

جامعة المسيلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية

مذكرة مقدم تدخل ضمن متطلبات الحصول على شهادة ماستر في العلوم
السياسية تخصص : حكمة وإدارة محلية.

تحت عنوان:

تمويل الجماعات المحلية
في الجزائر
بين الاستقلالية والتبعية

إشراف الاستاذة:
زريق نفيسة

إعداد الطالبة:
قانة جميلة

السنة الجامعية: 2013-2014

مقدمة:

واجهت الدولة المتدخلة العديد من التحديات، فبعد أن كانت مجرد دولة حارسة تهتم بتوفير الأمن لسكانها زادت مهامها وتعقدت بحيث تدخلت في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية و الإدارية و الثقافية وكذا لصعوبة تسيير أقاليمها بنفسها والإطلاع على حقيقة أوضاعها وتلبية حاجيات أفراد هذه الأقاليم من خلال أجهزة مركزية تجهل حقيقة الواقع المحلي، فإن الحكومة تعمد إلى إيجاد آليات أو مؤسسات تقاسمها مسؤوليتها لتخفف العبء عنها وتمكنها من تلبية حاجيات الأفراد محليا من خلال إشراكهم في تسيير أقاليمهم بأنفسهم ضمن أطر و تنظيمات لا تؤثر على كيان الدولة الواحدة، فأنشئت ما يسمى بالجماعات المحلية التي تعتبر الأقدر على تلبية حاجات المواطنين لأنها الأقرب إليهم.

وفي هذا السياق تسعى الدول بما فيها الجزائر إلى تكريس مبدأ اللامركزية الإدارية من خلال توكيل بعض المهام لتلك للهيئات، بحيث تكون لا مركزية التسيير بغية دعم مساعي الدولة في مواجهة التحديات ولتحقيق التنمية المحلية لتصل لتنمية شاملة، فبمساعدة الجماعات المحلية المتجسدة في البلدية والولاية تعمل كل منهما على إشراك المواطن في تسيير المرفق العمومي المحلي، والمشاركة في الحياة السياسية بواسطة ممثليه المنتخبين الذين اختارهم لتمثيله في مجلس الشعبي البلدي والولائي وهذا أحد أهم مؤشرات الديمقراطية.

وقد أدرجت الجماعات المحلية ضمن إطار سياسة مبدؤها توزيع السلطات والامركزية التسيير، بغية إرساء وتكريس نموذج التنمية على المستويين الوطني والمحلي ودعم سياسة البلاد ومواجهة المشاكل الحقيقية التي تواجه الجزائر في طريقها التنموي.

ولقد حظيت الجماعات المحلية منذ الاستقلال بأهمية وألوية من طرف السلطات العليا، وذلك نتيجة للأوضاع الصعبة التي عرفتها غداة الاستقلال من تدهور في التسيير وما نتج عنها من انعكاسات على التأطير والإدارة بالإضافة إلى النقص الفادح في الموارد المالية على الخصوص وزيادة نفقات الجماعات المحلية بسبب زيادة و ثقل الأعباء الملقاة على عاتقها.

ومن جهة أخرى فإن الأعباء الملقاة على عاتق الجماعات المحلية، تتطلب تمويلا كافيا لتوفير الخدمات العامة المتزايدة للمواطنين، وبواسطة هذا التمويل تظهر لنا مدى استقلالية أو التبعية للهيئة الوصية (المركزية).

إشكالية البحث:

- ومن خلال ما تقدم تتبلور إشكالية البحث هذا كما يلي:
- هل يساهم تمويل الجماعات المحلية من طرف السلطة المركزية في دعم استقلالية هذه الهيئات أو يؤدي إلى زيادة تبعيتها؟ وماهي النتائج المترتب عن ذلك؟
- ولتبسيط إشكاليتنا هذه لجأنا إلى طرح الأسئلة الفرعية التالية:
- ماذا نقصد بالجماعات المحلية وما هي صلاحياتها؟
 - ما المقصود بالتمويل المحلي وما هي مصادر تمويل الجماعات المحلية في الجزائر؟
 - هل تتمتع الجماعات المحلية في الجزائر بالاستقلالية الكافية عن السلطة المركزية التي تمكنها من القيام بمهامها، وكيف ينعكس ذلك على جهود التنمية المحلية؟

فرضيات البحث:

وانطلاقا من الإشكالية المطروحة، وفي محاولة للإجابة عن الأسئلة الفرعية وضعنا مجموعة من الفرضيات:

- تسعى الجماعات المحلية جاهدة في إطار مواردها الداخلية والخارجية للقيام بالمهام الموكلة لها على أكمل وجه.
- اعتماد الجماعات المحلية على الموارد الخارجية، من إعانات حكومية وقروض لتمويل ميزانيتها بشكل كبير سوف ينعكس سلبا على استقلاليتها المالية.
- عدم التوازن بين موارد الجماعات المحلية والأعباء الموكلة لها، سوف يؤثر على مهامها، بما يجعل مجالس الجماعات المحلية مشلولة وعاجزة، ويعرقل جهود التنمية المحلية.

أهمية الدراسة:

يكتسي موضوع تمويل الجماعات المحلية ومدى استقلالية أو تبعية هذه الهيئات إزاء السلطة المركزية، أهمية بالغة، خاصة إذا علمنا ارتباط كل ذلك بأهم الصلاحيات المخولة للجماعات المحلية ألا وهي تحقيق تنمية محلية.

وتستمد الدراسة أهميتها أيضا من كونها تتناول موضوعا هاما يتمثل في مصادر تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، بالنظر إلى الصعوبات التي تعاني منها معظم الولايات والبلديات، فالموارد المالية غير كافية لتغطية النفقات المحلية المتزايدة، ويبقى الاعتماد على الضرائب والرسوم باعتبارها جزءا لا يتجزأ من الموارد المالية للجماعات المحلية، وتشكل موردا محليا ذاتيا بعيدا عن تمويل السلطة المركزية، حجر الزاوية في دعم استقلالية هذه الهيئات، وانجاز مشاريع التنمية.

ولا شك أن سعي الدولة إلى إصلاح الجماعات المحلية، من خلال إعادة النظر في ماليتها المحلية وكذا مراجعتها لقانوني البلدية والولاية، بهدف إعطاء هذه الهيئات المحلية صلاحيات واستقلالية أوسع في تسيير ماليتها، سوف يزيد في أهمية الاهتمام بهذا الموضوع.

كما أن الخوض في مثل هذه المواضيع سوف يمكن الباحث والمُتلقّي على حد سواء، من الوقوف على أهم مصادر تمويل الجماعات المحلية، وكيفية التصرف في هذه الأموال، وإلى أي مدى سوف توجه إلى تحقيق المشاريع التنموية التي من المفروض أن تخدم المجتمع المحلي بالدرجة الأولى.

أسباب اختيار الموضوع:

يتوقف اختيار الباحث لموضوع أي بحث علمي على جملة من الاعتبارات، يتعلق بعضها بطبيعة الموضوع نفسه، في حين يرتبط البعض الآخر بعوامل ذاتية ترتبط بشخص الباحث. ولقد تعددت الأسباب وراء اختيار موضوع التمويل المحلي وانعكاسات ذلك على استقلالية أو تبعية الهيئة المحلية، وأثر ذلك على التنمية المحلية في الجزائر، ما بين:

أسباب/ اعتبارات شخصية تتعلق بميول الباحثة الشخصي إلى مثل هذه المواضيع، التي تتعلق بالتمويل والميزانيات. ضف إلى ذلك يندرج موضوع مصادر تمويل الجماعات المحلية ضمن التخصص المدروس (حكومة وإدارة محلية)، ومن ثم يضمن للباحثة القيام بعمل ضمن مجال التخصص. إلى جانب كل ذلك يرجع لرغبة الباحثة في توضيح مصادر تمويل الهيئات المحلية الداخلية منها والخارجية، قصد الوقوف بعد ذلك على طريقة صرف هذه التمويلات، وإلى أي درجة يمكن أن تحقق من خلالها أهداف التنمية المحلية.

أسباب/ اعتبارات موضوعية تتعلق أساسا بكون موضوع مصادر التمويل للجماعات المحلية، يعكس بالفعل مشكلة واقعية تعيشها العديد من البلديات والولايات. إلى جانب ذلك يواكب الموضوع جملة من الإصلاحات القانونية التي شرعت فيها الجزائر وتتعلق أساسا بالجماعات المحلية. ويبقى هدف أي بحث في الأخير محاولة تغطية بعض أوجه القصور الذي تعرفه المكتبة في هذا المجال.

منهجية الدراسة:

تقتضي دراسة موضوع بحث تمويل الجماعات المحلية الاستعانة بجملة من المناهج المعتمدة لانجاز البحوث العلمية.

فقد اعتمد المنهج التاريخي الذي "يتضمن جانبا تفسيريا تحليليا... في دراسة ظاهرة حاضرة تمتد جذورها إلى الماضي"¹، فلا يمكن فهم ودراسة الهيئات المحلية دون العودة إلى ماضيها، وتتبع الظروف المصاحبة لنشأتها وتكونها. ذلك أن أي محاولة لدراسة موضوع ما بمعزل عن تأثير البيئة

¹ - محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي، ط4، الجزائر: دار هومة، 2002، ص 56.

