما التصفية وإصدار سند التحصيل.

1- قطاف نبيل، مرجع سابق، ص، ص 114، 115.

2- تنص المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية على: "يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية".

-**التصفية:** نقصد بهذه العملية تحديد المبلغ الصحيح للدين الواقع على المدين لفائدة البلدية ويتم تحديد هذا المبلغ استنادا لعدة وثائق متنوعة مثل جدول الضرائب والرسوم وكشوفات الرسوم التي يصدرها رئيس البلدية والأحكام القضائية الصادرة ضد الغير لفائدة البلدية.

-**إصدار سندات التحصيل:** بعد الانتهاء من إجراءات التصفية والتأكد من صحة المبالغ المالية يقوم رئيس البلدية بإصدار سند تحصيل الإيراد استنادا إلى الوثائق المذكورة سابقا والمقدمة من إدارة البلدية أو إدارة أجنبية كالضرائب وهذا وفقا للقوانين الساري العمل بها في هذا المجال.

***المرحلة المحاسبية لتنفيذ الإيرادات:** تعد هذه المرحلة آخر إجراء يقوم به أمين خزينة البلدية، فبعد استلامه لسندات التحصيل يقوم بالإجراءات اللازمة لعملية التحصيل، وتتم المرحلة المحاسبية بثلاث إجراءات هي:

- **مراقبة السندات:** يتعين على أمين الخزينة البلدي قبل التكفل بسندات التحصيل المرسله إليه من رئيس البلدية القيام بإجراءات الرقابة المنصوص عليها قانونا ومنها:

✓ أن تكون الجهة التي أصدرت السند مرخصة بموجب القوانين والأنظمة للقيام بمثل هذا الإجراء.

✓ أن تكون السندات مصحوبة بالوثائق التبريرية.

✓ على الصعيد المادي، مراقبة صحة ودقة المبلغ المدون على السند وتماشيه مع الإعتمادات المقررة في الميزانية.

- **تكفل أمين خزينة البلدية بالسندات:** غن فكرة التكفل لا تعني فقط تسجيل السندات التي تم إصدارها بل تعني التزام المحاسب العمومي وتحت مسؤوليته الخاصة تحصيل السندات وجمع أموال البلدية.

- **التحصيل:** بعد انتهاء أمين الخزينة البلدي من الإجراءات القانونية والتنظيمية الخاصة بمراقبة دقة وشرعية السندات التي تم التكفل بتحصيلها، فإنه يعد مدينا اتجاه البلدية بقيمة هذه السندات إلى غاية تحصيل مبالغها.⁽¹⁾

1- قطاف نبيل، مرجع سابق، ص.ص 116، 117.

2_ مرحلة المراقبة:

تعتبر مرحلة المراقبة آخر مرحلة لإعداد ميزانية الجماعات المحلية، وتسمى بالرقابة المالية حيث تمارسها السلطات المركزية من أجل حماية المصلحة العامة للدولة والمواطنين. غير أن هذه الرقابة قد تحد من إمكانية استقلال الهيئات المحلية بسبب عدم اكتفائها المالي. ولتوضيح ذلك سنتناول نوعين من الرقابة الممارسة على الميزانية وهما:

أ- رقابة داخلية تمارس من قبل:

✓ المراقب المالي والمحاسب العمومي.

✓ رقابة المجالس الشعبية المحلية والسلطات الوصية.

ب- رقابة خارجية تمارس بواسطة:

✓ الرقابة القضائية اللاحقة.

✓ الرقابة الإدارية اللاحقة.

أ-1- الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية من قبل المراقب المالي والمحاسب العمومي:

تسمى هذه الرقابة بالسابقة، حيث تهدف إلى اكتشاف وتحليل المشاكل المكن حدوثها وتفاديها ومعالجتها قبل حدوثها، وقد أطلق عليها البعض اسم الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة.

* ممارسة الرقابة من طرف المراقب المالي والمحاسب العمومي:

بالنسبة للمراقب المالي فهو يمارس رقابته على ميزانية الولاية قبل دخولها مرحلة التنفيذ، وبعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة، ومن أهم الصلاحيات الموكلة للمراقب المالي إضافة إلى الاختصاصات التي يسندها له القانون الأساسي ما يلي:

- مسك تسجيلات تدوين التأشيريات والرفض.

- مسك محاسبة الالتزامات حسب الشروط المحددة.

ويتمتع المحاسب العمومي بالمسؤولية الشخصية والمالية على العمليات الموكلة له، كما يمكن أن يتمتع بالمسؤولية التضامنية بينه وبين الأشخاص الموضوعين تحت أوامره، وتقرر المسؤولية عند حدوث عجز في الأموال العمومية سواء في تحصيل الإيرادات أو تسديد النفقات.⁽¹⁾

* رقابة المجالس الشعبية الوصية على ميزانية الجماعات المحلية:

✓ رقابة المجالس الشعبية:

إن اعتراف المشرع للمجالس المحلية المنتخبة بالشخصية الاعتبارية يمكنها من ممارسة الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، حيث تقوم بالاطلاع الدائم والمستمر على مختلف الأعمال والتصرفات المتخذة على المستويين (البلدي، و الولائي) وتتمثل الحالات التي يتدخل فيها المجلس الشعبي المحلي في عملية الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، في أن ميزانية البلدية يتم التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي باقتراح من رئيسها وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في القانون.

إذن فالرقابة على ميزانية البلدية تكون عن طريق المقارنة بين الإيرادات والنفقات و مقارنة المجموع المالي لقسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار حسب النماذج المرفقة مع الميزانية، وفي حالة مطابقتها يتم المصادقة عليها، أما في حالة وجود أخطاء فإن تصحيحها يكون على مستوى مصلحة القباضة البلدية.⁽²⁾

✓ رقابة السلطة الوصية:

هذا النوع من الرقابة هو الذي يمارس من طرف موظفين مختصين نظرا للأهمية البالغة التي تلعبها الرقابة أثناء تنفيذ وتطبيق الميزانية، هؤلاء الأشخاص هم (الوالي، رئيس الدائرة، المجلس الشعبي الولائي).

كما يقوم المراقب المالي استنادا إلى المهام التي يقوم بها، بإرسال حالات دورية معدة لإعلام المصالح المختصة بتطوير الالتزام بالنفقات وتعداد المستخدمين إلى الوزير المكلف بالميزانية.

1- براهيمي فايضة، مرجع سابق، ص، ص 299، 300.

2- رحي كريمة، بركان زهية، مرجع سابق، ص، ص 14، 15.

ويقوم في نهاية كل سنة مالية بإرسال تقرير إلى الوزير المكلف بالميزانية على سبيل العرض و إلى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام.

هذا التقرير يستعرض فيه الشروط التي قام عليها التنفيذ والصعوبات التي تلقاها أثناء أداء مهامه إن وجدت في مجال تطبيق التنظيم والمخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية وجميع الاقتراحات التي من شأنها تحسين شروط صرف الميزانية.

كما تعد المصالح المختصة التابعة للوزير المكلف بالميزانية تقريرا ملخصا عاما يوزع على مجموع الإدارات المعنية ومؤسسات الرقابة.

ويدرج هذا النوع من الرقابة في إطار سياسة عدم التركيز الإداري التي تحتم على الدولة جعل الإعتمادات المالية اللازمة لتحقيق العمليات الاستثمارية على المستوى المحلي تحت تصرف الأمرين بالصرف القانونيين.

أما بالنسبة للمحاسب العمومي فهو كل شخص يتم تعيينه بموجب القانون.⁽¹⁾ للقيام بالعمليات التالية:

- يعمل على تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- يعمل على ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
- يعمل على تداول الأموال والسندات و القيم والممتلكات والعائدات والموارد.
- مراقبة حركة حسابات الموجودات.
- إمساكه حسابات حركات الأموال نقدا أو قيما في حسابات ودائع أو في حسابات جارية أو في حسابات دائنة أو مدينة.
- تولي أعمال المطالبة بباقي الحسابات شخصا أو إسناد ذلك إلى قابض الضرائب المختلفة للقيام بالمتابعة المعتادة في مجال الضرائب المباشرة.

1- ربحي كريمة، أبركان زهية، مرجع سابق، ص، ص 10، 11.

وتلعب السلطة الوصية دورا هاما في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، نظرا للأهمية التي تتميز بها هذه الأخيرة في المحافظة على ميزانية متوازنة من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية لكافة المواطنين عبر إقليم الجماعات المحلية، هذه الرقابة التي أسندت إلى موظفي الإدارة من أجل التأكد من تنفيذ البرامج المعتمدة وعدم خروج الهيئات التنفيذية عن أهداف الرقابة الوصائية.

أ-2- الرقابة الخارجية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية:

الرقابة الخارجية هي تلك الرقابة التي تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المختصة، وتهدف إلى ضمان مراقبة النفقات ومدى توفر الإعتمادات، ومراقبة حوالات الصرف بالإضافة إلى مراجعة العمليات المالية.

يستند هذا النوع من الرقابة إلى هيئتين هما مجلس المحاسبة ومن جهة أخرى الرقابة الممارسة من طرف وزارة المالية بواسطة جهاز التفتيش المالي.

• الرقابة القضائية اللاحقة:

يعتبر هذا النوع من الرقابة أسلوبا من أساليب الرقابة في مجال تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، فهو يعني الرقابة القائمة على أساس التوقيت الزمني أي يأخذ بعين الاعتبار المدة المقررة لتنفيذ الميزانية ويسمى بالرقابة البعدية، وهي تكون بعد تنفيذ الميزانية.⁽¹⁾

هدفه توقيع العقاب والجزاء على مرتكبي المخالفات والأخطاء التي وقعوا فيها عند إعداد الميزانية سواء عن قصد أو خطأ، إضافة إلى تقصيرهم في إعداد القواعد المحاسبية الخاصة بالميزانية، وقد أوكلت هذه المهمة إلى هيئة مختصة تتمتع بالاستقلال في التسيير والمتمثلة في مجلس المحاسبة.

أما المقصود بالرقابة اللاحقة فهي الرقابة التي تبدأ بعد قفل السنة المالية وقفل الحسابات الختامية للدول.

1- ربحي كريمة، مرجع سابق، ص17.

• الرقابة الإدارية اللاحقة:

يعهد هذا النوع من الرقابة إلى موظفين من الإدارة بعد تلقيهم تكويننا خاصا عن الرقابة التي يمارسونها، وتكون هذه الرقابة موكلة إلى مفتشين عموميين تابعين لوزارة المالية، إذ يمارسون رقابتهم على ميزانية الجماعات المحلية بعد عملية تنفيذها وذلك عن طريق الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل ومدى تطابق الصرف للإ اعتمادات مع كل بند من بنود الميزانية كما أن الإيرادات العامة قد تم تحصيلها بطريقة سلمية بالإضافة إلى أن جميع العمليات المالية قد تمت بمستندات صحيحة محترمة للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية، وأنها مثبتة في الدفاتر إثباتا صحيحا وفقا لنظام المحاسبة، بالإضافة إلى فحص النظم المالية المعمول بها مع إمكانية تقديم الاقتراحات التي تراها هيئة المراقبة، والتأكد من استخدام الموارد الاقتصادية، وأن الضرائب بمختلف أنواعها قد استخدمت من قبل الجماعات المحلية استخداما حسنا.

من خلال استعراضنا لمختلف أنواع الرقابة التي تمارس على ميزانية الجماعات المحلية يبقى الإشكال فيما إذا أدت هذه الرقابة مفعولها على أرض الواقع خاصة بعدما أثبتت الدراسات وجود بلديات تعاني عجزا في ميزانيتها بسبب عدم وجود توازن بين الإيرادات والنفقات الأمر الذي أدى بالجماعات المحلية بلجوتها المستمر إلى إعانات الدولة ، مما يؤدي بالقول إلى عدم وجود رقابة صارمة.

وبالتالي التلاعب بأموال الجماعات المحلية من طرف أشخاص أو جهات معينة.

المطلب الثاني: التمتع بموارد مالية محلية:

إن دراسة الموارد المالية المتاحة للهيئات المحلية، مسألة على درجة عالية من الأهمية، نظرا لما قد تكشف عنه من مدى تنوع مصادر تلك الموارد من ناحية، ومدى ملاءمة تلك الموارد وكفايتها للمحليات.

ولعل من المفيد البحث عن الموارد المالية للمحليات من خلال تقسيمها إلى موارد ذاتية تتبع أساسا الإمكانيات الذاتية للمحليات من خارج إمكانياتها وذلك لإبراز مدى الاعتماد الذاتي للمحليات على نفسها والفلسفة التي تكمن وراء الاعتماد على الموارد الخارجية.

الفرع الأول: الموارد المالية المحلية الذاتية:

تشير الموارد المالية الذاتية للمحليات، إلى مدى القدرة الذاتية في الاعتماد على نفسها في تمويل التنمية المحلية، ومن ثم فهي مؤشر جيد لمدى نجاح نظام الإدارة المحلية في إدارة عملية التنمية المحلية وتحقيق أهدافه من خلال تعبئة أكبر للموارد المالية الذاتية في إطار القانون المنظم للإدارة المحلية.⁽¹⁾

وتأتي الموارد المالية الذاتية للمحليات من عدة مصادر تناولها قانون الولاية والبلدية الصادر سنة 1990 وأكدها قانون الولاية الصادر في 2012 وقانون البلدية الصادر في 2011 وتتمثل هذه الموارد في الجباية المحلية والتمويل الذاتي ومداخيل الأملاك.

أولا: الجباية المحلية: تنقسم الجباية المحلية إلى ثلاث أنواع من الضرائب هي:

1- الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية.

2- الضرائب المحصلة لفائدة البلديات.

3- الضرائب المحصلة لفائدة الدولة والجماعات المحلية.⁽²⁾

وقبل أن نتطرق إلى هذه الضرائب ينبغي أولا تعريف الضرائب المحلية وتفريقها عن الضرائب القومية.

- **الضرائب المحلية:** هي أموال تحصلها المجالس المحلية من الرعايا والمقيمين في نطاقها، لتحقيق منفعة عامة، وتصب في أهداف التنمية المحلية.

1- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي (والتنمية المحلية)، الدار الجامعية، الإسكندرية، ص 71.

2- السبتي وسيلة، تمويل التنمية المحلية في إطار صندوق الجنوب دراسة واقع المشاريع التنموية في ولاية بسكرة"، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود وتمويل، جامعة محمد خيضر - بسكرة، قسم العلوم الاقتصادية، 2004-2005، ص 102.

ونظرا لارتباط الاستقلال الإداري بالاستقلال المالي، فإن مواصفات الضريبة المحلية الملائمة ترتكز أساسا في مدى تحقيقها -بحكم طبيعتها- لهذا القدر المطلوب من الاستقلال.

وبناء على ذلك فإن مواصفات الضريبة المحلية تتلخص في ضرورة تحقيقها القواعد التالية:

- 1- تحقيق العدالة والمساواة في التضحية.
- 2- أن يكون الوعاء الضريبي محلي أي خاضع للوحدة المحلية صاحبة الحق في ربط الضريبة وتحصيلها.
- 3- سهولة تقدير الضريبة المحلية التي تتمتع حصيلتها بقدر من الثبات حتى يمكن تقديرها بدرجة كبيرة من الدقة فتتمكن المجالس المحلية من تخطيط مشروعاتها ووضع موازنتها تبعا للتقديرات المتوقعة لحصيلة الموارد المقررة لها.
- 4- امتداد عبئ الضريبة المحلية لأكثر عدد ممكن من أهالي الوحدات وذلك لأهمية المشاركة الآلية في إيقاظ الوعي المحلي، وتعميق مفاهيم الديمقراطية وتأكيد الرقابة الشعبية على أعمال المجالس المحلية.⁽¹⁾

أن يكون الفرق واضح بين الضرائب المحلية والضرائب القومية ولا يتحقق ذلك إلا عن طريق استقلال المجالس المحلية بربط وتحصيل الضريبة وذلك حتى يدرك الممولون مدى مساهمتهم في الأعباء المالية، فيراقبوا أعمال المجلس ويحاسبوا ممثلهم فيه، ليتأكدوا أن الأموال التي يقدمونها كضرائب يتم إنفاقها بطريقة سلمية.

1- بعد أن تعرفنا على مفهوم الضرائب المحلية سنتطرق إلى أنواعها فيما يلي:

1-1 الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية:

وتتمثل أهم الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية في الدفع الجزافي والرسم على النشاط المهني سنتناولها فيما يلي:

1- عبد الله ولد سيد أحمد فال، الدور التنموي للإدارات المحلية في موريتانيا في ظل التحولات الاقتصادية الراهنة، دراسة المجموعة الحضرية لولاية نواكشوط، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص التسيير العمومي، جامعة محمد خيضر -بسكرة، قسم علوم التسيير، 2010-2011، ص 108.

1- **الدفع الجزافي:** يصنف الدفع الجزافي ضمن الضرائب المباشرة وقد تضمنته أحكام المواد من 208 إلى 216 من قانون الضرائب والرسوم المماثلة:

تقع هذه الضريبة على كاهل الأشخاص الاعتباريين والطبيعيين والهيئات المقيمة بالجزائر، أو التي تمارس نشاطاتها بها والتي تدفع مرتبات وأجور وتعويضات وعلاوات.

وعليه فإن هذه الضريبة تحسب على المبلغ الإجمالي للمرتبات والأجور والتعويضات والعلاوات المختلفة وكذا المعاشات والريوع.

ويتم حسابه بالنسبة للمرتبات والأجور والتعويضات بنسبة 6% أما بالنسبة للريوع والمعاشات فيتم حسابه بنسبة 2%.(1)

ويعفى من الدفع الجزافي لمدة ثلاث سنوات الشباب المستثمر بإعانة من الصندوق الوطني لدعم الشباب، كما تعفى من الدفع الجزافي بين البلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية كما هو موضح من خلال الجدول التالي:

الجهة	البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية
المعدل أو النسبة	30%	70%

جدول رقم (01): يوضح حصة كل من البلدية والصندوق المشترك من الدفع الجزافي .

ملاحظة: توزع حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية المتمثلة في 70% كما يلي:

الجهة	الولايات	البلديات	الصندوق المشترك لعمليات التضامن
المعدل أو النسبة	20%	60%	20%

جدول رقم (02): توزيع حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

من خلال هذا الجدول نستنتج أن البلدية تستفيد بنسبة معتبرة من هذه الضريبة وهو ما يعكس أهمية الدور الذي تلعبه هذه الضريبة في جلب الموارد المالية للجماعات المحلية.

2- الرسم على النشاط المهني:

إن الرسم على النشاط المهني يعتبر كما هو الحال بالنسبة للدفع الجزافي من الضرائب المباشرة، وقد نصت المادة 34 من قانون المالية لسنة 1996، أن الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (TAIC) والرسم على النشاطات غير التجارية (TANC) يعوضان بالرسم على النشاط المهني (TAP).

يطبق الرسم على النشاط المهني المستحق بواقع رقم الأعمال المحقق في الجزائر سواء على المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا، أو على الذين يزاولون نشاطا غير تجاري ويحصل هذا الرسم بنسبة 2.55% ويوزع مدخوله كما هو موضح حسب الجدول التالي:

نوع الرسم	حصة الولاية	حصة البلدية	حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
الرسم على النشاط المهني	0.75%	1.66%	0.14%	2.55%

جدول رقم (03): حصة كل من البلدية والولاية والصندوق المشترك من الرسم على النشاط المهني.

1-2 الضرائب المحصلة لفائدة البلديات فقط:

أ- الرسم العقاري:

بالرغم من المساهمة الضئيلة لهذا النوع من الضرائب، إلا أنه يعتبر من أهم الموارد المالية الضريبية للبلدية، إذ يكشف عن عجز التنظيم الإداري عموما على التحكم في الحظيرة العقارية وتطويرها.⁽¹⁾

وقد نصت على هذا الرسم المادتين 248 و 261 من قانون الضرائب ويتكون من:

1- السبتي وسيلة، مرجع سابق، ص 104.

- الرسم العقاري على الملكيات المبنية.

- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية.

ولحساب هذا الرسم هناك جدول يحدد نسبة الضريبة حسب المناطق وذلك لكل متر مربع بحيث يتم حساب الدخل على أساس قيمة الكراء الجبائية بالمتر المربع مضروب في مجموع المساحة الخاضعة للضريبة كما يتم إعداد هذا الرسم باسم المالك⁽¹⁾.

1- رسم التطهير:

تم إنشاء رسم خاص بإزالة القمامات المنزلية لصالح البلديات التي تتوفر على مصالح لإزالة هذه القمامات ويخص هذا الرسم الملكيات المبنية ويتم تحصيله سنويا من الملاك والمنتفعين ويحدد مبلغ هذا الرسم كما يلي:

-375 دج عن كل أسرة في البلديات التي يقل عدد سكانها 50.000 ساكن.

-500 دج عن كل أسرة في البلديات التي يفوق عدد سكانها 50.000 ساكن.

-1000 دج عن كل محل تجاري، حرفي، غير تجاري، أو ما شابه يقع في بلدية يقل عدد سكانها عن 50.000 ساكن.

وبخصوص المحلات الصناعية والتجارية والحرفية وما شابهها التي تفرز كميات أكبر من القمامة بالنسبة للفئات المذكورة أعلاه، يحدد مبلغ الرسم بقرار يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد المداولة وموافقة السلطة الوصية حسب مبلغ يتراوح بين 25.000 و 50.000 دج ويدفع محصول هذا الرسم كلية إلى البلديات.

ب- الرسم على الذبح:

تحصله البلديات بمناسبة ذبح الحيوانات: الأبقار، الأغنام، الماعز، الخيول والجمال ويقوم حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات التي يتم ذبحها بمعدل 05 دج للكيلوغرام ويتوزع كما يلي:

1- مرغاد لخضر، مرجع سابق، ص 54.

- البلدية 3.5 دج للكيلوغرام.⁽¹⁾
- صندوق حماية الصحة الحيوانية 1.5 دج للكيلوغرام.

والجدول التالي يوضح ذلك:

المصدر: جدول من إعداد الطالبة السبتي وسيلة بناء على تقرير المجلس الاقتصادي

نوع الرسم	حصة البلدية	حصة صندوق حماية الصحة الحيوانية
الرسم على الذبائح	3.5 دج	1.5 دج

جدول رقم(04): حصة البلدية وصندوق حماية الصحة الحيوانية من الرسم على الذبائح. "الوحدة: دج".

يوضح الجدول توزيع حصة الرسم على الذبائح بين البلدية وصندوق حماية الصحة الحيوانية ويتضح من ذلك أن هذا الرسم من الضرائب غير مباشرة لأنه يفرض على المواد الاستهلاكية.⁽²⁾

2- رسم الإقامة:

ينطبق على الأشخاص غير المقيمين في البلديات السياحية وتحتسب قيمته على أساس 10 دج للشخص الواحد و 50 دج للأسرة بغض النظر عن مدة إقامتهم، ويقتص هذا الرسم من الوسطاء المتمثلين في المنتجعات الخاصة ومن الفنادق والنزل.⁽³⁾

ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قابضي الضرائب بعنوان مداخيل الجباية المحلية البلدية.

1- تقرير عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الدورة الثامنة عشر، نقلا عن السبتي وسيلة، مرجع سابق، ص 105.

2- السبتي وسيلة، مرجع سابق، ص 105.

3- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة - الجزائر، 2010، ص 60.

غير أن هذا الرسم يعفى منه المستفيدون من تكفل صناديق الضمان الاجتماعي والمجاهدون وأرامل الشهداء وكذا المعوقين جسديا ومعطوبي حرب التحرير.⁽¹⁾

ج- الضرائب المحصلة لفائدة الدولة والجماعات المحلية:

تتمثل هذه الضرائب فيما يلي:

1- الرسم على القيمة المضافة:

وهو الرسم المطبق على العمليات المتعلقة بالعقار، ولقد تم إقراره في 01-01-1992 ليتم تطبيقه فعليا في 01-04-1992 وتوزيع هذا المورد يكون بنسبة 85 % لصالح الدولة ونسبة 05% لصالح البلديات وبنسبة 10% لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.⁽²⁾

إن قوائم الإعفاء والاستثناء واسعة جدا ومعقدة ويكفي بهذا الصدد الرجوع إلى قانون الرسوم على رقم الأعمال.

2- الضريبة على الأملاك:

يتشكل الأساس الضريبي لهذه الضريبة من القيمة الصافية لجميع الممتلكات والحقوق والقيم الخاضعة للضريبة، عند أول جانفي من كل سنة وتحدد الضريبة عن طريق جدول تدريجي يضم جميع الممتلكات ويقدر معدله الأعلى بـ: 205 ويتم توزيع محصلة الضريبة على الممتلكات كما يلي:

- الدولة 60 %.
- البلدية 20%.
- الصندوق الوطني للسكن 20%.

1- السبتي وسيلة، مرجع سابق، ص 106.

2- بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 60.

ولا تمثل الموارد الناجمة عن الممتلكات إلا نسبة 08% في هيكل موارد البلديات ويعود ضعف هذه الموارد الناجمة عن الأملاك إلى عدد من العوامل منها على الخصوص عدم ضبط شامل لممتلكات معظم البلديات.⁽¹⁾

3- قسيمة السيارات:

يتحملها كل شخص سواء كان طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة وتتوزع حصيلة هذه الضريبة كما يلي:

- الدولة 20 %.

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 80 %.

ثانيا: التمويل الذاتي:

ينص قانون الولاية والبلدية 152 و 179 على التوالي على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات مبلغ يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار.⁽²⁾

يستهدف هذا الإجراء ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات والولايات، حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10% و 20% وتقدر نسبة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير المتمثلة فيما يلي:

- أهمية الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

- الضرائب غير مباشرة (بالنسبة للبلديات).

- الضرائب المباشرة (بالنسبة للولايات).

وتستعمل الأموال المقتطعة في تمويل العمليات المتعلقة بالصيانة للمنشآت الاقتصادية والاجتماعية وكل العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي للمواطن والحفاظ على التوازن المالي للميزانيات المحلية.

1- السبتي وسيلة، مرجع سابق، ص 107.

2- قانون الولاية الصادر سنة 2012 وقانون البلدية الصادر سنة 2011.

ثالثا: مداخيل الأملاك:

تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة، وهي تنتج عن الاستغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأملكها بنفسها باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام أو تحصيل الحقوق أو الضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص. (1)

وفي هذا الصدد نذكر أن إيرادات بيع المحاصيل الزراعية وحقوق الإيجار وحقوق استغلال الأماكن كالمعارض والأسواق وعوائد منح الامتيازات إضافة إلى تنوع الإيرادات تتسم بقابليتها للتجديد، فالإيرادات الناتجة عن تأجير العقارات عن طريق المزاد العلني مثلا يمكنها أن تتطور بسرعة نظرا لمرونتها خصوصا في حالة اعتماد الأسعار التنافسية.

رابعا: إيرادات الاستغلال المالي:

تتشكل إيرادات الاستغلال المالي من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية.

تتسم هذه الإيرادات بالتنوع وترتبط وفترة بمدى ديناميكية الجماعات المحلية، وتتكون هذه الإيرادات من عوائد الوزن والكيل والقياس وعوائد الرسوم عن الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها، بالإضافة إلى الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي والمتاحف العمومية.

في الأخير نقول أن التمويل الذاتي و مداخيل الأملاك وإيرادات الاستغلال المالي تمثل موارد غير جبائية ناتجة عن توظيف الجماعات المحلية لإمكانياتها ومواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها، وتسيير موارد المالية وثروتها العقارية.

الفرع الثاني: الموارد المالية المحلية الخارجية:

إن الهدف من تقسيم الموارد التي تتبع من المحليات وإمكانياتها الذاتية وبين الموارد التي تأتيها من خارج هذا النطاق كالإعانات الحكومية المركزية يعود إلى سببين،

1- السبتي وسيلة، مرجع سابق، ص، ص 108، 107.

فأما السبب الأول فيعود الأول إلى إبراز مدى الاعتماد الذاتي للمحليات على إمكانياتها الذاتية، أما السبب الثاني، فيبرر الوزن النسبي للإعانات الحكومية المركزية والقروض في تمويل التنمية المحلية. وأمام عدم كفاية الموارد المالية الذاتية للهيئات المحلية، أصبح عليها التوجه إلى المصادر الخارجية بغية تمويل خزينتها وتحريك عجلة التنمية في دائرة عملها ولعل من ابرز تلك المصادر نورد ما يلي:

أولاً: القروض:

تلجأ المجموعات المحلية من أجل تغطية نفقات المشاريع إلى قروض الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، الذي أنشئ سنة 1964 بالقانون رقم 64-227 بتاريخ 10 أوت. وقد خول الصندوق احتكار قرض المجموعات المحلية بالأمر رقم 67-158 بتاريخ 15 أوت 1967 وتبلغ نسبة فوائد قروض الصندوق 5% أما البلديات الأكثر فقراً فتستطيع الحصول على قروض من خزينة الولاية بنسبة فائدة طفيفة هي 02%⁽¹⁾.

غير أن هذه الظروف تغيرت مع تآزم الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية وتزايد الاحتياجات المالية للجماعات المحلية منذ سنة 1986 وصدور القانون 86-12 المتعلق بالبنوك والقانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض الذي أكد على ضرورة كون القرض البنكي فعال مريح ومضمون.

وبذلك أصبحت الجماعات المحلية تواجه عراقيل في الحصول على القرض البنكي لتمويل التنمية المحلية لكون القانون يحد من إمكانية لجوء الجماعات المحلية لقرض دون الحصول على الوسائل الكفيلة بضمان تسديده نظراً للوضعية المالية المحلية من تراكم الديون وتزايد الاختلالات.

كما أن العائق الأكبر أمام لجوء الجماعات المحلية للقرض المصرفي يبقى في نسبة الفائدة وكذا معاملة البنوك للجماعات المحلية كأى زبون آخر دون منحها تسهيلات خاصة⁽²⁾.

1- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 167.

2- وسيلة السبتي، مرجع سابق، ص.ص 110، 111.

ثانياً: برامج التنمية الخاصة:

لقد تم إعداد البرامج الخاصة ابتداء من سنة 1966، من خلال اعتماد وتنفيذ ما يسمى ببرامج التنمية الريفية والاقتصادية وقد تم تدعيم هذه البرامج سنة 1970 ببرامج التجهيز المحلي للبلديات، وبالرغم من أن هذه البرامج كانت تعبيراً عن جهود كبيرة لرد اعتبار الريف الجزائري إلا أن طريق تمويلها انتهت بمركزية مفرطة.