التي ظهر فيها واستمد منها خصوصيته، هي دراسة ناقصة تفتقر إلى القاعدة الأساسية التي تشكل منطق البحث، فكان اعتماد هذا المنهج لتتبع المسار التاريخي للجماعات المحلية، وطريقة تمويلها عبر مراحل تاريخية مختلفة.

واعتمدنا المنهج الوصفي التحليلي باعتباره "مرتبط منذ نشأته بدراسة المشكلات المتعلقة بالمجالات الإنسانية، وطريقة من طرق التفسير والتحليل بشكل علمي منظم من أجل الوصول إلى أغراض محددة لوضعية اجتماعية أو مشكلة اجتماعية"¹. فهو المنهج الذي أعاننا جمع معطيات ومعلومات حول تميل الجماعات المحلية في الجزائر، ووصف وتحليل واقع تمويل هذه الجماعات، وتأثير ذلك على مدى استقلاليتها أو تبعيتها، وانعكاس كل ذلك على واقع عملية التنمية المحلية.

صعوبات الدراسة:

كأي دراسة علمية واجهت انجاز هذا البحث بعض الصعوبات، التي تتعلق أساسا بعدم توفر كافة المعلومات والمعطيات العلمية اللازمة لمعالجة الموضوع بصفة عامة. إلى جانب أن المراجع التي تناولت هذا الموضوع، ركزت على الجانب النظري فقط، وأهملت الجانب الميداني الذي يساعد على الوقوف ميدانيا على كيفية تحصيل الجماعات المحلية لإيراداتها، وكيفية صرف هذه الإيرادات. وكانت أكثر الصعوبات التي يمكن أن تواجه أي باحث هي مسألة ضيق الوقت، وارتباط الباحث بتاريخ محدد لمناقشة مذكرة تخرجه.

هيكلية الدراسة:

للإحاطة بمختلف جوانب الموضوع، والإجابة على تساؤلاته قسمت الدراسة إلى ثلاثة فصول يحتوي كل فصل على ثلاث مباحث، إلى جانب مقدمة وخاتمة، وقد تناولت:

في الفصل الأول: مفهوم الجماعات المحلية في المبحث الأول، أما في المبحث الثاني فقد تناولنا التطور التاريخي للجماعات المحلية في الجزائر، وفي المبحث الثالث عددنا مهام وصلاحيات أجهزة الجماعات المحلية.

أما الفصل الثاني فركز على مصادر تمويل الجماعات المحلية، وتم تقسيمه إلى ثلاث مباحث تناول الأول الإيرادات الداخلية من حصيلة الضرائب والرسوم المحلية ومدخيل الاستغلال واستثمار المرافق العمومية المحلية وكذا المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية.

أما المبحث الثاني فقد كان عن الإيرادات الخارجية من إعانات حكومية وقروض ثم الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وصولا إلى إعانة مخططات وبرامج التنمية. أما المبحث الثالث فتكلمنا فيه عن ميزانية الجماعات المحلية.

¹ - عمار بوحوش، محمد محمود الذنبيات، مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1999، ص 139.

وركز الفصل الثالث على مستوى التبعية واستقلالية الجماعات المحلية وانعكاسات ذلك على واقع التنمية المحلية، واندراج تحت هذا الفصل مفهوم الاستقلالية المالية ومظاهرها، ثم الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية من طرف السلطة الوصية. وجاء المبحث الأخير ليوضح انعكاسات تبعية الجماعات المحلية على واقع التنمية المحلية.

تعتبر الجماعات المحلية جزءا لا يتجزأ من الدولة، فهي نوع من اللامركزية التي تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري والتي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات الإدارية المحلية المنتخبة، بحيث تباشر مهامها تحت رقابتها لأن تنظيم الدولة يستوجب تقسيمها إلى أقاليم ولاية وبلدية، وبالرجوع إلى البلدية التي تعد الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية فهي تلعب دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطنين.

أما بالنسبة للولاية التي تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون بحيث تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وبالتالي كلاهما يلعبان دورا رئيسيا في مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية.

وذلك من خلال متابعة تنفيذ برامج التنمية المحلية كالسكن والتهيئة العمرانية، والسهر على تلبية الحاجات المحلية للمواطنين، والتكفل بانشغالاتهم كتوفير المياه والتربية والمتابعة الصحية، وقد حضيت الجماعات المحلية منذ الاستقلال باهتمام من طرف السلطات العليا، لكونها هيئة لا مركزية تجسد إشراك المواطن في الحياة السياسية وكذا تسيير المرفق العمومي المحلي.

ومن أجل الإحاطة بموضوع ماهية الجماعات المحلية قمنا بتقسيم الفصل الأول إلى ثلاث

مباحث هي كالتالي:

- المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية
- المبحث الثاني: التطور التاريخي للجماعات المحلية في الجزائر
- المبحث الثالث: مهام وصلاحيات أجهزة الجماعات المحلية

المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية

في سعي السلطات المركزية لإيصال الخدمة للمواطن أنشأت ما يسمى بالجماعات المحلية المتمثلة في البلدية والولاية في إطار اللامركزية، وبذلك قسمت الهيئات المركزية سلطاتها ومهامها مع السلطات اللامركزية التي تعتبر بمثابة شريك للحكومة على أن تتفرع هذه الأخيرة للسياسة العامة للدولة.

ومع مرور الوقت أصبحت هذه الوحدات تتمتع بالكثير من الصلاحيات وأسندت لها مهمة تحقيق التنمية المحلية والتي تعتبر مكملة للتنمية الوطنية الشاملة. وعليه فسننظر في هذا المبحث إلى تعريف الجماعات المحلية والمفاهيم المشابه لها، وكذا أهداف الجماعات المحلية.

المطلب الأول: تعريف الجماعات المحلية

تعتبر الأسباب الداعية لاعتماد نظام الجماعات المحلية ترجع إلى: تزايد مهام الدولة، والتفاوت فيما بين أجزاء الإقليم الدولة، وكذا تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي.¹ تعرف الجماعات المحلية عموماً بأنها "وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة متمثلة في الولايات والمدن والقرى تتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".² أما في الجزائر فيطلق على الجماعات المحلية اسم البلديات والولايات، "وتضم مجموعة سكانية معينة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تحدث بموجب قانون".³ وتعرف أيضاً على أنها "جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة وتنشأ بموجب القانون".⁴ وتعتبر البلدية والولاية جماعة محلية ذات طابع إقليمي، فالبلدية لها مهام عامة وواسعة الأمر الذي سمح لها بالعمل في كافة المجالات وبصورة حرة إلا إذا كانت الأحكام التشريعية تنص خلاف ذلك.⁵ إن التصور العام نحو الجماعات المحلية يكمن في أنها عبارة عن مجموعة من السكان يقطنون حدود ترابية معينة من خريطة الدولة، يتميزون بخصائص محددة وبقيم اجتماعية لها علاقة بالعادات

¹ بسمة عولمي، "تشخيص نظام الإدارة المحلي والمالية المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة باجي مختار، عنابة، العدد الرابع، ص 02.

² عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، الإدارة المحلية، الأردن: دار الميسرة للنشر والتوزيع، 2001، ص 20.

³ ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 90-08 الصادر في 07 أفريل 1990 الموافق 10 رمضان 1410 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية، العدد 15، ص 488.

⁴ ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 90-08 الصادر في 07 أفريل 1990 الموافق 10 رمضان 1410 المتعلق بالولاية الجريدة الرسمية، العدد 15، ص 504.

⁵ الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الجزائر: دار القصة للنشر والتوزيع، 2003، ص 11.

والتقاليد والأعراف التي تفرزها الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للجماعات التي تنتخب من بين أعضائها ومن يمثلها في المجالس المحلية، والتي تعمل من أجل النهوض بالمجتمع المحلي على جميع المستويات.

وتعتبر الولاية جماعة لامركزية تقوم بدورها على الوجه الكامل "وتعبر عن مصالح سكانها ولها هيئات خاصة"¹.

وإذا عرفنا الجماعات المحلية بصفة عامة فهي مجموعة الأجهزة التنفيذية والفنية على المستوى المحلي تتولى إدارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي.

قد تكون منتخبة أو معينة وتباشر اختصاصاتها عن طريق النقل أو التفويض، فهي تعني توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين أجهزتها المركزية في العاصمة وهيئات محلية مستقلة عنها ومن ثم فهي أسلوب من أساليب تنظيم الدولة من شأنه تحقيق اللامركزية الإدارية.