المخططات البلدية للتنمية:

المخططات البلدية للتنمية هي برامج عمل تقرها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني، ويتم إنجازها عبر مراحل حيث تكلف كل بلدية بإعداد واعتماد مشاريعها التنموية وترفعها للولاية ثم إلى وزارة التخطيط، هذا كان في السابق غير أنه ابتداء من سنة 1988 لم تعد هذه المشاريع تخضع لمصادقة وزارة التخطيط.

وتتعلق مخططات البلدية للتنمية بقطاعات تمس الحياة اليومية للمواطنين كالمياه والتطهير، المراكز الصحية وغيرها، وبالتالي فهي بمثابة مكمل للاستثمارات التي تباشرها السلطات العمومية. (1)

ثالثاً: الإعانات الحكومية:

إن مفهوم الإعانات الحكومية ينصرف إلى تلك المبالغ من المال التي تساهم بها الموازنة العامة للدولة في الإنفاق على التنمية المحلية، ونفقات المجالس المحلية لمساعدتها في الإطلاع ببعض اختصاصاتها القانونية، ولعل من السهل استنتاج أن الهدف الأساسي من الإعانات الحكومية هو تكملة الموارد المالية للهيئات المحلية، وتقليل الفوارق بين المحليات لتحقيق الملاءمة بين حاجات الأهالي ومستوى السلع والخدمات التي تقدم لهم. (2)

وتأخذ الإعانات المركزية أو الحكومية عدة صور نذكر منها:

1- وسيلة السبتي، مرجع سابق، ص 109.

2- عبد الله ولد سيد أحمد فال، مرجع سابق، ص 114.

1- إعانة الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

نظرا للعجز الذي تعرفه الجماعات المحلية لجأت الدولة إلى إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية بهدف تكريس التضامن المالي بين الجماعات المحلية من أجل الوصول إلى استقرار ولو نسبي لموارد الميزانية المحلية.⁽¹⁾

وتستغل موارد هذا الصندوق في المشاريع المشتركة ما بين البلديات، وهو وسيلة من الوسائل المالية الخارجية لتمويل مشاريع تنمية البلديات، ويسير بأسلوب اللامركزية المالية حيث يندرج ضمن المخططات القطاعية غير المركزية Déconcentration.

يعتبر هذا الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، وهو يقدم سنويا مبالغ مالية تخصص كإعانات لتمويل المشاريع والمخططات الخاصة بالتنمية المحلية.⁽²⁾ ويتكون هذا الصندوق من أربع صناديق: صندوقان للتضامن وصندوقان للضمان، غير أن هذه الصناديق تقلصت إلى ثلاثة بموجب قانون المالية لسنة 1993 فيما يتعلق بصندوق التضامن فإنه يقدم إعانات سنوية إلى قسم الميزانية المحلية للبلدية والولاية وتهدف هذه الإعانات إلى التقليل من الاختلالات ما بين البلديات حيث تمنح للجماعات المحلية الأكثر فقرا من حيث الموارد المالية، كما يمنح هذا الصندوق تخصيصات استثنائية للجماعات المحلية التي تعاني من صعوبات مالية أو تتعرض لكوارث طبيعية، كما تمنح إعانات توجه إلى المناطق الواجب ترقيتها.⁽³⁾

ولكي يتمكن الصندوق من تأدية مهامه فإنه يتوافر على موارد مشتركة وأخرى خاصة وتوزع الموارد الخاصة بالصندوق وفقا للنسب التالية:

- 75% تعود للبلديات.

- 25% تعود للولايات.

1- السبتي وسيلة، مرجع سابق، ص 109.

2- عمتوت عمر، مرجع سابق، ص 195.

3- السبتي وسيلة، مرجع سابق، ص 109.

2- صندوق الضمان Fond de garantie:

تأسس هذا الصندوق بمقتضى المرسوم رقم 86-266.⁽¹⁾ ويعود سبب إنشائه إلى ضمان الدفع المنتظم للمجموعات المحلية، وذلك بتغطية النقص الحاصل في التقديرات الجبائية التي تتضمنها الميزانية المحلية.⁽²⁾ مقابل مساهمتها السنوية، كما يقوم بضمان مواجهة التخفيضات التي تقرر بموجب قوانين المالية والتي تتعلق بالضرائب والرسوم.

رغم الدور الهام الذي لعبه هذا الصندوق في تمويل الجماعات المحلية، إلا أنه لم يتمكن من تغطية العجز المتزايد في الميزانيات المحلية والذي تجاوز سنة 1994 مبلغ 3.2 مليار دينار مست أكثر من 800 ميزانية بلدية.⁽³⁾

3- الصندوق البلدي للتضامن Fond communal de solidarité:

يتم تدعيم هذا الصندوق بنسب معينة من الضرائب تقتطع من قسم التسيير وقسط معين من مالية قسم التجهيز والاستثمار، حيث أنه يتم بموجب هذه النسب والأقساط تزويد ميزانية البلديات ذات الموارد الضعيفة بمالية استثنائية، وهذا في حالة إصابتها ببعض الكوارث الطبيعية أو تعرضها إلى أزمات وغيرها من الحوادث غير المتوقعة.

فهو يأخذ من 0.14% إلى 25% من الرسوم المخصصة للجماعات المحلية أو الدولة والمتأتية عن طريق الرسم على النشاط المهني المخصصة للجماعات المحلية أما عن الرسوم الآتية من الضريبة على القيمة المضافة فنصيبه منها 09%.⁽⁴⁾

يتضح مما سبق أن الأمر يتعلق بأزمة مالية محلية حقيقية تعاني منها الجماعات المحلية وتهدد استقلالها المحلي، لذلك ينبغي على السلطات العامة التحرك لعلاج الوضع القائم بشكل سريع وجذري وهو ما سيتم التعرض إليه فيما بعد.

غير أننا نستثني من هذا العجز القائم الصندوق الخاص لتطوير مناطق الجنوب والذي يعتبر

1- السبتي وسيلة، مرجع سابق، ص 110.

2- مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 170.

3- السبتي وسيلة، نفس المرجع، ص 110.

4- عموت عمر، مرجع سابق، ص 195.

صندوق وطني جاء خصيصا لتنمية مناطق الجنوب وترقيتها، ورفع معدلات التنمية المحلية بهذه الجهة من الوطن لإحداث نوع من التوازن الجهوي بين مختلف مناطق البلاد، حيث يمنح تمويلات لمناطق معينة في شكل إعانات من الدولة لدعم المناطق النائية والمحرومة.

المبحث الثاني: واقع المالية المحلية وإصلاحاته

يعاني هيكل التمويل المحلي على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر من العديد من الاختلالات التي تعتبر بمثابة مشكلات ومعوقات تحول دون تحقيق معدلات التنمية المحلية المنشودة، ومن ثم كان من الضروري إعادة النظر في منظومة الجماعات المحلية والمشاكل التي تعاني منها ثم وضع إصلاحات تتماشى مع هذه الأخيرة (الهيئات المحلية) وذلك لتطبيق ما جاء في قانونها بأنها تتمتع بشخصية معنوية واستقلال مالي.

المطلب الأول: العوائق المجتاحة لميزانية الجماعات المحلية:

سنتعرض في هذا المطلب على أهم المشاكل أو الاختلالات التي تعاني منها الهيئات المحلية، هذه الاختلالات قد تكون خارجة عن إرادة المحليات ولا تشارك في حدوثها، كما قد تقع هذه الاختلالات داخل مجال مسؤوليتها.

الفرع الأول: الإختلالات الخارجة عن إرادة الهيئات المحلية:

هناك مجموعة من الإختلالات في هيكل تمويل المحليات، يمكن اعتبارها خارجة عن إرادة هذه الأخيرة (الهيئات المحلية) ولا تشارك في حدوثها ويبدو من الضروري إلقاء الضوء عليها في مجموعة من النقاط.

أولا: قلة الموارد المالية ومحدوديتها:

إن من بين أهم المشاكل التي تعاني منها الوحدات المحلية وهي عدم كفاية مواردها المالية، الأمر الذي يحول دون أدائها الأعمال المنوطة بها لإشباع احتياجات المجتمع وتحقيق التنمية المحلية.⁽¹⁾

1- بريق عمار، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر " واقع وآفاق "، دراسات وأبحاث، المركز الجامعي، سوق أهراس،

ص 2. - <http://Chaib.Olympre.network.com/news.php?action = veur>.

ويجعلها في تبعية السلطة المركزية خاصة فيما يتعلق بتمويل التدخل الاقتصادي الذي يتطلب مساعدات من الدولة.

والحقيقة أن مشكلة الموارد المالية المحلية مشكلة تعاني منها معظم الدول المتبينة لنظام اللامركزية وإن كان ذلك بدرجات متفاوتة، ويمكن إرجاع ضعف وعدم كفاية الموارد المالية المحلية إلى العوامل التالية:

1- قلة مردودية الجباية المحلية⁽¹⁾:

يقوم النظام الجبائي على مبدأ "عدم استقلالية الضريبة"، ذلك أن فرض الضريبة هي مسألة قومية تختص بها الدولة (السلطة التشريعية)، أما المجالس المحلية فتقتصر سلطتها على تقدير المبلغ الإجمالي المتوقع للأسس الضريبية المحلية التي تحول لها من خزينة الولاية كل شهر وتتولى إدارة الضرائب تعويض ذلك (مع العلم أن عملية تحديد توقعات هذه المبالغ لا تقوم بها إلا بعض الولايات بسبب نقص الخبرة التي كثيراً ما تؤدي إلى عدم مطابقة التوقعات للحقيقة، إضافة إلى أن المبلغ الإجمالي محدد بسقف أقصى⁽²⁾).

وعلى الرغم من أن الموارد الجبائية المحلية تعد أهم أنواع مصادر التمويل بنسبة 80% غير أنه يعاب عليها ما يلي:

_ عدم مرونتها وعدم قابليتها للزيادة في حالة وجود احتياجات جديدة وملحة، إضافة إلى ثقل التشريع الضريبي وتعقيده وقدم قواعد الجباية وعدم ملاءمتها.

_ ضآلة مردوديتها حيث أن نسبة الاقتطاعات الضريبية المقدمة للبلدية ضئيلة مقارنة بالاقتطاعات الضريبية الموجهة إلى ميزانية الدولة والولاية.

_ سيطرة الجهة المركزية على الجباية المحلية سواء كان خلقاً أو تحصيلاً، و استحواذها على أهم أنواع الضرائب كالضريبة على الدخل والضريبة على الشركات، في حين لا يتبقى للبلدية إلا مجالات وقطاعات قليلة مثل رسوم النظافة والسكنات والعقارات التي لا تشكل دخلاً كبيراً.

1- بريق عمار، مرجع سابق، ص 02.

2- مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 171.

_ عدم قدرة أجهزة الجباية على تحصيل الموارد الجبائية نظرا للتهرب الجبائي الحاصل، إلى جانب وجود ثغرات في التشريع الضريبي والتي أصبحت تعوق فعالية الضريبة كأداة كفيلة لتمويل الميزانية.⁽¹⁾

_ التوزيع غير العادل للإيرادات الجبائية رغم كثرة الإيرادات الجبائية من ناحية النصوص القانونية وعدم استجابتها لمختلف المتطلبات، ويعود سبب ذلك إلى عدم وجود معيار موضوعي لتوزيع الإيرادات الجبائية، فالدولة عند ممارستها لاختصاص توزيع الإيرادات الجبائية تقوم بذلك بشكل تقديري فتختار الضرائب التي تمول بها الميزانية المحلية وتلك التي تعود لفائدة ميزانيتها، وفي أغلب الأحيان تقوم بتخصيص الضرائب الأكثر إنتاجية لتمويل ميزانيتها، غير أن هذا التقدير أثبت فشله ما يستلزم ضرورة البحث عن معيار موضوعي وعادل قائم على معطيات موضوعية وجغرافية وسكانية واقتصادية واجتماعية، خاصة مع اتساع دور الجماعات المحلية والآثار السلبية لمختلف الأزمات الاقتصادية، المالية والأمنية التي مرت بها البلاد.⁽²⁾

وعليه فإن المركزية المفرطة للضرائب والرسوم المخصصة للجماعات الحلية والتي ورثتها عن العهد الاستعماري، ولم تتطور بعد، تؤكد عدم وجود نظام ضريبي في الجزائر على غرار البلدان الأوروبية حيث تقوم الجماعات المحلية بالتصويت عليه، وفي بعض الأحيان نلاحظ أن النظام الضريبي المحلي بأوروبا يحظى بأهمية نسبية أكثر من ضريبة الدولة، ويوجد من جهة أخرى موارد ضريبية تقتطعها الدولة وتخصصها للجماعات المحلية، ولهذا السبب فإن 90% من موارد ميزانيات التسيير الخاصة بالجماعات الأوروبية تصدر من منتوجات الضرائب وليس من التمويل الذاتي الخاص بالبلديات.

وعليه يجب البحث عن معيار لتوزيع الضرائب بين الدولة والجماعات المحلية.

1- بوعمران عادل، مرجع سابق، ص، ص 64، 65.

2- براهيمى فايزة، مرجع سابق، ص 312.

ثانيا: التقسيم السيئ للإقليم منذ سنة 1984:

لقد مثل التقسيم الإقليمي لسنة 1984 عاملا في زيادة سوء الأزمة المالية للجماعات المحلية بسبب أنه أنشأ عددا كبيرا من البلديات والولايات الجديدة الخالية من الوسائل المالية اللازمة والضرورية للقيام بمهامها.⁽¹⁾ وهو ما أدى إلى إثقال كاهل الهيئات المحلية بالديون نظرا لعدم المساواة في الخبرات والطاقات الجبائية.

وقد عرفت الجماعات المحلية تطورا متعاقبا منذ الاستقلال، ففي سنة 1962 وجدت 1500 بلدية، و بعد خروج فرنسا من الجزائر توقفت أجهزة البلدية فنيا وبشريا لعدم وجود إداريين أكفاء يتكفلون بتسييرها، ثم صدر مرسوم رقم 189/63 مؤرخ في 16 ماي 1963 المتضمن إعادة الحدود الإقليمية للبلديات والذي قلص عددها إلى 776 وذلك لعلاج الوضعية السيئة إلى غاية 1971 أين صدر مرسوم، الأول في 20 جانفي 1971 والثاني في 05 أكتوبر 1972 والذي رفع عدد البلديات إلى 705 وفي سنة 1974 صدر أمر 69/74 الذي رفع عدد الولايات إلى 31 ولاية، وأعقب هذه المراسيم صدور قانون رقم 09/84 مؤرخ في 14 فيفري 1984 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي الذي رفع عدد الولايات إلى 48 والبلديات إلى 1541، وقد تجاهل هذا القانون الآثار المالية السلبية لوضعية عدد كبير من الجماعات المحلية خاصة تلك التي تفتقر لأنشطة اقتصادية مما يحرمها من الحصول على إيرادات جبائية ومداخل استغلال أملاكها وبالتالي الوصول لجماعة محلية مثقلة بالديون.⁽²⁾ فأصبح يتعذر على السلطات المختصة التحكم في حالات الجماعات المحلية بسبب تدهورها الناتج عن النقص الفادح في الموارد المخصصة لها منذ تضاعفها بسبب التقطيع الإداري لسنة 1984 وهو ما أدى إلى صعوبة التكفل بالمهام الجديدة والتي نجمت خاصة عن الحالة الأمنية للجزائر، بدون أن تكون هذه المهام مصحوبة بتحويل متكافئ للأموال، مما أنتج ثقل باهض في الديون بلغ حجمها 22 مليار دينار جزائري، وهو م أدى إلى صرف مبالغ ضخمة من خزينة الدولة من أجل تغطية هذا العجز الكبير.

1- الطيب متلو، مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة، مجلة الفكر البرلماني. العدد الأول، ديسمبر 2002، ص 105.

2- براهيمي فايزة، مرجع سابق، ص 313.

ثالثا: نقص مساعدات الصندوق المشترك ما بين الجماعات المحلية (FCCL):

يعود السبب في نقص المساعدات التي يقدمها الصندوق المشترك للولايات والبلديات لتمويل بعض النشاطات ذات النفع المحلي، نتيجة تخصيص هذا الأخير مجموع موارده لتغطية النفقات ذات الطابع الأمني.⁽¹⁾

رابعا: هيمنة الدولة على الجماعات المحلية:

إن مشكلة هيمنة الدولة ممثلة في إدارتها المركزية على الجماعات المحلية لهو أكبر عائق أمام الهيئات مقارنة بالمشاكل السابقة وذلك للأسباب التالية:

* إذا كان ضعف الموارد المالية البشرية كسمة لأغلب البلديات وخصوصا منها في المناطق الريفية مدعاة لتلك الهيمنة، بماذا نفسر إذن إخراج أهم البلديات على الإطلاق من حيث الإمكانيات المالية والبشرية من دائرة اللامركزية في مستوى هرم سلطتها ممثلا في رئيسها على الأقل.⁽²⁾ مثلما هو عليه الشأن بالنسبة لبلدية حاسي مسعود.

* إذا كان ضعف الموارد مانعا أمام تطور استقلالية الجماعات المحلية، فإن الدولة بقدر ما تعمل على حل هذا الإشكال من خلال المنح والإعانات تقف مانعا أمام تطور الإمكانيات المالية لتلك الجماعات من خلال عرقلة التعاون بين البلديات وذلك بإخضاعه سواء كان داخليا أم خارجيا للرقابة في معنى المصادقة الوجوبية المسبقة لسلطة الإشراف مثل إحداث مرافق و مؤسسات عمومية بلدية مشتركة بالنسبة للجزائر.

خامسا: فقدان البلدية لسلطتي التقرير والتخطيط:

كما ذكرنا سابقا فإن البلديات قد تلجئ إلى مصادر تمويل خارجية كالقروض والهيئات و إعانات الدولة لتغطية العجز الذي تعاني منه نتيجة ضعف مواردها.

1- الطيب متلو، مرجع سابق، ص 105.

2- محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي، مجلة الاجتهاد

القضائي. جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد السادس، أبريل 2010، ص 168.

غير أن الملاحظ واقعياً هو أن الإعانات المتأتية عن طريق الهبات تكاد تكون معدومة بسبب تفشي ظاهرة الفقر وبسبب قلة وعي المواطن، وتراجع ثقافة المشاركة المدنية لديه، كما أن جل البلديات تبتعد عن عملية الافتراض وتعزف عنها لأسباب عدة نذكر منها:

- 1- خوف البلديات المقترضة من زيادة إرهابها وعدم قدرتها على التسديد.
- 2- خوف البلديات من سيطرة المؤسسة المقرضة خاصة مع غلق باب المنافسة البنكية النزيهة يجعل التمويل بالقروض حكراً على المؤسسات البنكية التابعة للدولة كصندوق التوفير والاحتياط وبنك التنمية المحلية، الشيء الذي حول عمليات الافتراض إلى شبه عقود إذعان والمسيطر فيها هو البنوك.
- 3- عدم وجود امتياز بنكية تقدم للجماعات المحلية عند عملية الاقتراض خاصة مع الإصلاحات البنكية المستحدثة بموجب قانون البنوك الذي أكد كثيراً على وضعية القروض بإعطاء الحرية الكاملة للبنك في التعامل وفق قوانين السوق الكلاسيكية القائمة فيما يتعلق بمنح القروض على الأمن والضمان والقدرة على التسديد⁽¹⁾.

مما يبقى أمام البلدية سوى باب الاعتماد على إعانات الدولة، غير أن هذه الإعانات بكل صورها المذكورة سلفاً هي ليست إعانات مجانية بل هي إعانات مشروطة فكما يقول الفقيه « Pisani »: " أن الدولة لا تمول إلا إذا تحكمت"، فهي تفرض تدخلها في الجهة المحلية من خلال تلك الإعانات بل وترسم من خلالها معالم وصاية جديدة تسمى عند البعض بالوصاية الإضافية أو الفعلية من خلال ما يلي:

- التوجيه المركزي للقرار البلدي:

حيث أن السلطة المركزية بسبب ما تقدمه من إعانات فإنها تتولى بنفسها قيادة عجلة التنمية المحلية وتفرض جميع الخيارات الاقتصادية اللازمة لها، بل وحتى عملية ترقية البلديات عمرانياً تكون بقرارات صادرة من عندها، كما ظهر التأثير أيضاً من خلال إلزام البلديات بالعمل المشترك مع المصالح التقنية التابعة للدولة.

1- بوعمران عادل، مرجع سابق، ص، ص 68.69.

• تخصيص الإعانات الممنوحة للبلدية:

الأصل أن الإعانات تكون إجمالية لتكون الحرية الكاملة للبلدية لتسييرها والتصرف فيها حسب الاحتياجات الكائنة غير أن ما هو جاري به العمل وفق قانون البلدية هو أن إعانات الدولة وبالضبط إعانات الصندوق لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار هي إعانات تخصيصية وبالتالي فإن ذلك التخصيص يفقد البلديات حرية التصرف والتسيير لتلك الإعانات ويجعلها ملزمة بالعمل وفقا لما سطرت له تلك الإعانات مسبقا من قبل الجهة المركزية.

• التخطيط المركزي للتنمية البلدية:

إن عجز البلدية عن تحمل المصاريف اللازمة لرسم المخططات التنموية وتفعيلها أدى بالجهة المركزية للتدخل لتحمل ذلك بشرط إدراج المخططات التنموية البلدية ضمن المخطط الوطني، وهو الأمر الذي قيد حرية البلديات فيما يتعلق بعملية التخطيط التنموي، وأدى إلى استغراق المخطط الوطني للمخطط البلدي، ويظهر ذلك من خلال ضرورة انسجام المخططات البلدية المتعلقة بالتنمية أو التهيئة العمرانية مع المخطط الوطني للتنمية ومن خلال جعل سلطة التنفيذ والرقابة والتنشيط فيما يتعلق بتلك المخططات بيد والي والوزير.

سادسا: الأسباب الداخلية الخاصة بالإدارة الجبائية:

تتمثل الأسباب الداخلية في مجموعة من العوامل الخاصة بالإدارة الجبائية ألا وهي التشريع الجبائي وتطوره وعدم ملاءمة الوسائل البشرية والمادية لهذه الإدارة مع المهام الموكلة لها، حيث أن الوسائل لها دور كبير سواء من الناحية الكمية أو النوعية.

أما من الناحية الكمية يلاحظ العدد الكبير من الملفات التي يقع دراستها على عاتق موظف واحد مما يشجع ظاهرة المخالفات، ومن الناحية النوعية نجد أن معظم الموظفين يفتقدون لتكوينات متخصصة لمواكبة التطورات التكنولوجية في مجال المعلوماتية، حيث لا توجد سياسة منظمة في مجال التكوين، فبدل تكوين الشباب تذهب الدولة لتكوين موظفين ما بقي لهم إلا القليل للإحالة على التقاعد، إلى جانب ضعف الأجهزة والمعاملة مع المكلفين بدفع الضريبة،

وأحيانا صعوبات في تفسير وتطبيق النصوص الجبائية، كما أن الإدارة في حد ذاتها قد لا تعرف حقوقها.^(*)

غير أن ما نلاحظه في الآونة الأخيرة هو اهتمام الدولة الجزائرية بعصرنة الإدارة الجبائية والعمل على تحسين علاقتها بالمواطنين وكذا الاهتمام بإعلامهم بضرورة المساهمة في التنمية وهذا بالإقبال على دفع الضرائب والرسوم المفروضة عليهم أو على أنشطتهم، إلا أن مفعول هذا العمل ما يزال نسبيا فالمواطن خاصة في الجزائر يفتقر لثقافة الدفع الاختياري للضريبة وهذا لعوامل متعددة منها سوء الخدمات وعدم ملموسية الضريبة التي يدفعونها على أرض الواقع، فكيف ننتظر أن يقبل المواطن الجزائري على دفع الضريبة، وما تزال معظم طرق بلدياتنا غير معبدة وفي حالة متدهورة، وانعدام ابسط المرافق الترفيهية في البلدية...، هذه كلها عوامل تضر بمرودية الإيرادات الجبائية وتؤيد ضعفها.

ولمكافحة هذه الظاهرة الخطيرة قامت السلطات العامة بإجراءات تنظيمية خاصة تسمح بوضع الإعلام الآلي داخل المصالح الجبائية لضبط كل المعطيات التي تخص أي مؤسسة أو مكلف بدفع الضريبة بسرعة وتحسين الرقابة الجبائية، وإلى جانب هذه الإجراءات الوقائية توجد وسائل جزائية، فأى مخالفة للقوانين والتنظيمات الجبائية يقابلها جزاء من غرامة مالية أو سجن أو حجز الأموال لاستيفاء مبلغ الضريبة، وبالنسبة لتبعية الإيرادات الجبائية، فتعد ظاهرة تبعية الإيرادات الجبائية للدولة من أخطر أسباب ضعف هذه الإيرادات، وتتجلى التبعية خاصة على مستوى تأسيس الضريبة وكذا قبضتها.

فعلى مستوى تأسيس الضريبة، فإنه لا يكون إلا بموجب قانون، وعليه فكل الضرائب تدخل في اختصاص السلطة التشريعية، وهذه القوانين تكون موضوع تعليمات وتفسيرات وعليه ليس لأي جماعة محلية تأسيس أو قبض الضرائب إلا تلك المنصوص عليها صراحة والمرخص بها بموجب قانون المالية للسنة، أما تعديل النسبة فإن المجالس الشعبية حتى سنة 1966 كان

*- إن دور أعوان البلدية مختفي في مجال التحصيل الجبائي، كونهم لا يقومون بمهامهم في جرد الأملاك والوسائل البشرية والمادية من أجل معرفة المادة الخاضعة للضريبة، كما أنهم يقومون بمنح رخص كرخص الهدم، البناء، الشغل المؤقت والدائم لأملك البلدية دون فرض دفع الضريبة أو الرسم المقابل لذلك، مما ساهم كثيرا في إضعاف ميزانية البلدية.

بإمكانها تعديل نسبة الضريبة على الأنشطة الصناعية والتجارية التي يحددها القانون، لكن في حدود نسبتين مختلفتين تتراوحان ما بين حد أقصى وحد أدنى فالبديية في هذه الحالة يحق لها أن تتصرف بين الحدين وذلك وفقا لعدد كبير من المعايير كالمكان والقاعدة الاجتماعية والاقتصادية، لكن هذه الحرية اصطدمت بالإطار الفني المكلف بالتحديد فهو غير متخصص في المجال الضريبي، وبسبب أن المسؤولين المنتخبين يرغبون في تجديد العهدة وعليه يأخذون بالحد الأدنى لذا ألغيت هذه الطريقة.

وعليه فتبعية الإيرادات الجبائية تجرد البلدية من كل مبادرة مالية خاصة في مجال الضرائب وتأسيسها وتحديد وعائها ونسبتها، فالدولة تحافظ على مصالحها عند إعداد مشروع قانون المالية للينة أو أي مشروع قانون ذو آثار مالية و جبائية قبل مصالح الجماعات المحلية، لذا تفضل الهيمنة.

أما على مستوى قبض الضريبة فإن المصالح التي كلفها القانون بقبض الإيرادات الضريبية، هي مصالح تابعة للدولة وليس للجماعات المحلية، لذا فهي ليست أجهزة مستقلة عن الإدارة المركزية لوزارة المالية بل بمثابة أجهزة تابعة لها، سواء فيما يتعلق بالمصالح الخارجية لإدارة الضرائب أو قابض البلدية، فهم معينون من الإدارة المركزية ويتبعون التعليمات الصادرة عنها وليس لأية جهة أخرى القيام بتأديبه.

ورغم الدور الهام لقابض البلدية في تحصيل الإيرادات الجبائية والصلاحيات المخولة له لإرغام المكلف بدفع الضريبة على دفعها قهرا إن لم يدفعها اختياريا، إلا أنه يجب أن يكون على اطلاع بمختلف القوانين والتنظيمات المتعلقة بالمجال الجبائي، إلا أن هذا القابض لا يستطيع القيام بوظيفته بصفة كاملة دون الرجوع للسلطة السلمية، وليس له التدخل لاقتراح ما يراه ضروريا لتحسين مردودية المنتج الضريبي، لذا لا بد من تحرير الجباية المحلية لجباية الدولة وإعطائها نوع من الاستقلالية وهذا يظهر خاصة بتمكين الجماعات المحلية من اتخاذ القرارات المناسبة.⁽¹⁾

1- براهيمي فايضة، مرجع سابق، ص 318 ، 319.

الفرع الثاني: الاختلالات التي تقع مسؤوليتها على الجماعات المحلية:

هناك من الدلائل والمؤشرات التي تشير إلى أن هناك مجموعة من الاختلالات المرتبطة بطبيعة هيكل الموارد المالية في المحليات وعدم كفايتها لمتطلبات التنمية المحلية. وتلك الاختلالات تقع مسؤولية حدوثها على المحليات وهو ما يتطلب التطرق إليها وتحديدتها من خلال هذا التحليل.

أولاً: ضعف استجابة القيادات المحلية لأولويات التنمية واحتياجات المواطنين:

إن من أهم العوامل التي تؤثر على درجة استجابة المجالس المحلية لأولويات التنمية ولاحتياجات مواطنيها هو مدى الاستقلال المالي الذي تتمتع به هذه المجالس، فإذا كانت المجالس المحلية تعتمد بشدة على الحكومة المركزية وتحويلاتها فإن هذه المجالس تتطلع إلى النصيحة والتوجيه من طرف هذه الحكومة وليس إلى احتياجات مواطنيها.

أما إذا كانت المجالس المحلية تتمتع بدرجة جديرة بالاعتبار من الاستقلال المالي فإن ذلك سيمكنها من تحديد أولويات التنمية لديها وجعلها أكثر استجابة لاحتياجات المواطنين.⁽¹⁾

ثانياً: إساءة تقدير الموارد المالية من طرف الجماعات المحلية:

تشير الدلائل أن الهيئات المحلية كثيراً ما تسيء تقدير الموارد التي يمكن أن تحصلها من طرف الدولة كما تفشل في نفس الوقت في تعبئة ما حددته وقدرته بالفعل، و يرجع ذلك للأسباب التالية:

1- كثرة أنواع الموارد غير الاقتصادية التي تزيد تكلفة تحصيلها عن العائد الذي تحصل عليه المحليات.

2- عدم كفاية نظام التحصيل للموارد المالية المحلية، وعدم تعاون الهيئات والأجهزة الحكومية التي تحصل بعض الموارد لحساب المحليات.

1- خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، ص 166.

3- وجود حالة استرخاء من جانب المحليات نتيجة الاعتماد المتزايد على الإعانات الحكومية المركزية، وهذا ما يؤدي إلى عدم وجود الدافع أو الحافز الكافي للبحث في تعبئة المزيد من الموارد المالية في المحليات ويساعد على ذلك أيضا طريقة حساب إعانة الحكومة المركزية التي تشجع بدورها على تعميق حالة الاسترخاء الموجودة في المحليات.