إضافة إلى ذلك يمكن تعريفها بأنها ذلك الجزء من الحكومة الأم أو الدولة، التي تختص أساسا بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة أو مكان معين إلى جانب المسائل التي يرى البرلمان ملائمة إدارتها بواسطة سلطات محلية تكمل عمل الحكومة المركزية.²

وعرفت أيضا الجماعات المحلية على أنها حكم السكان المحلية أنفسهم يختارون من بينهم ممثلين يقومون على مصالحهم ويدعمون شؤونهم، كما عرفت أيضا بأنها حكم السكان المحليين أنفسهم بأنفسهم، يختارون من بينهم ممثلين يقومون على مصالحهم ويدعمون شؤونهم.

وهي أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة هيئة محلية تمثل الإدارة العامة على أن تستقل هذه الهيئات بمراد مالية ذاتية وترتبط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون كذلك عرفت بأنها الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية والمحلية بما يمكن الأجهزة المحلية من إدارة مرافقها بصورة مستقلة في إطار تنظيم قانوني.³

ولما كانت الجماعات المحلية في الجزائر تتمثل أساسا - كما ذكرنا سابقا - في " البلدية ، والولاية " - فأما الأولى:

البلدية فهي المجموعة الإقليمية القاعدية للدولة، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون.

¹ فريدة قصير مزياي، مبادئ القانون الجزائري، باتنة (الجزائر): مطبعة قرفي، 2001، ص 178.

² عثمان عزيزي، "دور الجماعات والمجتمعات المحلية في التسيير والتنمية"، رسالة ماجستير في التهيئة العمرانية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2001، ص 25.

³ الصالح السكري، "المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية"، جامعة الحاج لخضر، باتنة، رسالة ماجستير في علم الاجتماع، فرع تنظيم العمل، 2008، ص 169.

والبلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، كما ينتخب سكان البلدية من يقوم بتسيير شؤونهم المحلية فيما يسمى بالمجلس الشعبي البلدي.¹

والبلدية اسم وإقليم ومقر رئيسي، ويتم تغيير اسم بلدية أو تعيين مقرها الرئيسي أو تحويله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير الأول المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي ومداولة المجلس الشعبي البلدي المعني، ويخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك. وكذا تتوفر البلدية على:

- هيئة مداولة : مجلس الشعبي البلدي.
 - هيئة تنفيذية يرئسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
 - إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- وتمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما.²
- أما الولاية فإذا قلنا "ولاية شخص أو مؤسسة ... فهذا يدل على أننا نثق بهم ونتقبل رأيهم واقتراحهم ونلتزم أمرهم وعلى أننا مستعدون للامثال لهم".³
- وفي القانون الجزائري تعرف بأنها الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء للتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين وتدخل في كل المجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، شعارها هو بالشعب وللشعب، وتحدث بموجب القانون.
- وللولاية هيئات هما:

- المجلس الشعبي الولائي
- الوالي.⁴

1 لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد

السابع، 2005، ص 2.

2 ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، مادة 1، 2، 6، ص 7-8.

3 ريمون بودان، فرانسوا بوريكو، معجم النقدي لعلم الاجتماع، (ترجمة سليم حداد)، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1998، ص 607.

4 ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، مادة 1-2، ص 8-9.

المطلب الثاني: مفاهيم مشابهة للجماعات المحلية

هناك بعض التداخل بين مفهوم الجماعات المحلية وبعض المفاهيم الأخرى وتفادي لعدم الخلط والتداخل نفرد هذا المطلب للتفرقة بين الجماعات المحلية وعدم التركيز الإداري، واللامركزية السياسية، وكذا الحكم المحلي.

أولاً: عدم التركيز الإداري

تتشرك الجماعات المحلية مع عدم التركيز الإداري في أنهما أسلوبان من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية، ف كلا النظامين ينتمي إلى نوع واحد وهو كيفية ممارسة الوظيفة الإدارية... ولهما خاصية مشتركة تتمثل في أن سلطة اتخاذ بعض القرارات تخرج من يد السلطة المركزية. فهي توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات مصلحة أو محلية مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها الوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.¹

وعلى الرغم من التشابه بين المصطلحين إلا أنه هناك الكثير من الاختلافات، بحيث يبرز الاختلاف ما بين مفهوم عدم التركيز الإداري ومفهوم الجماعات المحلية فيما يلي:

1- يقع أسلوب عدم التركيز الإداري ضمن دائرة المركزية الإدارية، فبعد أن تعددت وتنوعت واجبات السلطة المركزية، ولم يعد بإمكانها القيام بكل صغير وكبير فيما يتعلق بشؤون الدولة فقامت السلطة المركزية بتعيين موظفين لها على المستوى المحلي، وخولتهم سلطة البت النهائي في بعض الأمور دون الحاجة للرجوع إليها.

ولكن سلطة البت هذه لا تعني استقلالهم عن السلطة المركزية، بل يمارس هؤلاء الموظفون المعينون على المستوى المحلي صلاحياتهم في نطاق السلطة الرئاسية أو التسلسلية للوزير.

وعليه فلا يحق لممثلي السلطة المركزية سواء في العاصمة أو في الإقليم البت أي أمر من الأمور. بل يتعين أن يرجع هؤلاء إلى وزارتهم التي لها وحدها حق ممارسة هذه السلطة بينما الجماعات المحلية هي صورة من صور اللامركزية الإدارية، وهي تقوم أساساً على استقلال هذه الجماعات عن السلطة المركزية.

2 - الهيئات الإدارية في ظل عدم التركيز الإداري لا يعترف لها القانون بالشخصية المعنوية، كونها ترتبط بالسلطة المركزية بعلاقة تسلسلية رئاسية بينما الجماعات المحلية في ظل نظام اللامركزية الإدارية يعترف لها القانون بالشخصية المعنوية، وهذا يترتب عليه التمتع بالاستقلال الإداري والمالي.

1 علام أحمد خالد، عبد العظيم عبد الغني شعبان، العمران والحكم المحلي في مصر، القاهرة: المكتبة الأنجلو المصرية، 2000، ص 15.

3 - يترتب على عدم الاعتراف بالشخصية المعنوية أنه يتخذ القرار في نظام عدم التركيز الإداري دائما باسم الدولة ومن قبل موظفيها، ويقتصر الأمر في عدم التركيز الإداري في النطاق المحلي في عملية استبدال موظف في العاصمة بموظف محلي.

وعندنا في الجزائر فإن الوزير المحافظ لمحافظة الجزائر الكبرى سابقا، والوالي المنتدب داخل هذه الأخيرة، ووالي الولاية، والمدير في المجلس الولائي (المجلس التنفيذي سابقا)، ورئيس الدائرة يعملون باسم الدولة " أي السلطة المركزية، فهم يمثلون أجهزة عدم التركيز الإداري، بحيث يتخذون القرارات باسم الوزراء في عدد من القضايا.

بينما يتخذ ويصدر القرار الإداري في نظام اللامركزية الإقليمية (المحلية) باسم ولحساب الجماعات المحلية التي تمثل السكان المحلية.

4 - الجماعات المحلية لها قيمة ديمقراطية وبالتالي فهي تستهدف إدارة معظم المصالح المحلية من قبل أصحابها أو من قبل ممثليهم (المجالس المحلية).

أما عدم التركيز الإداري، فهو عبارة عن تطبيق للفن الإداري وليس له بذاته قيمة ديمقراطية وبالتالي يترك الإدارة بيد السلطة المركزية أو بيد موظفيها.

ولذا يتمثل عدم التركيز الإداري في زيادة سلطات واختصاصات ممثلي السلطات المركزية في الإقليم، ويقصد به تخفيف عبء السلطة المركزية في العاصمة.

5 - تخضع المجالس المحلية في ظل الجماعات الإقليمية للرقابة الإدارية الوصائية وهي تختلف اختلافا كليا عن التبعية الرئاسية أو السلطة الرئاسية التي يخضع لها المرؤوسون في نظام عدم التركيز الإداري وطرف العلاقة هنا ليسا رئيسا إداريا أعلى ومرؤوسيه.

وإنما علاقة ترتبط بين المراقب المتمثل أساسا في السلطات المركزية في العاصمة وممثليهم في الأقاليم والهيئات المحلية التي تخضع للرقابة.

6 - عدم التركيز الإداري هو صورة أو نوع من المركزية الإدارية، وعليه فإذا كان للمثل السلطة المركزية القيام ببعض التصرفات في الشؤون الإدارية دون الرجوع إلى السلطة المركزية، وهذا الاستقلال إنما يباشر في حدود السلطة الرئاسية التي يتميز بها النظام المركزي لذا هو استقلال عارض.¹

أما في حالة الجماعات المحلية فهناك تقاسم وتوزيع فعلي في الاختصاصات بين جهتين تتمتع كل منها بالاستقلال عن الأخرى، إذ تمارس الهيئات اللامركزية المحلية الوظائف والمهام ذات الصبغة المحلية، بينما تمارس السلطة المركزية الاختصاصات والوظائف التي تهم إقليم الدولة بأكملها.

¹ عبد الناصر صالح، " الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية "، رسالة ماجستير في القانون، فرع الدول والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2012، ص14.