4- نقص الكوادر المدرجة على التحصيل في المحليات، ومباشرة ومتابعة عمليات التحصيل والتسجيل وإمساك الدفاتر اللازمة لذلك، وتكفي الإشارة إلى أن القرى كوحدات محلية لا يوجد بها وحدات حسابية مستقلة.

5- عدم الدقة في وضع تقديرات الإيرادات، وقيام تلك التقديرات في أغلب الأحيان على أسس غير موضوعية.

ثالثا: ضعف المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية:

لعل ما يشير إلى هذا الضعف هو انخفاض الموارد الذاتية في هيكل الموارد المحلية وتزايد الإعانات الحكومية المركزية، هذه الأخيرة هي التي يلقي عليها العبء الأكبر في القيام بعملية التنمية المحلية، وكان من المتوقع في ظل انخفاض نسبة الموارد الذاتية أن تنشط الحسابات والصناديق الخاصة وتنهض بهذه المهمة، وبالتالي تقلل من الإعانات والسلطات المركزية أو القروض، إلا أنه من المشاهد أن تلك الحسابات والصناديق الخاصة لم تنجح هي الأخرى في تعبئة الموارد المالية الكافية واللازمة من خلال المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية رغم الإمكانيات الهائلة التي يمكن الحصول عليها في هذا المجال.⁽¹⁾

وبهذا يأتي دور الهيئات المحلية في الإسراع بعملية التنمية المحلية عن طريق المشاركة المتزايدة في إقامة مثل تلك المشروعات من خلال تعبئة الجهود الذاتية للأهالي على مستوى المحليات.

1- عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص 298.

المطلب الثاني: الإصلاحات المالية:

نظرا لكون الإدارة المحلية عصب التنمية المحلية، فقد قامت السلطات المركزية بعدة إصلاحات مالية للتخفيف من شدة ضعف الإيرادات الجبائية، إلى جانب إصلاحات جبائية متنوعة.

الفرع الأول: الإصلاحات المالية وفق القانون القديم:

إن إعادة النظر في الوسائل الذاتية لتمويل التنمية المحلية تمس أساسا الجبائية ذلك أن مداخيل الأملاك لا تمثل إلا جزء صغير من مداخيل الميزانية المحلية.

أولا: الإصلاحات الذاتية: تكون هذه الإصلاحات عن طريق ما يلي:

1- تجديد الجبائية المحلية:

تمثل الجبائية الأداة الأساسية لتمويل النفقات العمومية وبصفة أوسع التنمية المحلية مما يستوجب ضرورة إعادة الاعتبار لموارد الجبائية المحلية وهذا التجديد يجب أن يكون عن طريق الخطوات التالية:

1-1_ اشتراك الجماعات المحلية في الجبائية المحلية:

لزيادة المنتوجات الجبائية للجماعات المحلية يجب العمل على زيادة مردود الضرائب الموجودة لفائدة الجماعات المحلية واشتراكها في الجبائية المحلية وإعطائها نسب كبيرة من جملة هذه الضرائب مما يؤدي إلى تحكّم أحسن في المادة الخاضعة للضريبة، هذه الإجراءات يمكن أن تكون عاملا من عوامل اهتمام الجماعات المحلية بجبائيتها الخاصة وتمكنها أيضا من مكافحة التحايل على الضريبة وتحسين عائدات الضرائب المخصصة للميزانيات المحلية.

1-2_ تخلي الدولة عن بعض الضرائب المحلية:

إن تخلي الدولة عن بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية لا شك يؤدي إلى تحسين وضعيتها المالية، وتعفي الدولة بذلك من تقديم إعانات التسيير و التجهيز لهذه المؤسسات ويمكن أن يمس مثل هذا التخلي الضريبة على الأجور والرسم على التسجيل باعتبارهما ضرائب

سهلة الحصر يمكن نقلها وبدون صعوبة لصالح الجماعات المحلية.⁽¹⁾

وأخيرا نقول أن الإصلاحات الجبائية تتميز بالتدرج فهي لم تتخذ في قانون مالية واحد بل عدة قوانين سنوية، وعيا من المشرع الجزائري بالظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها البلاد، وحتى لا يكون عبء الضريبة ثقيلًا على المواطنين المكلفين بدفعها.⁽²⁾

2- إصلاح مداخل الأملاك الوطنية:

يجب على كل جماعة محلية تثمين ممتلكاتها و أثمارها، حتى تجعل منها مصدر دخل يمكنها من تحقيق توازن أحسن في ميزانيتها.⁽³⁾ ولا يتحقق ذلك إلا عن طريق الاهتمام بمختلف القطاعات الاقتصادية و الثقافية، التراثية والإيرادات التي ستدر من جرائها على الجماعات المحلية، كاستغلال الملاعب، الأسواق، المراكز الترفيهية.

3- ترشيد النفقات العمومية وتحسين الموارد المالية غير الضريبية:

إن تحسين الحالة المدنية للجماعات المحلية لا يجب أن يقتصر على الموارد فقط، بل يجب أن تتبع بترشيد النفقات المحلية، ويتجسد ذلك من خلال خضوع الجماعات المحلية لرقابة على النفقات المحلية.

وفي هذا الصدد تفكر اللجنة الوزارية المشتركة حول المالية المحلية في تنظيم مراقبة خاصة على النفقات المحلية والبدء في كبريات البلديات، كما أن اجتماع مجلس الحكومة المنعقد برئاسة عبد العزيز بلخادم والمنعقد يوم 15 ديسمبر 2007 خصص لدراسة وضعية مالية للجماعات المحلية وعصرنة تسييرهما، وهذا من خلال دراسة معايير تنفيذ الالتزامات المتعهد

بها والملاحظة في المالية المحلية ، وتطوير وتفعيل إيراداتها الخاصة، كل هذا من أجل تلبية الاحتياجات العامة وتقريب الدارة من المواطن.⁽⁴⁾

1- السبتي وسيلة، مرجع سابق، ص، ص 111، 112.

2- براهيمى فايزة، مرجع سابق، ص 321.

3- السبتي وسيلة، نفس المرجع، ص 112.

4- براهيمى فايزة، نفس المرجع، ص 322.

ثانياً: الإصلاحات الخارجية: تتمثل الإصلاحات الخارجية في الاقتراحات التالية:

1- عقود النجاعة:

يبرم العقد البلدي للنجاعة بين البلدية ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي من جهة و ممثلين آخرين من جهة أخرى وهم: ممثل عن الإدارة المركزية وممثل عن المجلس الوطني للتخطيط وممثل عن احد البنوك (مثل بنك التنمية المحلية).

وتهدف هذه العقود إلى إعادة تأهيل البلدية بتشخيص واقعها واقتراح برامج تصحيحية على المدى القصير والمتوسط، وتسمح لها بتحسين قدراتها في التسيير والتحكم الحسن في المشاكل المتعلقة بها والغاية من ذلك تحقيق التوازن الميزاني للبلدية.

ويحدد عقد النجاعة بواسطة إجراءات داخلية وأخرى خارجية.

- إجراءات داخلية: تهدف إلى تحسين قدرات البلدية بواسطة التحكم في تنظيم تسيير الموارد البشرية والمادية.
- إجراءات خارجية: يسمح هذا الإجراء بتدعيم العمليات التصحيحية بمساعدات مالية سواء من قبل الدولة أو البنوك الأخرى.⁽¹⁾

2- المعاهدات البلدية:

هذه المعاهدات تتضمن انجاز مشاريع تتجاوز بلدية واحدة وتحمل منفعة لعدة بلديات متجاوزة ويتمثل دورها في تقسيم الأعباء بين البلديات وبالمقابل تحقيق التنمية.

ويكمن الهدف من وراء ذلك:

- تطوير الاستثمار المحلي.
- إدماج الجماعات المحلية في نسق التنمية المحلية.

1- موسى رحمانى، وسيلة السبتي، "واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية". الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، ص 02.

- تنسيق الجهود بين البلديات لانجاز عدد من التجهيزات وتحسين الخدمات، ويمكن القول أنه أمام الوضعية المالية المتدنية للبلديات خاصة النائبة منها تمثل المعاهدات البلدية حلا ناجحا للاستجابة لحاجيات السكان.

3- تحديد الاقتراض المصرفي:

إن إعادة النظر في شروط الاقتراض المصرفي تستدعي تحرير النظام القانوني في هذا المجال، وللاعتراف للجماعات المحلية بحق المبادرة بطلب قروض بنكية حسب قدراتها المالية شريطة أن تكون القروض طويلة المدى، وتتشكل ضماناتها من موارد دائمة وبذلك يصبح القرض المصرفي وسيلة فعالة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية بتجديد الادخار المحلي وتسهيل إدماج الجماعات المحلية في البرامج الوطنية للتنمية. (1)

إلا أنه رغم دور القروض في تغطية العجز والمساهمة في التنمية إلا أنها ترهن المستقبل المالي للجماعات المحلية بالفوائد التي تفرض عليها. (2)

4- إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

نظرا للنقائص التي أظهرها السير الحالي للصندوق المشترك للجماعات المحلية، أصبح من الضروري إعادة النظر فيه، حيث لا يتعلق الأمر بتنمية قدرات تدخلاته كهيكل معد لتوزيع الإيرادات التي تقدم له، لكن إعادة تنظيمه كليا من منظور أوسع للوصول إلى تصور لمهمتين رئيسيتين هما:

_ التضامن الذي يتمثل في تخويله مصلحة منح إعانات بغرض توزيع عادل للأموال.

_ مساعدة الجماعات المحلية التي تتم بواسطة نظام تكون له كل خاصيات البنك أي إقامة علاقة جديدة بين المولين والمستفيدين على أساس أهداف قياسية و معايير يتفق عليها الطرفان.

كما يجب تحديد إجراءات لترقية التضامن داخل الجماعات المحلية من خلال:

1- موسى رحمانى، وسيلة السبتي، مرجع سابق، ص 02.

2- براهيمى فايزة، مرجع سابق، ص 320.

_ منح امتيازات مالية للبلديات التي تود أن تتجمع لتحقيق الأهداف المشتركة والتي تهم عدة بلديات.

_ رفع نسبة الإعانات لصالح الجماعات المحلية للمباشرة في استثمارات تلبي حاجيات التعمير وترقية نمط الحياة.⁽¹⁾

هذه بعض المقترحات والإصلاحات التي مست الجماعات المحلية بهدف تفعيل دورها في مجال التنمية المحلية.

الفرع الثاني: الإصلاحات المالية وفق القانون الجديد:

سنتناول في هذا الفرع مجموعة من الإصلاحات التي نص عليها المشرع الجزائري في قانون الجماعات المحلية الجديد ونقارنها مع الإصلاحات القديمة، وذلك حتى يتسنى لنا معرفة الشيء الجديد فيها، وفيما إذا جاءت في محلها وواكبت التطور الحديث وبالتالي الوصول إلى استقلالية مالية بالفعل

أولا: مالية البلدية والولاية: تعتبر الموارد المالية لأي جماعة محلية وعلى رأسها البلدية محور استقلاليتها عن السلطة المركزية، فبدون الموارد المالية تصبح وحدات الإدارة المحلية عاجزة تماما عن أن تؤدي دورها في تطبيق مبدأ التنمية اللامركزية.

إن دراسة بسيطة للموارد المالية للبلدية يمكن أن يُظهر بشكل جلي التنوع الكبير لهذه الموارد وكيفية استخدامها من قبل البلدية لتغطية نفقاتها، ويمكن استخلاص ذلك من قانون البلدية رقم 08-90 وقانون البلدية رقم 10-11 السالفي الذكر.

1- تسيير وتعبئة الموارد المالية الخاصة بالبلدية:

تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة مما يأتي:

1- وسيلة السبتي، مرجع سابق، ص 113.

- حصيلة الموارد الجبائية والرسوم.
- مداخيل ممتلكاتها.
- الإعانات.
- الإقتراضات.⁽¹⁾

ومن أجل التخلص من العجز الذي تعاني منه البلدية بسبب نقص مواردها المالية، قامت الدولة في الآونة الأخيرة بزيادة حصيلة الموارد المالية للبلدية وذلك من خلال تعديل القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية بقانون رقم 11-10 وتمثل هذه الزيادة إضافة إلى الموارد المالية السابقة فيما يلي:

- المخصصات.
- ناتج الهبات والوصايا.
- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤدها البلدية.
- ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الإشهارية.
- الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.⁽²⁾

وتجدر الإشارة إلى أن ناتج الهبات والوصايا الأجنبية أضعفها المشرع في هذا القانون إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ويتم جردها وإدراجها في الميزانية.

وفيما يتعلق بالموارد المالية للولاية فقد نصت عليها المادة 132 من القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية لذلك فهي تشمل على ما يلي:

- حصيلة الموارد الجبائية والرسوم.
- مداخيل ممتلكاتها.
- الإعانات.
- الإقتراضات.

1- المادة 146 من قانون البلدية رقم 90-08 السابق الذكر.

2- المادة 170 من قانون البلدية رقم 11-10 السالف الذكر.

وقد وسع قانون الولاية رقم 12-07 في المادة 151 من هذه الموارد لتشتمل إضافة إلى الموارد السابقة ما يلي:

- التخصيصات.
- ناتج الهبات والوصايا.
- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية.
- جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الاشهارية التابعة للأماكن الخاصة للدولة.
- الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

يتضح من هيكل الموارد المالية الواردة في قانون الولاية والبلدية الجديدين، أنه اتسم بالتنوع في مصادر تلك الموارد، إذ أن العنصر المالي يعد عنصرا هاما في اتخاذ القرارات اللازمة لتنمية المجتمعات المحلية، حيث يتوقف نجاح الهيئات المحلية إلى حد كبير على حجم مواردها المالية.

2- الإعانات المقدمة إلى البلدية والولاية:

الإعانات الحكومية هي الوجه الشائع لمساهمة الدولة في نفقات معظم المجالس المحلية بهدف تكملة مواردها ورفع مستوى الخدمات فيها.

والواقع أن لهذه المساعدات هدفا اقتصاديا واجتماعيا تسعى من خلاله الدولة إلى تعميم الرخاء في مختلف مناطق البلدية وإذابة الفوارق بين المناطق الفقيرة والناثية والمناطق ذات المواقع الهامة.

ويحبذ رجال الاقتصاد هذا المصدر على غيره من مصادر التمويل المحلي لكونه باعنا على الاستقرار وثبات الميزانيات ويؤدي إلى تنفيذ مشاريع التنمية والتطوير في الأقاليم المختلف.⁽¹⁾

وتتمثل الإعانات التي تقدمها الدولة للبلديات فيما يلي:

1- خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، ص 176.

- التفاوت في مداخيل البلديات.
 - النقص في تغطية النفقات اللازمة.
 - الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المتناسبة والمهام المنوطة بالبلدية قانوناً⁽¹⁾.
- ولعل من الملفت للنظر أن المشرع قد أضاف في القانون رقم 11-10 زيادة على الإعانات الأخرى ما يلي:

- التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولا سيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات كما هي محددة في هذا القانون.
- نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية⁽²⁾.

أما بالنسبة للإعانات المقدمة إلى الولاية في القانون رقم 90-09⁽³⁾ فتمثل فيما يلي:

- التفاوت في مداخيل البلديات.
- النقص في تغطية النفقات اللازمة.
- الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المتناسبة والمهام المنوطة بالبلدية قانوناً.

وبالرجوع إلى قانون الولاية رقم 12-07⁽⁴⁾ الجديد نجده قد وسع من هذه الإعانات لتشمل ما يلي:

- _ عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هو محدد في هذا القانون.
- _ التبعات الناجمة عن التكفل بحالات القوة القاهرة ولا سيما منها الكوارث الطبيعية أو الأضرار كما هي محددة في القانون.
- _ نقص القيمة للإيرادات الجبائية الولائية لاسيما في إطار التشجيع على الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية.

1- المادة 148 من قانون البلدية رقم 90-08 السابق الذكر.
 2- المادة 172 من قانون البلدية رقم 11-10 السابق الذكر.
 3- المادة 148 من قانون الولاية رقم 90-09 السالف الذكر.
 4- المادة 153 من قانون الولاية رقم 12-07 السالف الذكر.

من خلال ما سبق يتضح أن الهيئات المحلية واجهت صعوبات مادية لكثرة الأعباء الملقاة على عاتقها مقارنة بنقص بالمارد المالية، وعدم كفاية الإعتمادات المخصصة لتنفيذ المشروعات الضرورية والحيوية، وهو ما أدى بها إلى الاعتماد على الإعانات التي تقدمها السلطة المركزية، ومع صدور القانون الجديد المتعلق بالجماعات المحلية، أصبح من الممكن لهذه الهيئات تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

3- إمكانية لجوء الجماعات المحلية إلى القرض لانجاز مشاريع منتجة للمداخيل:

تناولت هذه الفقرة المادة 174 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية والمادة 156 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، ويعود السبب في لجوء البلدية أو الولاية إلى القرض هو تمويل المشروعات الاستثمارية، لأن الموارد المالية الجارية لا تمكنها من تحمل عبئ هذه المصروفات الكبيرة التي تقع على تلك المشروعات.

وعملية القرض تعني استئانة البلدية أو الولاية لأموال من الغير مع تعهدها بردها إليها بفوائدها و الجاري العمل به في الجزائر أن الجهات التي تتولى تقديم القروض للجماعات المحلية هي صندوق التوفير والاحتياط والقرض الشعبي الجزائري وبنك التنمية المحلية، ويعد هذا الأخير المستحوذ الأكبر لعمليات التمويل بالقروض للجماعات المحلية، وتخضع عملية الاقتراض التي تقوم بها البلدية لرقابة مزدوجة هي رقابة الشرعية ورقابة الميزانية، ففوائد الديون تدرج في نفقات قسم التسيير فيما يدرج القرض ككل في إيراداته.⁽¹⁾

وصلاحية الاقتراض التي تقوم بها السلطات المحلية لا بد أن تكون في حدود معينة ويشترط موافقة الحكومة المركزية هذه الأخيرة تحقق أهدافا عديدة من أهمها:

_ ممارسة نوع من الرقابة على المصروفات الرأسمالية في الوحدات المحلية، حتى تتمكن من توجيه هذا النوع من المصروفات، بما يتفق مع سياسة الدولة الاقتصادية والمالية، ففي حالة الكساد مثلا، قد ترى الدولة تشجيع هذا النوع من المصروفات لخلق طلب على السلع وإتاحة المجال لخلق فرص عمل جديدة، وفي حالة الانتعاش الاقتصادي قد ترى الدولة عدم التوسع

1- بوعمران عادل، مرجع سابق، سابق، ص.ص 65-66.

في هذا النوع من المصروفات للحد من التضخم، هذا بالإضافة إلى أن هذه الرقابة تُيسر مهمة الدولة في ممارسة التخطيط الاقتصادي، فتوافق على المشروعات التي تدخل في إطار برامج الخطة، وترفض غيرها من المشروعات.⁽¹⁾

_ التحكم في سعر الفائدة عن طريق توزيع القروض على مدار السنة، بحيث لا يشتد الطلب على رأس المال في فترة بذاتها فيرتفع سعر الفائدة لأن تركيز القروض في فترات معينة من شأنه أن يزيد الطلب على رأس المال، فيتجه سعر الفائدة إلى الصعود.

_ الحفاظ على سمعة السلطات المحلية المالية عن طريق التأكد من إمكانيات السلطة المحلية في الوفاء بقيمة القرض وفوائده في المواعيد المحددة.

_ التأكيد على سلامة المشروعات التي تمول من حصيلة القروض ولزومها للوحدة المحلية طالبة القرض، حتى لا تتعرض المشروعات المحلية للفشل.

وترجع مصادر هذه القروض الموجهة للبلدية إلى بنوك خاصة أو بنوك عامة، من أجل إقامة المشاريع التي تريد تنفيذها في حدود تخصص هذه البنوك، كأن تقترض من بنك صناعي لإنشاء صناعة محلية معينة، أو من بنك متخصص في الاستثمارات العقارية، كأن تقرض منه لإنشاء مباني ذات صفة سياحية أو إسكانية.

ويمكن أن تأتي من خارج الدولة سواء من دولة أخرى، أو إحدى المنظمات الدولية المهمة بالتنمية المحلية، وهنا في الغالب تتوسط الحكومة المركزية بين الذي يعطي القرض والمجموعة المحلية المستفيدة من هذا القرض، على أن تقوم الحكومة المركزية بتنظيم تلك القروض وضمان سدادها في مواعيدها المحددة.⁽²⁾

1- عبد الله ولد سيد أحمد فال، مرجع سابق، ص، ص 117-118.

2- عبد الله ولد سيد أحمد فال، مرجع سابق، ص 118.

4- تسيير الجماعات المحلية لممتلكاتها:

نصت المادة 175 من القانون رقم 10-11 على أن "تحدد البلدية في إطار تسيير ممتلكاتها وسير مصالحتها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها"، وهو نفس الأمر المدرج في قانون الولاية رقم 07-12 في المادة 153 منه، هذه الفقرة، كانت مكرسة في نص المادة 147 من القانون رقم 08-90 غير أن الجديد في قانون البلدية رقم 10-11 المشرع فتح المجال لتنمية وزيادة المشاركة الشعبية والتي تظهر في تشجيع وتدعيم كل نشاط أو مساهمة أو مبادرة فردية أو جماعية تهدف إلى إنجاز مشاريع ذات منفعة عامة.⁽¹⁾

ويكمن الهدف من وراء ذلك، هو تحقيق المجتمع المحلي لأهداف عديدة منها:

- _ زيادة التعاون والمشاركة بين السكان ومجالسهم المحلية مما يساهم في نقل المجتمع المحلي من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة.
- _ تسريع عملية التنمية الشاملة وازدياد حرص المواطن بالمحافظة على المشروعات التي يساهم في تخطيطها وإنجازها.
- _ ازدياد القدرات المالية للهيئات المحلية مما يساهم في تعزيز قيامها بواجباتها وتدعيم استقلالها.
- _ تنمية قدرات القيادات المحلية للإسهام في تنمية المجتمع.
- _ توفير المناخ الملائم الذي يُمكن السكان في المجتمعات المحلية من الإبداع و الاعتماد على الذات دون الاعتماد كلية على الدولة.
- _ جذب الصناعات والنشاطات الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمعات المحلية بتوفير التسهيلات الممكنة مما يساهم في تطوير تلك المناطق وفتح أبوابها مزيدا من فرص العمل.

1- المادة 175 الفقرة الثانية من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

_ تعزيز روح العمل الجماعي وربط جهود الشعب مع جهود الحكومة للنهوض بالبلاد اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا. (1)

وانطلاقا من مجموعة هذه النقاط تكون المجموعات المحلية قادرة على إجراء تحسينات على بنية الأعمال المحلية من جهة ووضع إستراتيجية تنموية فعالة من جهة أخرى.

ثانيا: التضامن المالي والتعاون المشترك ما بين البلديات:

من أجل حل مشكل العجز المالي المحلي استحدثت المشرع مؤسسات خاصة لضمان استقرار الموارد المحلية وكفايتها، إضافة إلى إقامة الشراكة بين البلديات لإضفاء روح التعاون والتكامل من أجل الخروج من المأزق الذي تعاني منه بعض البلديات الفقيرة والنائية.

1- التضامن المالي ما بين البلديات:

تتوفر لبلديات قصد تجسيد التضامن المالي ما بين البلديات وضمان المداخيل الجبائية على صندوقين. (2) هما:

- الصندوق البلدي للتضامن.

- صندوق الجماعات المحلية للضمان.

1-1- الصندوق البلدي للتضامن: تتمثل في التخصيصات والمساعدات التالية:

أ- التخصيصات الإجمالية للتسيير: وهي التخصيصات التي يقوم بدفعها الصندوق البلدي للتضامن، ويقوم بتوزيعها بناء على نسبة مقدار الغني لكل بلدية، فإن كانت النسبة أقل من المعدل الوطني للغني. (*) استحققت البلدية تلك التخصيصات.

ب- المساعدات الاستثنائية: وتمنح من صندوق التضامن كإعانة لتحقيق التوازن أو لمواجهة الكوارث والنكبات، وهي بذلك تأخذ شكلين هما:

1- نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي، مرجع سابق، ص 299.

2- أنظر المواد 211 و 212 من قانون البلدية رقم 11-10 السالف الذكر.

*- تحتسب نسبة معدل الغني لكل بلدية بمقدار قيمة الضرائب المباشرة وغير المباشرة محسوبة على أساس عدد السكان.

✓ مساعدات التوازن للميزانيات: وتمنح بناء على طلبات مقدمة من البلديات إلى الصندوق والذي يتولى منحها بعد دراستها من حيث تأسيسها وبعد إجرائه للتحقيقات اللازمة.

✓ مساعدات لمواجهة الكوارث والنكبات: وهي مخصصات استثنائية تمنح عن طريق الصندوق للتخفيف من حدة الكوارث المتوقعة على مستوى البلديات والجماعات المحلية ككل.⁽¹⁾

ج- مساعدات لفائدة التجهيز والاستثمار: وهي أحد المهام الملقاة على عاتق الصندوق المشترك للجماعات المحلية تخصص 40 % من موارد الصندوق لفائدة التجهيز والاستثمار وتذهب $\frac{1}{4}$ من هذه النسبة إلى البلديات المحرومة في شكل إعانات لمساعدتها على النهوض الاقتصادي وتسير تلك التخصيصات من طرف الدولة.⁽²⁾

1-2- صندوق الجماعات المحلية للضمان:

يخصص هذا الصندوق لتعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من هذه الإيرادات، ويمول عن طريق المساهمات الإلزامية للجماعات المحلية التي تحدد نسبتها عن طريق التنظيم.

يدفع الرصيد الدائن لصندوق الجماعات المحلية للضمان المستخلص من كل سنة مالية إلى الصندوق البلدي للتضامن.⁽³⁾

2- التعاون المشترك بين الجماعات المحلية:

يمكن للبلديات أو الولايات أن تتعاون و أن تستثمر مواردها بصورة مشتركة من أجل القيام بأعمال مفيدة لها جميعا.⁽⁴⁾ ولهذه الغاية يمكن لمجلس بلديتين أو أكثر أن يقرر فيما

1- بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 67.

2- بوعمران عادل، نفس المرجع، ص 67.

3- أنظر المواد، 213 و 214 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

4- انظر المواد من 215 إلى 217 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، والمادة 150 من قانون الولاية رقم 12-07.

بينهما عقد مؤتمر بلدية مشتركة لمناقشة القضايا التي تهمها، وفيما بعد يمكن لها أن تقرر أن تتشارك من أجل تحقيق أعمال وخدمات ذات منفعة مشتركة و أن تقترح حينذاك إقامة نقابة بلديات وتحدث هذه النقابة سواء بقرار يصدر عن الوالي حين تكون البلديات المتشاركة منتمية لنفس الولاية، أو بقرار من وزير الداخلية عندما تكون موجودة في ولايتين أو أكثر، وتعتبر نقابة البلديات (Des communes syndicat) مؤسسة عامة إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتخضع للقواعد الخاصة بالوصاية والمحاسبة والإدارة البلدية، ويمارس سلطة الوصاية الوالي الذي يوجد في ولايته مركز البلدية، وتدار النقابة من قبل لجنة بلدية مشتركة يُنتخب أعضاؤها من قبل المجالس الشعبية البلدية في البلديات المعنية وتجتمع هذه اللجنة بشكل عادي مرة واحدة على الأقل في الفصل، وتشتمل ميزانية النقابة على شعبتين: الأولى للتشغيل والأخرى للتجهيز والاستثمار، وتتضمن الميزانية نفقات إحداث وتسيير وصيانة وتجهيز المرافق التي من أجلها أسست النقابة، وليس للميزانية هذه مدة محددة إلا أنها تحل حكما عندما تنجز المرافق التي من أجلها أُحدثت.⁽¹⁾

وفي هذا الإطار خص المشرع الولاية بميزانية خاصة لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي ولا سيما تلك المتعلقة بالتنمية المحلية ومساعدة البلديات....⁽²⁾

3- إمكانية إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية:

أجاز قانون الولاية الصادر سنة 2012 في مادته الثامنة للولاية بإقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون طبقا لأحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما في ظل احترام القيم و الثوابت الوطنية، وتتطلب إقامة هذه العلاقات ما يلي:

- ✓ وجود مصلحة عمومية وطنية ومحلية مؤكدة.
- ✓ أن لا تكون هذه العلاقات بأي حال من الأحوال مصدر إفقار للولاية.
- ✓ أن تكون هذه العلاقات ضمن الاحترام الصارم لمصالح الجزائر والتزاماتها الدولية.

1- أحمد محيو، مرجع سابق، ص 214.

2- أنظر المادة 03 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

ويجب أن نلفت للانتباه أن هذه الاتفاقيات تستلزم ضرورة مصادقة وموافقة الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية.

إن منح الولاية سلطة إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية، هو أمر قد أحسن فيه المشرع الجزائري، إذ تمكن هذه العلاقات من الاستفادة من تجارب الدول التي أثبتت نجاحها في تكوين إدارة محلية تتمتع بسلطة وقرار في إدارة شؤونها المحلية، وتتوفر على موارد مالية كافية لتغطية مشاريعها.

خلاصة الفصل الثاني:

يتبين لنا من خلال ما تناولناه في هذا الفصل، أن مشكلة الاستقلالية المالية للهيئات أو الجماعات المحلية هي مشكلة عويصة، ليس من السهل حلها بين ليلة وضحاها، فبالرغم مما جاء به التعديل الأخير لقانون الجماعات المحلية (قانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية رقم 12-07)، سواء ما تعلق الأمر بزيادة الموارد المالية، أو الإعانات المقدمة من طرف الدولة، إلا أنه لا يسمح بتحصيل هذه الموارد إلا عن طريق التشريع والتنظيم، وهذا ما يؤكد عدم وجود استقلالية مالية لهذه الجماعات بسبب التقييد الذي تمارسه الدولة أو السلطات المركزية عليها.

الخاتمة

على ضوء ما سبق يتضح لنا أن إشكالية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية يظل مرهونا بمدى توافرها على موارد مالية محلية لتحقيق غايتها المنشودة، وعلى كيفية استغلال هذه الموارد على النحو الدقيق والمدروس من طرف رؤسائها المحليين ، هؤلاء الذين ينبغي أن يكونوا من ذوي الاختصاصات و أن يتوفر فيهم عنصر الخبرة والكفاءة والفعالية حتى يتمكنوا من أداء مهامهم التي انتخبوا من أجلها، ويبقى دور السلطات المركزية في مراقبة مدى قيام الرؤساء المحليين في تأدية مهامهم على أكمل وجه، وفي ضمان اتجاه هذه الأموال لتحقيق الأغراض المحلية .