7 – في أسلوب عدم التركيز الإداري تنتقل السلطات داخل نفس الشخص المعنوي من الرئيس الإداري الأعلى في السلم التدرج الوظيفي إلى من يليه في التسلسل، حيث يضطلع ممثلو نفس الشخص المعنوي نشاطه الإداري، وهذا يعني أن عملية توزيع السلطة تجري بين أعضاء سلطة إدارية واحدة داخل نفس الشخص المعنوي الواحد.

وتختلف هيئات عدم التركيز الإداري بهذا المعنى عن الجماعات المحلية، إذ تتعدد السلطات الإدارية بالنسبة للجماعات المحلية نظير تعدد الأشخاص المعنوية وتخص كل سلطة بجانب من الوظيفة الإدارية، وتمارس عليها السلطة المركزية الرقابة الإدارية خلافا لهيئات عدم التركيز الإداري حيث تخضع للسلطة الرئاسية.¹

ثانياً: الجماعات المحلية واللامركزية السياسية (الفيدرالية)

تأخذ بعض دول العالم بالاتحاد المركزي كأسلوب لتنظيمها السياسي مما قد يؤدي أحيانا إلى الخلط بين الجماعات المحلية واللامركزية السياسية، لذا يفضل القيام بعملية التمييز بينهما لمعرفة أوجه الاختلاف بين النظامين في العديد من النواحي:

1 – اللامركزية السياسية لا وجود لها إلا في الدول المتحدة إتحاد مركزيا كالولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا، ولكنها تنعدم في الدول البسيطة.

أما الجماعات اللامركزية المحلية فتطبق في جميع الدول سواء أكانت بسيطة أو مركبة، ويجب التنويه إلى أن تطبيق اللامركزية المحلية في الدول النامية الاتحادية يكون على مستوى الولايات – الدويلات – فقط.

2 – تعتبر اللامركزية السياسية أسلوب التنظيم السياسي في الدولة بينما تعتبر الجماعات المحلية مجرد أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة.

3 – تقوم اللامركزية السياسية، على أساس توزيع مظاهر السيادة الداخلية بين الدولة الاتحادية والدويلات الأعضاء فنتمتع كل دويلة عضو باستقلال ذاتي في مباشرة الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

بينما تقتصر الجماعات الإقليمية (المحلية) على نقل بعض الاختصاصات الإدارية من يد السلطات المركزية إلى الهيئات اللامركزية، تمثل وحدات جغرافية تباشر هذه الهيئات الاختصاصات الإدارية تحت إشراف ورقابة السلطات المركزية.

¹ عيد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 15.

4 - واختصاصات الجماعات المحلية يحددها المشرع فيضيقها أو يوسعها بحسب الأحوال، أما اختصاصات الدويلات في الدول الاتحادية فلا سلطان للبرلمان الاتحادي عليه، ولا يمكن المساس به إلا بتعديل الدستور الاتحادي بالطريقة التي ينص عليها.¹

ثالثاً: الجماعات المحلية والحكم المحلي

رغم أن جوهر نظامي الجماعات المحلية والحكم المحلي واحد، وهو توزيع السلطات والاختصاصات بين الحكومة المركزية في العاصمة والوحدات المحلية في الأقاليم، ومدى ما تتمتع به هذه الوحدات المحلية من استقلال، إلا أن ذلك لا ينفي وجود بعض الفروق بين هذين النظامين، يمكن استعراضها في ما يلي:

من حيث حجم السلطات والاختصاصات:

دأب العديد من الكتاب على التفرقة بين نظام الجماعات المحلية ونظام الحكم المحلي من خلال حجم السلطات والاختصاصات الممنوحة للأجهزة المحلية، بحيث نجد أنه في ظل نظام الحكم المحلي تحصل هذه الأجهزة على اختصاصات أوسع من تلك التي تحصل عليها في ظل الجماعات المحلية. ولا تشمل هذه السلطات والاختصاصات - في ظل الحكم المحلي - مجال الإدارة فقط، إنما تمتد لتشمل سلطتي التشريع والقضاء.

أما في نظام الجماعات المحلية فإن اللامركزية والاستقلال الذي تتمتع به المنظمات المحلية ينحصر في المجال الإداري ولا يمتد هذا الاستقلال خارج نطاق السلطة التنفيذية. من حيث تتمتع بسلطات الدولة:

يختلف وضع الوحدات المحلية في ظل نظام الجماعات المحلية عنه في ظل نظام الحكم المحلي، ففي الحالة الأولى نجده مجرد تقسيم للدولة يتمتع ببعض السلطات.

أما في الحالة الثانية فنجد أنه أشبه بدولة مستقلة تتمتع بنفس سلطات واختصاصات الدولة ولكن في المجال الداخلي فقط وذلك من حيث السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.

وهو ما يُحيلنا إلى الوقوف على جملة من الملاحظات:

- أنه ظل الجماعات المحلية نجد في الدولة الواحدة:

* سلطة تنفيذية واحدة تتمركز في العاصمة، وتدير كافة شؤون الحكم بنفسها أو من خلال أجهزة لها في المحليات.

* سلطة تشريعية واحدة على مستوى الدولة تتولى إصدار كافة التشريعات، ويكون إقليم الدولة بأكمله خاضعاً لقانون واحد.

* سلطة قضائية موحدة تتولى تطبيق موحد على مستوى إقليم الدولة.

¹ عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 16 .

- أما في ظل الحكم المحلي والأمر عكس ذلك تماما حيث نجد:

* أكثر من سلطة تنفيذية في الدولة الواحدة، فتوجد الحكومة المركزية ويوجد بجانبها الحكومة المحلية التي تتولى تسيير كافة أنشطة رفاهية وتنمية المجتمع المحلي، في حين أن الحكومة المركزية تمارس دورا محددًا على المستوى الوحدات المحلية، بينما تختص بالشؤون الخارجية والعلاقات السياسية والدبلوماسية والشؤون العسكرية.

* وجود أكثر من سلطة تشريعية على المستوى الدولة، حيث توجد التشريعية المركزية التي تتولى إصدار التشريعات العامة التي تحكم تعامل الدولة خارجيا، وتنظم النشاط على مستوى الدولة ككل، ويوجد بجانبها سلطات تشريعية محلية تتولى سن القوانين المنظمة للحياة داخل الوحدات المحلية وذلك في ضوء القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية المركزية ويشترط عدم تعارضها معها.

وبناء على ذلك يتم تطبيق أكثر من قانون على الإقليم الدولة الواحدة كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يوجد الدستور الاتحادي للدولة إلى جانب دستور كل ولاية من ولاياتها.

* يوجد أكثر من سلطة قضائية في الدولة، حيث توجد سلطة قضائية مركزية وسلطة قضائية محلية تختص بتطبيق القوانين الخاصة بالوحدات المحلية.¹

من حيث مصدر السلطات والاختصاصات:

يرى البعض أن اختصاصات تتسم بالثبات والاستقرار وهذا في حكم محلي، حيث لا يتم تغير هذه الاختصاصات إلا بتغير الدستور نفسه.

أما اختصاصات أجهزة الجماعات المحلية فتكون محددة بقوانين تصدرها الهيئة التشريعية للدولة، ويعني ذلك أن الاختصاصات يمكن تتغير وتتبدل بتغيير القوانين التي تصدرها الهيئة التشريعية للدولة.²

ويمكننا القول أن الجماعات المحلية هي صورة من صور اللامركزية الإدارية أما الحكم المحلي فهو أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية.

المطلب الثالث: أهداف الجماعات المحلية

تحدد أهداف النظام تبعا لأسباب قيامه، فكل نظام يقوم لتحقيق أهداف معينة وهي في الجماعات المحلية سياسية وإدارية وكذا اجتماعية على النحو التالي:

أولاً: الأهداف السياسية

1 عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، الإدارة العامة، مصر: دار المعارف للنشر والتوزيع، 2005، ص 471.

2 نفس المرجع، السابق ذكره، 472.

ترتبط الأهداف السياسية في اللامركزية المحلية أساسا في مبدأ تشكيل الجماعات المحلية، وهو مبدأ الانتخاب الذي يمكن أن يحقق أهدافا كثيرة، نذكر منها:

1 - الديمقراطية:

تعتبر الديمقراطية الهدف الرئيسي الذي تسعى لتحقيقه اللامركزية المحلية، وتتمثل هذه الديمقراطية من خلال المجالس المحلية المنتخبة بواسطة المجتمع المحلي، للتولى الحكم والإدارة في هذه المجتمعات، وكثيرا ما يقال أن اللامركزية المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية، والحقيقة أن الجماعات المحلية جزء لا يتجزء عن الديمقراطية.

كما ان إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية يدرّبهم على العمل السياسي.

2 - تحقيق ودعم التكامل الوحدة :

يجب أن تسعى الجماعات المحلية إلى تدعيم وتأکید الوحدة الوطنية، بحيث يعد التقسيم الإداري وسيلة لإضعاف مراكز القوى التي تكون قائمة، أو القضاء عليها نهائيا كما هو الحال في العديد من الدول التي بها عصبية قبيلية أو طائفية أو إقليمية أو غير ذلك.

3 - تهدف الجماعات المحلية إلى تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدل تركزها في العاصمة، مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمصاعب التي قد تتعرض لها الدول في الداخل والخارج.¹

4- التعددية:

وتعني توزيع السلطة بين الهيئة المحلية والسلطة المركزية وتعتبر الجماعات المحلية أحد المستفيدين من هذا التوزيع لا سيما مع التحول الحاصل على فلسفة الحكومة التقليدية في ظل حركة إعادة اختراع حكومة وما يترتب عليه من سمات جديدة لتنظيم المحلي.²

ثانيا: الأهداف الإدارية

تتلخص الأهداف الإدارية فيما يلي:

1 - تحقيق الكفاءة الإدارية: تسعى الهيئات اللامركزية (المجالس المحلية) للاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتوفير الخدمات الأمثل للمواطنين بأيسر السبل ولأكبر عدد منهم، ولن يتحقق ذلك إلا بكفاءة الإدارة في إدارة المحليات للخدمات المختلفة، وقياس مدى كفاية الخدمة يكون بمدى قدرتها على إشباع رغبات المواطنين.

2 - تغيير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى تبعا لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها.

¹ عبد الناصر صالح، "الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية"، رسالة ماجستير في القانون، فرع الدول والمؤسسات

العمومية، جامعة الجزائر، 2012، ص 13.

² حليلة بومزير، "الديمقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحكم الراشد إسقاط على التجربة الجزائرية"، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع: رشادة والديمقراطية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010، ص 50.

3- القضاء على البيروقراطية التي تلازم تركيز السلطة وبعد الإدارة المركزية، حيث تؤدي الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية، ولا يخضعون لرقابة المستفيد منها.¹ كما تهدف الجماعات المحلية إشباع الحاجات الأساسية للأفراد، وكذا تحقيق الذات وتأكيد الشعور بالانتماء وزيادة الدخل المحلي ورفع المستوى المعيشي.²

ثالثا أهداف اجتماعية:

بما أن الوحدة المحلية هي أساسا تجمع بشري يرتبط معا بعلاقات إنسانية اجتماعية فليس من الصعوبة الاستدلال على ما يستهدف تحقيقه في المجال الاجتماعي.

ويمكن إيجاز الأهداف الاجتماعية المتوخاة من الجماعات المحلية فيما يلي:

- تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من خدمات بما يتلاءم وظروفهم وميولاتهم وأولوياتهم، لذلك فإن وجود وحدة محلية ذات مسؤولية اجتماعية اتجاه مواطنين من شأنه أن ينعكس ايجابيا على المستوى المعيشي للسكان.

- شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهميته في التأثير في القرارات، من ما يعزز ثقته بنفسه ويزيد من ارتباطه بمجتمعه المحلي، وهي خطوة ضرورية نحو تطوير روح المواطنة الحرة.

- تقوية روابط التضامن بين الأهالي ضمن الوحدة المحلية، مما يولد لهم حافزا لتحقيق المصالح المشتركة و التخفيف من آثار الاغتراب الاجتماعي، ولا شك من بأن ذلك سينعكس ايجابيا على علاقاتهم ومعاملاتهم المتبادلة.

وفي ظل الاتجاه نحو العولمة ، وحيث أصبح ينظر إلى المركز الحضري الكبيرة كمحركات للاقتصاديات الوطنية، وقد زادت الحاجة إلى الدور الاجتماعي للوحدات المحلية.

أخيرا فإن فلسفة وأهداف الجماعات المحلية وإن كانت انعكاسا لحاجات ومقتضيات داخلية فإنها

أيضا استجابة لمتغيرات ودوافع خارجية توافقت مع الخطابات الداعية لترشيد مسارات التنمية في

الدول اعتمادا على الجهود مختلف الفاعلين فيها، وعلى اعتبار أن الجماعات المحلية هي البني

القاعدية للدولة فمن الضروري أن يكون لها الدور الحاسم في التنمية المحلية بكل أبعادها.³

- وكذا خلق مناصب شغل.

- إشباع الحاجات المحلية - وضع قواعد اقتصاد حديث.

-تطوير قدرات التكامل والاندماج الاقتصاد الوطني.⁴

¹ عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 13.

² بالخير محمد، " التنمية المحلية وانعكاساتها الاجتماعية"، رسالة ماجستير في علم الاجتماع التنظيم والعمل، جامعة الجزائر، 2005، ص 41.

³ حليلة بومزير، المرجع السابق، ص 52.

⁴ سوامس رضوان وبقول الهادي، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية في

الجزائر، (http://www.forum.educ40.net/showthread.php?t=25662)، 22 سبتمبر 2010 جامعة باجي مختار عنابة ، تاريخ الإطلاع: 2014/07/15 .

المبحث الثاني: التطور التاريخي للجماعات المحلية في الجزائر

يجدر بنا تقديم لمحة ولو بسيطة عن التطور التاريخي للجماعات ونستعرض المراحل الثلاثة التي مرت بها الجماعات المحلية وهي أثناء الاستعمار الفرنسي، وتقسم فترة ما بعد الاستقلال إلى مرحلتين مرحلة الحزب الواحد ومرحلة التعددية الحزبية.

المطلب الأول: مرحلة ما قبل الإستقلال

لقد مرت الجماعات المحلية في عهد الإدارة الفرنسية المحلية بثلاث مراحل:

المرحلة الأولى:

كان يمثل السلطة الفرنسية الحاكم العام وهو عسكري يتبع وزير الحربية، ويعاونه من كبار الشخصيات العسكرية والمدنية الفرنسية. في بداية الأمر لجأت السلطات الفرنسية إلى الشخصيات ذات النفوذ على المواطنين، حيث قسمت الجزائر إلى ثلاث مناطق:

- مناطق إدارية مدنية:

تطبق فيها نفس النظم الإدارية السائدة في فرنسا، وهذه المناطق يتركز فيها الأوربيون أي في المدن والمناطق الزراعية المجاورة لها.

- مناطق إدارية مختلطة:

وتطبق في المناطق التي يقطنها الأوربيون وعدد ضئيل من الجزائريين، وفيما يخضع الأوربي للإدارة المدنية أما الجزائري للإدارة العسكرية.

- مناطق عسكرية:

وهي المناطق التي لا يسكنها سوى العنصر الجزائري، وفي هذه المناطق أبقى الفرنسي أنظمة العهد العثماني، فكان يعاون الحاكم العام في كل وحدة إدارية شيخ البلدية.

ولتسهيل وسائل الاتصال بين الحاكم والمحكومين أوجدت ما يسمى بالمكاتب العربية عام 1844، تتشكل برئاسة ضابط فرنسي وتضم بعض عناصر الفرنسية بالإضافة إلى كاتب جزائري، وقد بلغ عدد المكاتب 80 مكتب وكانت هذه المكاتب تشرف على جمع الضرائب والرسوم، ومراقبة السكان

والإشراف على إنتاج المواد الضرورية لتمويل الجيش الفرنسي.¹

1 ياقوت قديد، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية"، رسالة ماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص86.

المرحلة الثانية:

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

وتم تقسيم الجزائر إلى ثلاث ولايات: وهي الجزائر، قسنطينة ووهران، ويرأس كل منها والي الولاية يساعده مجلس الولاية وذلك على النمط الفرنسي، وكل منها اختصاصات وارد في النظام الفرنسي.

ومنذ أن قام نابليون الثالث بزيارة الجزائر سنة 1861 تم إدخال تعديل كبير على النظام الإدارة في الجزائر، فبدأ الاهتمام بنظام الإدارة الغير المباشر وترتب على ذلك الاعتماد على القبائل التي حلت محل المجالس البلدي ووضعت شروط انتخاب رئيس الجماعة (القبيلة) أو الأمين العام بواسطة من يدفع الضريبة على الرأس، ويجدد انتخابه كل ثلاث سنوات.

كما وضع منصب أمين الأمناء ليمثل مجموع من القرى وينتخبه الأمناء أنفسهم، وكانت الجماعة أو مجلس القبيلة تختص بالمسائل التالية:

- تحديد الضرائب على الرأس.
- الفصل في القضايا المدنية.
- تحديد الغرامات الواجب في المخالفات الخلقية والجرح، أما الجنايات فكانت من اختصاص المكاتب العربية.¹

المرحلة الثالثة:

وفيها قسمت الولايات إلى قسمين:

- 1 – الشمال: حيث يتركز الأوربيون وهناك أقيمت المجالس البلدية ذات السلطة الكاملة، وتتولى هذه المجالس الإشراف على الخدمات الاجتماعية والتعليمية وسمت بالبلديات كاملة الاختصاص.
- 2 – الجنوب: وهي المناطق التي يقل فيها العنصر الأوربي والمجالس البلدية تتكون من الأوربيين والنصف الآخر من السكان الأصليين ولا يتم انتخاب الرئيس بل يتم تعيينه من طرف السلطات الفرنسية وتسمى هذه البلديات بالبلديات المختلطة.
- 3 – المناطق الأهلية: هي المناطق الأهلة بالسكان الجزائري، يشرف على إدارتها أشخاص معينين من طرف الحاكم العام، وليس لسكانها أي دور في تسيرها وسميت بالبلديات الأهلية.²

¹ ياقوت قديد ، المرجع السابق، 87.