وعليه يمكن أن نخلص من هذه الدراسة على جملة من النتائج أهمها:

1_ تعتبر الموارد المالية المحلية ضرورة لا بد منها لانجاز برامج ومشروعات التنمية المحلية، وقد وفر قانون الولاية رقم 07-12 وقانون البلدية رقم 10-11 هذا الأمر ، وذلك في إطار الإصلاحات الجديدة للتخلص من النقص الذي تعاني منه الهيئات المحلية المتمثلة في الولاية والبلدية.

2_ إن توفر المورد المالي المحلي لا يعتبر كافيا وحده لضمان الاستقلالية المالية، لذلك لا بد أن يقترن توافره بتوافر المورد البشري المؤهل لتسييره وتوجيهه بما يخدم برامج التنمية المحلية.

3_ أن الرقابة التي تمارسها الدولة على الجماعات المحلية ضرورة حتمية، وذلك لسيادة الدولة وضمان بقائها وعدم انشقاقها، على أن لا تكون هذه الرقابة بالشكل الذي يشل حركة وفاعلية الهيئات المحلية.

4_ أن وجود ظاهرة بلديات تعاني من عجز في ميزانيتها وأخرى استطاعت تحقيق تنمية شاملة وإحداث فائض يكمن في النمو السريع لنفقات الجماعات المحلية والنمو البطيء لإيراداتها، وقد عالج هذه المشكلة قانون الولاية الصادر في 2012 وقانون البلدية الصادر في 2011، وذلك من خلال تخصيص موارد تكميلية لتغطية النفقات الملقاة على عاتق الجماعات المحلية وبالتالي إعادة التوازن بين الإيرادات والنفقات.

بناء على النتائج السابقة يمكن اقتراح بعض التوصيات التي من شأنها رفع التمويل المحلي وخلق ديناميكية تنموية للموارد المالية:

- ضرورة إعادة النظر في شروط الاقتراض المصرفي والاعتراف للجماعات المحلية بحق المبادرة في طلب قروض بنكية حسب قدراتها المالية .
- التأكيد على ضرورة تزويد الجماعات المحلية، وخاصة البلديات بالموارد البشرية المؤهلة.
- إيجاد الأجهزة والنظم والإجراءات القادرة على تطبيق مبدأ المساواة الإدارية على كافة العاملين في الإدارة المحلية دون تمييز بما يضمن محاربة الفساد الإداري والاقتصادي بكافة أشكاله وصوره .
- التأكيد على تدعيم الجماعات المحلية بكفاءات إدارية وتقنية والعمل على تأطيرها وتكوينها المستمر من خلال التربصات لا سيما للفئة المنتخبة، وذلك من خلال المعاهد المتخصصة.
- إعطاء سلطات أكبر للإدارة المحلية في وضع إدارة موازنتها المالية المحلية.
- البحث عن مصادر متجددة للتمويل المحلي.
- ترشيد الإنفاق العام المحلي وذلك بخلق أجهزة رقابة داخلية على النفقات التي تجرى على مستوى البلديات والولايات.
- إطلاق نظام الحوافز، والتشجيع لإدارات الجماعات المحلية ذات الأداء الناجح من خلال تحديد معايير موضوعية محفزة.
- بذل مجهودات إضافية في مجال تحصيل الضرائب .
- ضرورة البحث عن وسائل تحسين الموارد المالية لا سيما في مجال الخدمات العمومية (السياحة، الفلاحة، الصناعة، تهيئة التراث الثقافي...).
- ضرورة تخلي الدولة عن بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية حتى تتحسن الوضعية المالية والعمل على رفع النسب المخصصة لها.
- توضيح المهام لكل من الدولة والجماعات المحلية لتجنب الخلط والغموض والتشابك بين اختصاصات الدولة واختصاصات الجماعات المحلية الأمر الذي سيخفف العبء لا محالة على البلديات والولايات.

قائمة المراجع

_ الدساتير والنصوص القانونية:

1-الدساتير:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 28 نوفمبر 1996.

2-النصوص القانونية:

أ- قانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 1990/04/07.

ب- قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/29.

ج- قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 1990/04/07.

د- قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/03.

هـ- محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية، " ملحق قانون البلدية - قانون الولاية"، دار العلوم.

_ الكتب:

1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية " ترجمة د.محمد عرب صاصيلا"،

ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2009.

2-بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري. دار الهدى، الجزائر - عين ملية، 2010.

3-حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة. ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1982.

4-مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية ولولاية في الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

- 5- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري " النشاط الإداري " دار العلوم، عنابة - الجزائر، 2004.
- 6- محمد الصغير بعلي، القرار الإداري. دار العلوم، عنابة .
- 7- محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة.
- 8- نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيبي، أسس الإدارة العامة " منظور معاصر ". اليازوري، الطبعة العربية، الأردن - عمان، 2009.
- 9- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي (التنمية المحلية) - دار الجامعة، الإسكندرية.
- 10- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية " القانون رقم 10-11 المؤرخ في 2011/06/03، المتعلقة بالبلدية، دار الهدى، عين مليلة - الجزائر، 2011.
- 11- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبع الخامسة، الجزائر، 2009.
- 12- صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992.
- 13- قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري. مطبعة قرفي - باتنة، 2001.
- 14- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، الطبعة الأولى، بيروت - باريس، 1981.

المذكرات والرسائل العلمية:

- 1- السبتي وسيلة، تمويل التنمية المحلية في إطار صندوق الجنوب " دراسة واقع المشاريع التنموية في ولاية بسكرة - رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود وتمويل، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2005/2004.

2- عبد الله ولد سيد أحمد فال، الدور التنموي للإدارات المحلية في موريتانيا في ظل التحولات الاقتصادية الراهنة " دراسة قسم المجموعة الحضرية لولاية نواكشوط". أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص التسيير العمومي، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2011/2010.

3- قطاف نبيل، دور الضرائب والرسوم في تمويل البلديات "دراسة ميدانية لبلدية بسكرة". رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص : نقود وتمويل، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2005/2004.

4- غربي وهيبية، الشراكة مع القطاع الخاص لتحسين خدمات الجماعات المحلية " دراسة حالة ولاية وبلدية بسكرة - رسالة ماجستير في علوم التسيير، تخصص: تسيير عمومي، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2006/2005.

5- محمد العجمي، " موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي"، مجلة الاجتهاد القضائي. العدد السادس، أبريل 2010.

6- سمير محمد عبد الوهاب، " الاتجاهات المعاصرة في الحكم المحلي و البلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة"، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير. منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2005.

7- رمضان بطيخ، " مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة"، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة. منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009.

القواميس:

- عمتوت عمر، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية. دار هومة، الجزائر، 2009.

المواقع الالكترونية:

- بريق عمار، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر " واقع وآفاق ". دراسات وأبحاث المركز الجامعي، سوق أهراس.

- [_http://chaib.olympie.Network.com/news.php?action=view](http://chaib.olympie.Network.com/news.php?action=view)

الملتقيات:

1- موسى رحمانى، وسيلة السبتي، " واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية و آفاق التنمية المحلية"، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية. جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير.

المجلات والأبحاث:

1- براهيمي فايزة، " المالية المحلية". أبحاث في الإصلاح المالي. دار بلقيس، الجزائر.

2- حسين فريجة، " الرشادة الإدارية ودورها في تحقيق التنمية المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي. العدد السادس، أفريل 2010.

3- لخضر مرغاد، " الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم. جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، الجزائر، فيفري 2005.

4- الطيب متلو، مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة". مجلة الفكر البرلماني. العدد الأول، ديسمبر، 2002.

الفهرس

مقدمة.....	أ ب ج
خطة البحث	د ه
الفصل الأول: استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر ..	3.....
المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية:.....	3.....
المطلب الأول: تعريف الولاية وهيئاتها.....	3
الفرع الأول: تعريف الولاية.....	4
الفرع الثاني: هيئات الولاية.....	5.....
أولاً: المجلس الشعبي الولائي.....	5
1- تكوين المجلس الشعبي الولائي.....	6.....
2- تسيير أعمال المجلس الشعبي الولائي.....	7.....
3- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي.....	9.....
ثانياً: الوالي.....	13.....
1- صلاحيات الوالي باعتباره ممثل للدولة.....	13.....
2- صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية.....	14.....
المطلب الثاني: البلدية:.....	15.....
الفرع الأول: تعريف البلدية.....	15.....
الفرع الثاني: هيئات البلدية.....	19.....
أولاً: المجلس الشعبي البلدي:.....	19.....
1- تشكيل المجلس الشعبي البلدي.....	20.....
2- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي.....	21.....

23.....	3- نظام سير المجلس.....
25	ثانيا : رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
25.....	1- التعيين :.....
26.....	2- إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
28.....	3- - صلاحيات المجلس الشعبي البلدي :
30	ثالثا: إدارة البلدية :.....
31.....	1- الأمين العام للبلدية :
31.....	2- مصالح البلدية.....
32.....	المبحث الثاني:الجماعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة:.....
32.....	المطلب الأول: الاستقلال المحلي:.....
32.....	الفرع الأول: تعريف الاستقلال المحلي و مظاهره:.....
33.....	أولا: الموثيق:.....
33.....	ثانيا : القوانين :.....
34.....	الفرع الثاني : مستلزمات الاستقلالية المحلية :.....
34.....	أولا : الأركان التي تبني عليها اللامركزية:.....
45.....	ثانيا : الوسائل الهامة لتفعيل الاستقلالية المحلية :.....
49.....	المطلب الثاني : الوصاية الإدارية
50.....	الفرع الأول:تعريف الوصاية الإدارية.....
51.....	الفرع الثاني : مظاهر الرقابة الإدارية.....
51.....	اولا : الرقابة على المجلس ككل.....
52.....	ثانيا : الرقابة على أعضاء المجلس.....

52.....	ثالثا: الرقابة على أعمال المجلس
55.....	الفرع الثالث : مظاهر و أسباب مشاكل اللامركزية الإدارية:
55.....	أولا : التعديل و التغيير المستمر في نظم الإدارة المحلية في اغلب الدول
56.....	ثانيا : عدم توافق نظم الإدارة المحلية مع التطورات السياسية و المحلية
56.....	ثالثا : التقليل ممن الاختصاصات المحلية و شدة الرقابة
59.....	الفصل الثاني: مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ومدى ملاءمتها للمهام الموكلة لها
59.....	المبحث الأول: التمتع بميزانية مستقلة وموارد محلية
60.....	المطلب الأول: ميزانية الجماعات المحلية
60.....	الفرع الأول: ميزانية الولاية والبلدية
60.....	أولا: تعريف ميزانية الولاية
62.....	ثانيا: تعريف ميزانية البلدية
63.....	الفرع الثاني: مراحل إعداد ميزانية الولاية والبلدية
63.....	أولا: مرحلة التحضير والتصويت والمصادقة
66.....	أ- مرحلة الإعداد
67.....	ب-مرحلة التصويت على الميزانية المحلية
69.....	ج-مرحلة المصادقة على ميزانية الجماعات المحلية
70.....	ثانيا: مرحلة التنفيذ والمراقبة
70.....	1-مرحلة التنفيذ
71.....	أ - تنفيذ النفقات
73.....	ب- تنفيذ الإيرادات

75.....	2_ مرحلة المراقبة.....
79.....	المطلب الثاني: التمتع بـمـوارد مالية محلية.....
80.....	الفرع الأول: الموارد المالية المحلية الذاتية.....
80.....	أولاً: الجباية المحلية.....
81.....	أ- الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية.....
83.....	ب-الضرائب المحصلة لفائدة البلديات فقط.....
86.....	ج- الضرائب المحصلة لفائدة الدولة والجماعات المحلية.....
87.....	ثانياً: التمويل الذاتي.....
88.....	ثالثاً: مداخيل الأملاك.....
88.....	رابعاً: إيرادات الاستغلال المالي.....
88.....	الفرع الثاني: الموارد المالية المحلية الخارجية.....
89.....	أولاً: القروض.....
90.....	ثانياً: برامج التنمية الخاصة.....
90.....	ثالثاً: الإعانات الحكومية.....
93.....	المبحث الثاني: واقع المالية المحلية وإصلاحاته.....
93.....	المطلب الأول: العوائق المجتاحة لميزانية الجماعات المحلية.....
93.....	الفرع الأول: الإختلالات الخارجة عن إرادة الهيئات المحلية.....
93.....	أولاً: قلة الموارد المالية ومحدوديتها.....
96.....	ثانياً: التقسيم السيئ للإقليم منذ سنة 1984.....
97.....	ثالثاً: نقص مساعدات الصندوق المشترك ما بين الجماعات المحلية (FCCL).....

97.....	رابعاً: هيمنة الدولة على الجماعات المحلية.....
97.....	خامساً: فقدان البلدية لسلطتي التقرير والتخطيط.....
99.....	سادساً: الأسباب الداخلية الخاصة بالإدارة الجبائية.....
102.....	الفرع الثاني: الاختلالات التي تقع مسؤوليتها على الجماعات المحلية.....
102.....	أولاً: ضعف استجابة القيادات المحلية لأولويات التنمية واحتياجات المواطنين.....
102.....	ثانياً: إساءة تقدير الموارد المالية من طرف الجماعات المحلية.....
103	ثالثاً: ضعف المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية.....
104.....	المطلب الثاني: الإصلاحات المالية.....
104.....	الفرع الأول: الإصلاحات المالية وفق القانون القديم.....
104.....	أولاً: الإصلاحات الذاتية.....
106.....	ثانياً: الإصلاحات الخارجية.....
108.....	الفرع الثاني: الإصلاحات المالية وفق القانون الجديد.....
108.....	أولاً: مالية البلدية والولاية.....
115.....	ثانياً: التضامن المالي والتعاون المشترك ما بين البلديات.....
118.....	خلاصة الفصل الثاني.....
119.....	الخاتمة.....
121.....	قائمة المراجع.....

المخلص

تلخيصا لما سبق يمكن القول أن مسألة الحديث عن الجماعات المحلية في الجزائر يجرنا تبعا إلى البحث عن مدى استقلاليتها المالية المعترف قانونا، هذه الأخيرة لا تتحقق إلا عن طريق توافر جملة من الشروط الضرورية والتي بغيابها تغيب هذه الاستقلالية.

وقد عانت الجماعات المحلية في الجزائر طوال السنوات الماضية من أزمة الاستقلالية المالية وما زالت تعاني منها بسبب فرض رقابة صارمة عليها من طرف المركزية، مما أدى إلى شل حركتها في القيام بالمهام الموكلة لها قانونا، كما قد ساعد على هذه الأزمة ظاهرة النمو السريع لنفقات الجماعات المحلية، في مقابل النمو البطيء لإيراداتها، أضف إلى ذلك نقص الموارد المالية المحلية، وهو ما أدى بالجماعات المحلية إلى الاعتماد على الإعانات المقدمة لها من طرف الدولة أو المؤسسات الأخرى، وقد نتج عن ذلك تراخي الجماعات المحلية في البحث عن السبل التي تؤدي إلى زيادة مداخنها الذاتية وبالتالي فشلها في تحقيق استقلالية مالية. ولإصلاح الوضع وجب على الهيئات المحلية إعادة النظر في الاختلالات التي تقع على مسؤوليتها، إضافة إلى خلق مشاريع للاستثمار و من ثم عدم الاتكال على الإعانات المقدمة لها .

وفي الأخير يمكن القول أن النقائص التي تعترى الجماعات المحلية يمكن معالجتها وتصحيحها بشيء من الحكمة في ظل إصلاح قانون الجماعات المحلية.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا
الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا
حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ
أَنْ تَقْسُمُوا بِالْعَدْلِ

إهداء : _____

إلى والديّ الكريمين الذين سهرنا على تربيّتي وتعليمي وضحيّا
من أجلي حفظهما الله.