² نفس المرجع ، 87.

المطلب الثاني: مرحلة الحزب الواحد

وتشمل هذه المرحلة من البحث الفترة الممتدة من الاستقلال إلى سنة 1990، وسيكون الحديث في البداية عن الولاية ثم البلدية، ذلك أن الولاية عرفت مجموعة من التطورات بداية من الاستقلال مروراً بمرحلة ما بعد 1969، وصولاً إلى سنوات التسعينات.
أولاً: الولاية.

مرت الولاية في تطورها في الجزائر بعدة مراحل، عرفت خلالها العديد من التغييرات من حيث التسمية أو من حيث القوانين المنظمة لها، وكذا من حيث الاختصاصات الموكلة لها. وفي ما يلي سوف يتم استعراض مختلف هذه التطورات:
- الولاية غداة الاستقلال:

ورثت الجزائر غداة الاستقلال أجهزة إدارية فرنسية كانت تضم على مستوى الولاية السلطات التالية:
- جهاز للمداولة يسمى المجلس العام، وتساعد لجنة على مستوى المحافظة.
- جهاز تنفيذي هو المحافظ.

ورغم مغادرة الموظفين الأوربيين هذه الأجهزة إلا أن الإطار القانوني لهذا التنظيم ظل ساري المفعول بموجب القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1962، المتضمن تمديد سريان التشريع المعمول به في 31 ديسمبر سنة 1962 إلى أجل غير محدد.¹
- الولاية في 1969 :

عرف نظام الولاية بعد 1969 عدة تغييرات حسب المراسيم والتشريعات الصادرة إلى غاية المرحلة الانتقالية.

لذلك سوف نتطرق الدراسة ولو بشكل موجز إلى إنجاز قانون الولاية، ثم تستعرض نظام الولاية في ظل أمر 1969، وفي الأخير نتطرق إلى التعديلات التي أدخلت على الأمر رقم 69-38. ابتداء من جانفي 1969 قام وزير الداخلية بتحضير وثيقة تحمل عنوان " التنظيم الجديد للمحافظة "، وتحتوي هذه الوثيقة على المحاور الأساسية لهذا الإصلاح وكذلك النصوص التطبيقية بصفة منفصلة. استعمل هذا النص كأساس لتحرير مشروع التمهيدي لأمر والمشروع التمهيدي للميثاق فيما بعد نوقش هذان النصان وأثري من طرف الحزب ومجلس الثورة وكذلك الحكومة، نتج عن هذا الأمر رقم 69-38 الصادر في 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية الذي يعتبر بمثابة ترجمة قانونية لميثاق الولاية الصادر في 26 مارس 1969، وثمرة إصلاح الذي أدخل في نظام الولاية غداة الاستقلال.

¹ شويح بن عثمان، " دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية "، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، ص 37.

وتضمن الأمر رقم 69-38 العديد من الإجراءات المتعلقة بكيفية تسيير وتنظيم انتخابات المجلس الولائي، والوسائل المادية والبشرية التي تعتمد عليها الولاية، مؤكداً على مبدأ اللامركزية في التسيير في شكل جهاز لا مركزي يسمى بالمجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي.

ثم اعتبر دستور 1976 هذه الوحدة الإدارية (أي الولاية) بنصه في المادة 36 منه على اعتبارها هيئة إدارية، إلا أن تغير المعطيات السياسية والاقتصادية، خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزب سنة 1979، أدى إلى تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين، نبينهما على النحو التالي:

- توسيع صلاحيات واختصاصات المجالس الشعبية الولائي في العديد من الميادين، حيث أصبح للمجلس "وظيفة رقابية"، على مستوى إقليم الولاية تجسيدا لأحكام دستور 1976، لتعزيز آلية الرقابة الشعبية.

- تدعيم وتأكيـد الطابع السياسي لهذه الهيئة.¹

- الولاية خلال الفترة الانتقالية:

تمتد هذه المرحلة من 12 ديسمبر 1989 إلى غاية 12 جوان 1990، تشكل مرحلة انتقال الجزائر من نظام الحزب الواحد إلى نظام التعددية الحزبية، شهدت صدور القانون رقم 89-18 في 11 ديسمبر 1989، تضمن تأجيل الانتخابات الشعبية الولائية، حيث نصت المادة الثانية من نفس القانون على تكليف المجلس التنفيذي الولائي بممارسة اختصاصات المجلس الشعبي الولائي باستثناء القرارات المتعلقة بالتصرف في أملاك الدولة.

ثانياً: البلدية.

عرفت البلدية هي الأخرى -على غرار الولاية- العديد من التطورات، فاختلفت التشريعات المنظمة لها بعد الاستقلال، وشهدت تغييرات في مرحلة الحزب الواحد ثم في المرحلة الانتقالية قبل دخول الجزائر مرحلة التعددية السياسية. ويمكن استعراض هذه التطورات كما يلي:

1 - البلدية عداة الاستقلال:

بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية عقب الاستقلال، والفراغ الذي سجلته مختلف المقاطعات الإدارية، كان على السلطات العليا للبلاد استدراك الأمر، فأصدرت مرسوماً في 12 ماي 1963 تضمن إعادة تنظيم إقليمي للبلديات، حيث قلص عدد البلديات من 1978 إلى 676 بلدية، وتم إقصاء أكثر من نصف البلديات التي كانت تتميز بسوء التسيير ونقص الموارد، وكان الهدف من وراء هذا الإجراء تمكين الإدارة الجزائرية من التسيير الحسن بتخفيض النفقات وتقليص اليد العاملة.

¹ شويح بن عثمان، نفس المرجع، ص 37.

كما قامت آنذاك السلطات العليا للبلاد بتنظيم دورات تدريبية وملتقيات لصالح موظفي البلدية الذين كان لهم الفضل في تسيير البلديات، وكذا تعيين لجان خاصة على مستوى كل بلدية تقوم بتسيير الشؤون المحلية ويترأس كل لجنة رئيس يقوم بمهام رئيس البلدية.

ولقد كان الهدف من وراء هذه الإجراءات هو إيجاد حلول مؤقتة في انتظار صدور قانون بلدي جديد للجزائر مستقلة يعوض قانون رقم 62-157 المؤرخ في 13 ديسمبر 1962 الذي يحث على تمديد سريان العمل بهذا القانون إلى أجل غير مسمى.

أهم القرارات التي مست البلدية في عهد الحزب الواحد:

تضمن ميثاق الجزائر في أبريل 1964 تنظيم مجموعات المحلية بإعطائها سلطات حقيقية حيث اعتبر البلدية القاعدة الأساسية والاقتصادية والاجتماعية في البلد، وتمنح لها سلطة توجيه التطور الاقتصادي باستخدام جزء من الدخل الذي تحققه لاشباع الحاجيات المحلية.¹

وانطلاقاً من الأهداف المسطرة في ميثاق البلدية وضع مشروع قانون البلدية في جوان 1965 من طرف المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني، وبعد التغيير السياسي الذي طرأ في 19 جوان 1965 تبني مجلس الثورة في أكتوبر 1966 قرار حول الإصلاح الإداري للجمهورية الجزائرية.

ولقد أقر نهائياً في 04 أكتوبر 1969 ميثاق بلدي صادقت عليه الحكومة في 02 ديسمبر 1966 ونشر في الجريدة الرسمية تحت رقم 67-06 بموجب الأمر 24-67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 والذي تضمن صلاحيات البلدية حتى تكون قاعدية أساسية واقتصادية واجتماعية قوية تعمل على تحقيق التطور والرقي على المستوى المحلي.

و تم إجراء أول انتخابات بلدية في جزائر المستقلة بموجب الأمر في 05 فيفري 1967.

تم تسيير البلدية بجهاز للمداولة يسمى المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر جهاز أساسي في البلدية، ويكون رئيس المجلس البلدي ونوابه الجهاز التنفيذي للبلدية.² وقد تم إدخال تعديلات على الأمر 24-67 وهي على التوالي:

- الأمر رقم 76-85 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976، ويتعلق بتعديل النظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.³

- القانون رقم 79-05 المؤرخ في 23 يونيو 1979، جاء لتعديل مدة العضوية في المجالس الشعبية البلدية من أربع سنوات إلى خمس سنوات.⁴

1 خيصر خفري ، " تمويل التنمية المحلية في الجزائر " أطروحة دكتوراه في التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر، 2010، ص67.
2 نفس المرجع، ص68.

3 الامر رقم 76-85 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976، ويتعلق بتعديل النظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، رقم 86.
4 القانون رقم 79-05 المؤرخ في 23 يونيو 1979، جاء لتعديل مدة العضوية في المجالس الشعبية البلدية ، رقم 26.

- القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04 يونيو 1981¹، منح صلاحيات جديدة للبلديات، وتتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والتجارية التي تعمل داخل إقليم البلدية وكذلك التعاونية والوحدات الاقتصادية للمؤسسات الاشتراكية التي تنشط على ترابها، باستثناء الرقابة على الهياكل الحزبية ومصالح العدالة ومصالح الجيش والأمن.

- المراسيم التي تحمل رقم 81-371 إلى 387 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 والمرسوم رقم 82-190 المؤرخ في 29 مايو 1982، ويتعلق هذه المراسيم بالنشاطات والقطاعات التي تتدخل فيها البلدية.

* تنظيم البلدية في المرحلة الانتقالية

والممتدة من 12 ديسمبر 1989 إلى غاية 12 يونيو 1990 فبعد إقرار دستور 23 أبريل 1989 لتعددية الحزبية في الجزائر وإتاحة لأحزاب فرصة المشاركة في الانتخابات المحلية، وهو القانون رقم 89-17 الصادر في 11 ديسمبر 1989 المتضمن تأجيل الانتخابات المجالس الشعبية البلدية بصفة استثنائية خلال ستة أشهر تلي فترة النيابة.

وحتى تسد فترة الفراغ هذه وضع هذا القانون نظاما لتسيير البلدية، حيث نصت المادة الثانية منه على أن يتكفل بإدارة الشؤون البلدية في المرحلة مجلس الشعبي البلدي مؤقت ويتكون من ثلاث إلى خمسة أعضاء من بينهم الرئيس.²

المطلب الثالث: مرحلة التعددية الحزبية

على الرغم من جملة الإصلاحات التي قامت بها السلطة لإعادة تنظيم وتسيير الجماعات المحلية منذ الاستقلال، إلا أنها لم تحقق الأهداف المرجوة منها؛ فلم تتمكن هذه الهيئات من التخلص من عجزها رغم التطهير المالي الذي قامت به الدولة لعدة مرات، قصد النهوض بوتيرة التنمية المحلية. ويزداد تأزم الوضع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للبلاد قامت الحكومة بإجراء العديد من التعديلات، كالاقرار بحق التعددية السياسية والنقابية وفقا لدستور 23 فيفري 1989، وكذا إعادة النظر في قانوني البلدية والولاية اللذين أصبحا لا يواكبان التطورات والإصلاحات الجديدة.

فتم إصدار جملة من القوانين الجديدة منهما:

- قانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 افريل 1990 المتعلق بالبلدية.
- قانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 افريل 1990 المتعلق بالولاية.

1 القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04 يونيو 1981، الجريدة الرسمية رقم 27.

2 شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص 37.

- وكذلك المرسوم التنفيذي رقم: 91-482 المؤرخ في 14 ديسمبر 1991 الذي يحدد كليات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين مصالح المؤسسات العمومية الموجودة في الولاية.
 - والمرسوم التنفيذي رقم: 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وصلاحيات رئيس الدائرة.
 - وصولا إلى قانوني البلدية والولاية الحاليين وهما على التوالي المرسوم رئاسي رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، والمرسوم رئاسي رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 المتعلق بالولاية.
- في قانون البلدية فعلى الرغم من الإيجابيات التي ميزت قانون السابق 90 - 08 ، إلا أنه تسوده الكثير من النقائص ، لذا جاء قانون 11- 10 ليسد هذه النقائص، و هو يحوز على أهمية بالغة ، إذ أنه يندرج ضمن إطار إصلاح الجماعات المحلية الأشمل و المتمثلة في إصلاح هيكل الدولة و إرساء دولة الحق و القانون، لذا جاء لتكريس مشاركة المواطنين في الشؤون المحلية لتحقيق الديمقراطية ، و كذا ترقية حقوق المرأة من خلال توسيع حضورها في تمثيل المجالس المنتخبة.
- وقد كان الهدف من وراء ذلك بناء مؤسسات دستورية أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون المحلية، وتحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وكذا ضمان الحرية لكل فرد¹.
- وبالعودة إلى قانون 1996 الذي جاء في المادة 15 منه " أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية" كما أكد نفس الدستور في المادة 16 " أن المجلس المنتخب يمثل القاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في التسيير الشؤون العمومية"².
- أما قانون الولاية الحالي رقم 12-07 فقد أكد أن "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، بحيث تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير مكرزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية التشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة"³.
- فعلى الرغم من الإيجابيات التي ميزت قانون 90 - 08 (البلدية والولاية) ، إلا أنه تسوده الكثير من النقائص ، لذا جاء قانون 11 - 10 و 12-07 ليسد هذه النقائص، و هو يحوز على أهمية بالغة ، إذ أنه يندرج ضمن إطار إصلاح الجماعات المحلية الأشمل و المتمثلة في إصلاح هيكل الدولة و إرساء دولة الحق و القانون، لذا جاء لتكريس مشاركة المواطنين في الشؤون المحلية لتحقيق

1 خيصر خنفرى ، المرجع السابق،69.

2 ياقوت قديد ، " الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "، رسالة ماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 104.

3 ج.ج.د.ش،مرسوم رئاسي رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012،يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، ص 09.

الديمقراطية وتنمية المحلية، و كذا ترقيّة حقوق المرأة من خلال توسيع حضورها في تمثيل المجالس المنتخبة.

كما فرض المشرع إجراء جديد و هو الرقابة القبليّة على نفقات البلدية كخطوة وقائيّة للحد من الفساد و تفادي وقوع الجماعات المحليّة في العجز المالي و المديونية.¹

¹ ياقوت قديد، المرجع السابق، ص 105.

المبحث الثالث: صلاحيات و مهام أجهزة الجماعات المحلية

نتطرق في هذا المبحث إلى أجهزة وهيئات تسيير الولاية ومن ثم أجهزة وهيئات تسيير البلدية وفي الأخير نتكلم عن مهام الجماعات المحلية وأساليب تدخلها.

المطلب الأول: أجهزة وهيئات تسيير الولاية

يتولى تسيير شؤون الولاية هيئتان هما:

- المجلس الشعبي الولائي.

- والوالي.¹

1 - المجلس الشعبي الولائي:

للولاية مجلس منتخب عن طريق الإقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة التداولة... ويعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات في السنة مدة كل دورة منها خمسة عشر يوما على الأكثر... وتكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية، وله مكتب يتكون من:

- رئيس المجلس الشعبي الولائي، رئيسا

- نواب المجلس الشعبي الولائي، أعضاء

- رؤساء اللجان الدائمة، أعضاء

كما يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه اللجان الدائمة للمسائل التابعة للإختصاصه ولا سيم المتعلقة بما يأتي:

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني. - الاقتصاد والمالية.

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.

- الاتصال وتكنولوجيا الإعلام.

- تهيئة الإقليم والنقل. - التعمير والسكن.

- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة.

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب.

- التنمية المحلية، التجهيز والإستثمار والتشغيل.

ويمكن أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية.²

1 ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12 المادة 2 ، ص 09.

2 ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، مادة 28-29-30، ص 11.

انتخاب رئيس المجلس الولائي:

يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا قصد انتخاب وتنصيب رئيسه خلال 08 أيام من إعلان نتائج الانتخابات يتم وضع مكتب مؤقت للإشراف على الانتخابات يتشكل من المنتخب الأكبر سنا ويساعده المنتخبان الأصغر سنا ويكونان غير مترشحين. يستقبل المكتب المؤقت المذكور أعلاه الترشيحات للانتخاب الرئيس ويقوم بإعداد قائمة المترشحين. ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه للعهدة الانتخابية، يقدم المترشح لمنصب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة لمقاعد. في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقائمتين الحائزين على نسبة 35 % على الأقل من المقاعد تقديم مترشح.

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على نسبة 35 % على الأقل من مقاعد تتمكن كل القوائم من تقديم مترشح، ويكون الانتخاب سري، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المرشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات يجرى دور ثاني بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية، ويعلن فائز المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات.

وفي حالة تساوى الأصوات المحصل عليها يعلن فائز المترشح الأكبر سنا.¹

دورات المجلس:

يعقد المجلس الشعبي الولائي دورات عادية وأخرى إستثنائية.

1 – الدورات العادية:

يعقد المجلس أربع دورات عادية في السنة مدة الواحدة منها 15 يوم يمكن تمديدها إلى 07 أيام، ويكون إجرائها في الثلاثيات مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر.

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

2 – الدورات الاستثنائية:

يمكن للمجلس عندما تقتضي الحاجة إلى ذلك أن يعقد دورات استثنائية (غير عادية) سواء بطلب من: - رئيس المجلس الشعبي الولائي

- ثلث أعضاء المجلس.

- الوالي.

1. ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، بتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، مادة 58-59، ص 14.

المداولات:

يجرى المجلس الشعبي الولائي خلال دوراته مداولات تخضع إلى القواعد الأساسية التالية:

- أن تكون مداولات المجلس علانية ضمانا للرقابة الشعبية إلا في الحالتين:

* فحص الحالة الانضباطية للمنتخبين الولائيين

* فحص المسائل المرتبط بالأمن والنظام.

- تتم المصادقة على المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي.