إلى اخوتي وأخواتي الأعزاء الذين كانوا نعم الرفقاء لي، وإلى
كل من ساهم في مساعدتي في هذا البحث المتواضع.

إلى كل الاساتذة الكرام ، وإلى كل الزملاء الأعزاء، اهدي هذا
العمل المتواضع، عسى أن يجعله الله في ميزان حسناتنا وخير
أعمالنا.

وفقنا الله إلى ما فيه الخير والسداد.

شكر وتقدير:

الحمد والشكر لله العلي القدير الذي بفضلته تتم الصالحات
أتقدم بجزيل الشكر، وخالص التقدير، وعظيم الامتنان، إلى والدي
العزيزين الذين قدما لي العون وتحملا معي مشقة إعداد هذا العمل
المتواضع.

كما أتقدم بالشكر الخالص إلى

الأستاذة " معاشي سميرة "

على ما قدمته لي من نصح وإرشاد ومتابعة وإشراف في هذا البحث
ولا انسا بذكر الدكتور شيتور جلول على ما قدمه من عون .
والى كل من ساعدني في انجاز هذه المذكرة من قريب أو بعيد
فجزا الله الجميع عنا خير الجزاء في الدنيا والآخرة .

يوسف مفيدة

الفصل الأول:

استقلالية الجماعات

المحلية في الجزائر

الفصل الثاني:

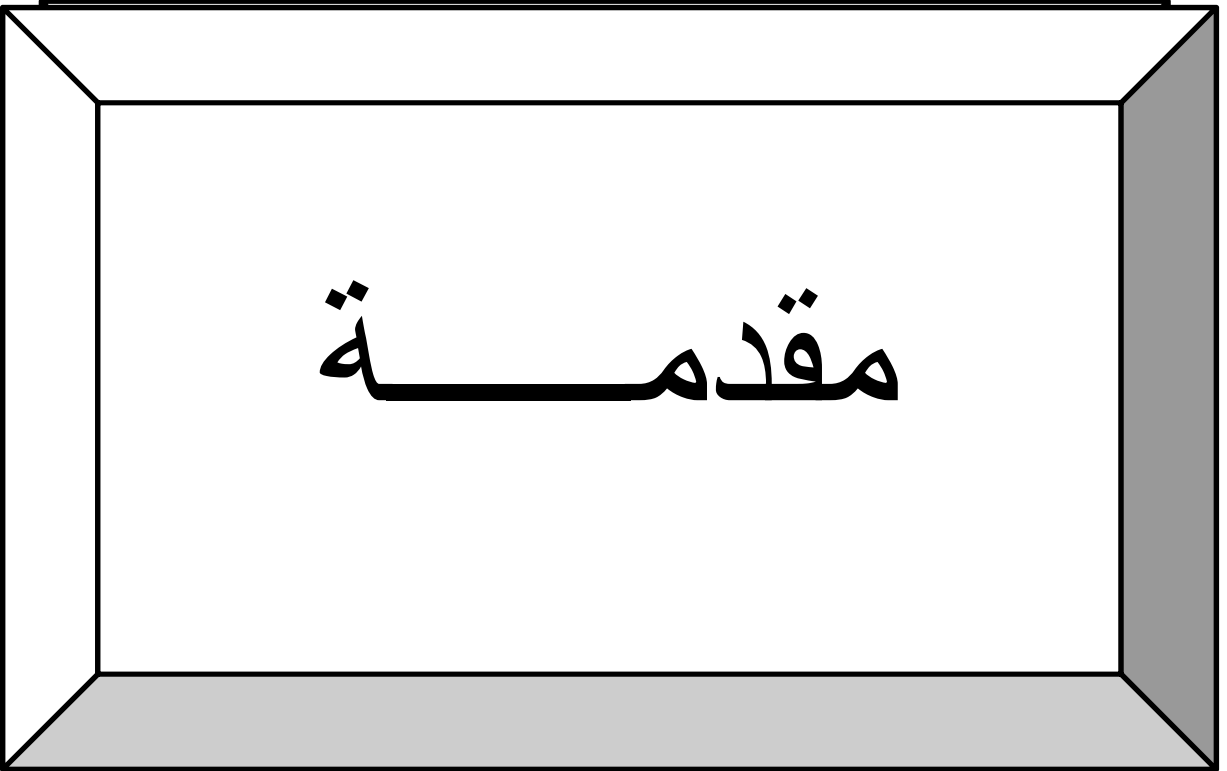
مظاهر الاستقلالية

المالية للجماعات

المحلية ومدى

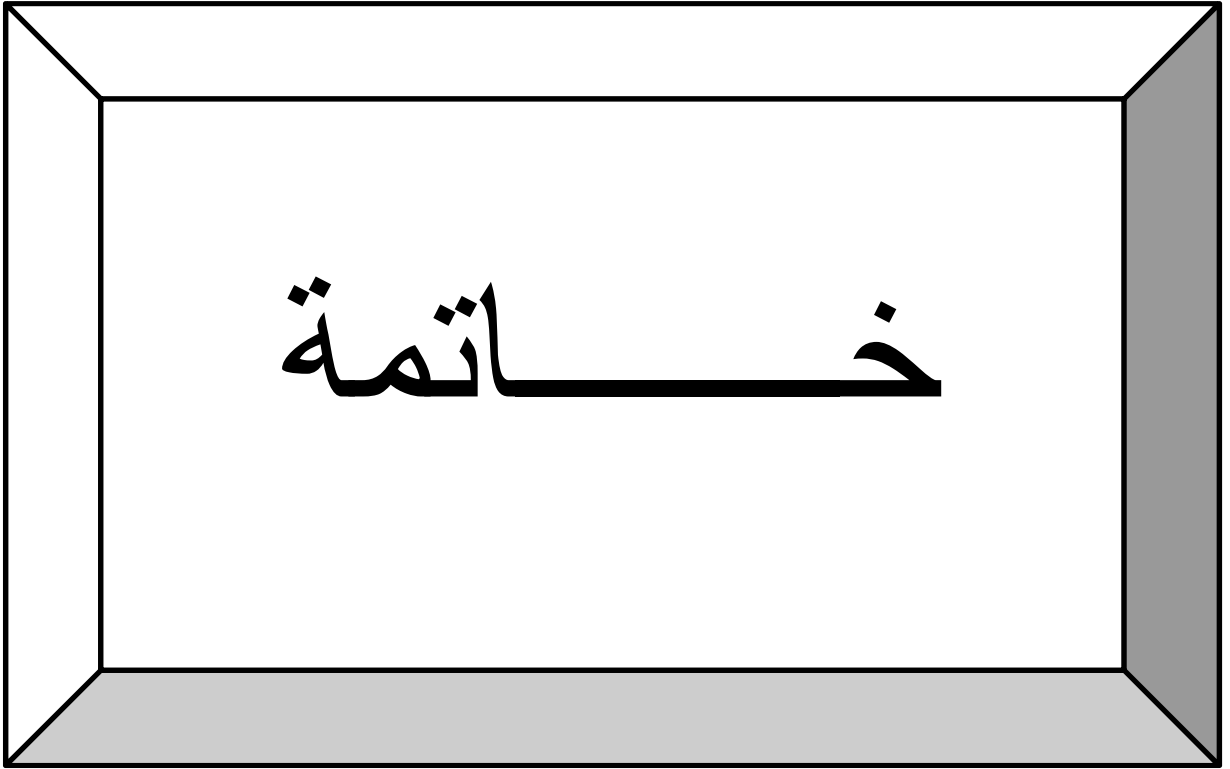
ملاءمتها للمهام

الموكلة لها





قائمة المراجع



ملاحق

مقدمة:

تعتبر الجماعات المحلية الركيزة الأساسية لقيام أي إدارة محلية في أي دولة كانت، وقد كرس معظم الدول التي تبنت نظام اللامركزية الإدارية هذا الأمر وأقرته في دساتيرها وكانت الجزائر من بين أهم هذه الدول التي سارت على هذا النهج.

ويظهر ذلك من خلال ما تناولته المادة 15 من الدستور الجزائري لسنة 1996 في أن :
"الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية."

لقد اختارت الدولة الجزائرية في إستراتيجيتها التنموية سياسة اللامركزية الإدارية ويتضح ذلك من خلال تخلي السلطة المركزية عن العديد من الاختصاصات للجماعات المحلية.

وحتى تمارس هذه الأخيرة ما كلفت به ينبغي الاعتراف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهو ما تجسد بالفعل في قانون الجماعات المحلية (قانون الولاية، قانون البلدية).

والهدف من وراء ذلك هو تمكينها من ممارسة الدور المنوط بها، لترفع التحديات وتحقق الآمال المعقودة عليها ولتمكنها من تغطية نفقاتها بنفسها والقيام بالإنجازات التي يجب أن تلبى الحاجات الإنسانية للمواطن على المستوى الإقليمي.

غير أن قضية أو مشكلة الاستقلال المالي للهيئات المحلية وجهت لها العديد من الانتقادات كونها لم تجسد على أرض الواقع بسبب نقص موارد ومصادر التمويل المحلي وعدم استقلاليته عن السلطة المركزية، كما ساهم ضعف التأطير ونقص الكوادر الإدارية وسوء توزيع إطرارات الدولة وعدم تحفيزهم إلى هذا العجز القائم، حيث تم تصنيف البلديات إلى بلديات قابلة للتنمية وأخرى غير قابلة للتنمية وبلديات فقيرة جدا تحتاج إلى دعم قوي وتدخل من طرف الدولة المركزية.

وقد واجهتنا بعض العراقيل أثناء انجاز المذكرة تتمثل في نقص المراجع الخاصة بالجانب المالي للجماعات المحلية.

وكذا نقص الوقت المخصص لإعداد المذكرة خاصة إذا علمنا أنه من الموضوعات التي تتطلب الكثير من الوقت من أجل البحث والتحري عن الكثير من الجوانب خاصة المالية منها.

أهمية البحث ودوافع اختيار الموضوع:

تكمن أهمية هذا البحث في إبراز مدى استقلالية الجماعات المحلية عن الدولة فيما يخص الجانب المالي، حيث تشير الدلائل إلى ضعف الدور الذي تلعبه كل من الولاية والبلدية في تحقيق التنمية المحلية. وتكمن دوافع اختيار الموضوع في أن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية هي من المواضيع النادرة جدا والقليلة في مكتبتنا الجزائري، على الرغم مما يمثله هذا الموضوع من أهمية بالغة الخطورة على الجماعات المحلية بسبب تعلق هذه الأخيرة بالدولة وتقاسمها المهام معها، إذ تهتم بالشؤون المحلية المتعلقة بالمواطنين على مستوى كل إقليم تاركة المهام الوطنية للدولة.

أهداف البحث:

من خلال أهمية هذا البحث تتضح أهدافه في:

أولاً: التعرف على أن الولاية والبلدية هي هيئات محلية ملازمة للمواطن ولا يمكن الاستغناء عنها، إذ تعتبر أداة رئيسية لتحقيق اللامركزية الإدارية من خلال منحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

ثانياً: إمكانية ممارسة الجماعات المحلية على دورها في تحقيق التنمية المحلية في ظل الوصاية الممارسة عليها.

ثالثاً: التعرف على أن الموارد المالية هي أحد العوائق التي تعترض تحقيق التنمية المحلية.

رابعاً: البحث عن السبل التي تعمل على إعادة هيكلة الموارد المالية للهيئات المحلية.

الإشكالية:

إن مقدرة السلطات المحلية وعلى رأسها البلدية، على تأمين الخدمات الضرورية للمواطنين مرتبطة بشكل أساسي بمدى تمتعها بالموارد المالية وإمكانية تنميتها، ومن ثم فإن الأمر يتعلق أولاً وأخيراً باختيار سياسي حول تدعيم الاستقلالية المالية لتقوية ركائز اللامركزية من عدمه،

ومتى أرادت السلطة السياسية أن تبسط هذا النظام اتجهت أكثر إلى توسيع مجال حرية الجماعات المحلية في تسيير مواردها وكذا تحصيلها، وتضع تحت تصرفها الإمكانيات والوسائل التي تتناسب والصلاحيات التي تمنحها إياها مع ضمان العقلانية في استعمال هذه الموارد حسب أهداف الدولة والجماعات المحلية معا.

ومن هذا المنطلق حددنا إشكاليتنا على النحو التالي:

هل الوضعية المالية للجماعات المحلية ومنها البلدية تمكن من تكريس خيارات اللامركزية الإدارية وتستجيب للتحديات والرهانات في ظل اقتصاد حر؟ وإلى أي مدى استطاع المشرع الجزائري تكريس مبدأ الاستقلال المالي للجماعات المحلية وخاصة بعد الإصلاحات الأخيرة في قانوني الولاية والبلدية؟.

منهج البحث:

خلال هذه الدراسة قمنا بإتباع المنهج الوصفي التحليلي، وصفي من حيث أنه يصف حالة الجماعات المحلية في القانونين القديم والجديد، وتحليلي من حيث أنه قمن بتحليل بعض النصوص القانونية التي صدرت في الآونة الأخيرة وفيما إذا جاءت بجديد، وكذا بشيء من المقارنة في بعض الأحيان.

وحتى نلم بجوانب الموضوع قمنا بتقسيم دراستنا إلى فصلين على النحو التالي:

الفصل الأول: استقلالية الجماعات المحلية.

الفصل الثاني: مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

على أن يكون تفصيل خطتنا على الشكل الآتي:

خطة البحث

الفصل الأول: استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر

المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية:

المطلب الأول: تعريف الولاية وهيئاتها:

الفرع الأول: تعريف الولاية.

الفرع الثاني: هيئات الولاية.

المطلب الثاني: البلدية:

الفرع الأول: تعريف البلدية.

الفرع الثاني: هيئات البلدية.

المبحث الثاني: الجماعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة:

المطلب الأول: الاستقلال المحلي:

الفرع الأول: تعريف الاستقلال المحلي و مظاهره.

الفرع الثاني : مستلزمات الاستقلالية المحلية.

المطلب الثاني : الوصاية الإدارية :

الفرع الأول :تعريف الوصاية الإدارية .

الفرع الثاني : مظاهر الرقابة الإدارية.

الفرع الثالث : مظاهر و أسباب مشاكل اللامركزية الإدارية.

الفصل الثاني: مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ومدى ملاءمتها

للمهام الموكلة لها

المبحث الأول: التمتع بميزانية مستقلة وموارد محلية:

المطلب الأول: ميزانية الجماعات المحلية:

الفرع الأول: ميزانية الولاية والبلدية.

الفرع الثاني: مراحل إعداد ميزانية الولاية والبلدية.

المطلب الثاني: التمتع بموارد مالية محلية:

الفرع الأول: الموارد المالية المحلية الذاتية.

الفرع الثاني: الموارد المالية المحلية الخارجية.

المبحث الثاني: واقع المالية المحلية وإصلاحاته:

المطلب الأول: العوائق المجتاحة لميزانية الجماعات المحلية:

الفرع الأول: الإختلالات الخارجة عن إرادة الهيئات المحلية.

الفرع الثاني: الاختلالات التي تقع مسؤوليتها على الجماعات المحلية.

المطلب الثاني: الإصلاحات المالية:

الفرع الأول: الإصلاحات المالية وفق القانون القديم.

الفرع الثاني: الإصلاحات المالية وفق القانون الجديد.

الخاتمة.