الاختصاصات:

يمارس المجلس الشعبي الولائي الكثير من الاختصاصات التي تتصل بالولاية وهذه الاختصاصات

يمارسها عن طريق اللجان التي تتكون منها وهي :

- لجنة الاقتصاد والمالية.

- لجنة التهيئة العمرانية وتجهيز.

- لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية.¹

ومن هنا يتضح أن المجلس يمارس اختصاصات مالية واقتصادية واجتماعية وثقافية، كما توجد

اختصاصات ذات طابع عمراني وفلاحي وسياحي، وننوه إلى صلاحيات المجلس الشعبي الولائي من

الناحية المالية.

اختصاصات المجلس في مجال الإدارة المالية:

يقوم المجلس بمهمة التصويت على ميزانية الولاية بعد تحضير ما يعرف بالمجلس التنفيذي وتقدم

الميزانية بعد ذلك السلطات المختصة للمصادقة عليها، ويصوت على ميزانية الولاية باب يحتوى

الباب على تفصيلات المصروفات والإيرادات.

وتترتب الإيرادات والمصروفات في الميزانية على أساس نوعها وبرامجها وإذا ظهر تنفيذ الميزانية

عجز مالي لأي سبب من الأسباب فإنه ينبغي على المجالس أن يتخذ كافة التدابير اللازمة لإزالة هذا

العجز وإعادة تحقيق التوازن للميزانية.

وإذا تخلف المجلس عن اتخاذ هذه التدابير الضرورية فعلى الوزير المكلف بالداخلية أن يقوم

باتخاذها وإعطاء الإذن اللازم في هذا الشأن وإذا لم يمكن لأي سبب من الأسباب ضبط بصفة نهائية

قبل بدء السنة المالية فيستمر العمل على أساس المصروفات والإيرادات العادية المقيدة في السنة

المالية السابقة حتي يتم المصادقة على الميزانية.

¹ ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، بتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، مادة 58-59، ص 14.

ولمجلس الولاية الحق أن يصوت على القروض الضرورية لإنجاز المشروعات المختلفة.¹

ثالثا الوالي:

يسهر الوالي على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها، ويمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها، ويؤدى باسم الولاية طبقا لأحكام هذا القانون كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية ويبلغ المجلس الشعبي الولاية بذلك يمثل الوالي الولاية أمام القضاء، ويعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذ ما بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها وهو الأمر بالصرف.²

وقد أوكلت للوالي ممارسة للوالي صلاحيات عديدة متمثلة في :

- تنفيذ المداوات القائمة على مستوى المجلس الشعبي الولائي، وذلك بموجب إصدار قرارات ولائية بعد المصادقة على عليها من قبل المجلس الشعبي الولائي.

- يلزم القانون الولاية الوالي بضرورة الاضطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية نشاطات الولاية خلال الدورات المنعقدة وتقديم بيان سنوي للمجلس يتضمن نشاطات مصالح الولاية ونشاطات مصالح الدولة من جهة أخرى.

- أما فيما يتعلق بالاختصاصات المالية للوالي فهو الذي يقوم بإعداد المشروع التقني للميزانية وتحضيرها ويقوم بنقل الاعتمادات المالية من مادة إلى أخرى، ومن باب فرعي إلى باب آخر ويمكنه في حالة الاستعجال أن ينقل الإعتمادات من باب إلى آخر بشرط إطلاع المجلس الشعبي الولائي على ذلك الإجراء في أول دورة يعقدها هذا المجلس الشعبي الولائي ويحق لهذا الوالي أن ينقل الإعتمادات مقيدة على وجه التخصيص في الميزانية، و الوالي يكون الأمر بالصرف.

يعد الوالي في التنظيم الإداري الجزائري الجديد الجهاز لعدم التركيز، إذ يعمل باسم السلطة المركزية، ويتخذ القرارات باسم الوزراء في عدد من القضايا وبالتالي يخفف من بعض الأعباء، و خاصة تلك المتعلقة بالشؤون المحلية، وهو بذلك حلقة وصل بين السلطة المركزية و اللامركزية مما يجعل من دوره ذا أهمية بالغة لامتزاجه بين السلطتين معا، فهو يد السلطة المركزية على السلطة المحلية، وهو رجل القرار والميدان بالولاية وعميد الوساطة بين مختلف المؤسسات و الأفراد، من خلال الصلاحيات الواسعة الممنوحة له.³

¹ ياقوت قديد، مرجع السابق، ص 106.

² ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، بتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، مادة 102-105-106-107، ص 18-19.

³ ياقوت قديد، مرجع السابق، ص 107.

المطلب الثاني: أجهزة وهيئات تسيير البلدية

تمارس البلدية نشاطها خلاف النشاط المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وخلاف الأنشطة التي يمارسها الأفراد، حيث أنها تخضع في تنظيمها القانون العام ولهذا الخضوع تأثير مباشر على علاقتها الداخلية بالنسبة لقواعد التنظيم فهي تخضع للقانون الإداري كونها من طرف أشخاص يتمتعون بصلاحيات السلطة العمومية.¹ وتتوفر البلدية على :

- هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي.
 - هيئة تنفيذية يقوم بمهامها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
 - إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تمارس هيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما.²
- المجلس الشعبي البلدي:**

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة 05 أيام. لجان المجلس الشعبي البلدي: يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائها، لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما تلك المتعلقة:

- الاقتصاد والمالية والاستثمار.
 - الصحة والنظافة وحماية البيئة.
 - تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.
 - الري والفلاحة والصيد البحري
 - شؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.
- كما سبق ذكره المجلس الشعبي البلدي من عدد من الأعضاء المنتخبين أي الناجحين من القائمة المترشحة بحيث يتم نجاح عدد من أعضاء القائمة تناسب عدد التي تحصلت عليها.³ يحدد عدد اللجان الدائمة كما يلي:
- ثلاث لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة.
 - أربع لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 20001 إلى 50000 نسمة.
 - خمس لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 50001 إلى 100000 نسمة.

1 شباب سيهام، " إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائر "، ماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 60.

2 ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، مادة 15، 16، ص 08.

3 عشي علاء الدين، " النظام القانوني للبلدية في الجزائر "، مجلة الفقه والقانون، جامعة تبسة، العدد الثاني، 2012، ص 03.

- سادسا لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100000 نسمة.
- تحدث اللجان الدائمة بمداولة مصادقة عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي يشمل على افتتاح من رئيسه، تعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس الشعبي البلدي المصادقة.¹
- تسيير المجلس الشعبي البلدي:
- لتسيير أعمال المجلس الشعبي البلدي:
- يعقد المجلس عدة دورات.
 - يجرى خلالها مداولات.
 - كما يشكل لجان متخصصة.
- الدورات:**

يعقد المجلس الشعبي البلدي دورات عادية كما يمكن أن يجتمع في دورات غير عادية (استثنائية).

- الدورات العادية:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل ثلاثة أشهر أي بمعدل أربع دورات عادية في السنة.

- الدورات غير العادية:

يمكن المجلس أن يعقد في دورة غير عادية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية سواء بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو الوالي.

وصحة عقد الدورة يشترط القانون البلدي حضور أغلبية الأعضاء إلى الجلسة بناء على استدعاءات كتابية يوجهها الرئيس إلى الأعضاء قبل 10 أيام من موعد الاجتماع.

المداولات:

يجري المجلس الشعبي البلدي أشغاله باللغة العربية وتحرر المحاضر بنفس اللغة ويتخذ القرار أثناء المداولة بأغلبية الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، وتسجل مدولات المجلس في سجل خاص يؤشر عليه رئيس المحكمة المختصة ويوقعه جميع المنتخبين الحاضرين.²

- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

لمعرفة النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي نتعرض لأحكام المتعلقة بتعيينه وإنهاء مهامه وصلاحياته.

¹ ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة

الرسمية، العدد 37، مادة 31-32، ص 9-10.

² سيهام شباب ، " إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية "، ماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 63.

ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهدة الانتخابية طبقاً للأحكام القانون، ويمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات باسم الجماعات المحلية التي يمثلها.

يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقيم بصفة دائمة وفعلية بإقليم البلدية، وفي الحالات الاستثنائية، يمكن للوالي الترخيص بغير ذلك.

ويستدعى الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال 15 يوم التي تلي إعلان نتائج الانتخابات .

يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصل على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المترشح أو المترشحة الأصغر سنا.

كما يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب يكون عددهم كما يأتي:

- نائبان بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 07 إلى 09 مقاعد.

- 03 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 11 مقعد.

- 04 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 15 مقعد.

- 05 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 23 مقعد.

- 06 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 33 مقعد.

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على أملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها.

ويجب عليه على وجه الخصوص القيام بما يلي:

- التقاضي باسم البلدية ولحسابها.
- إدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية.
- إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا.
- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.
- اتخاذ كل القرارات المرفقة التقادم والإسقاط.
- ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة.
- إتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية.
- السهر على المحافظة على الارشيف.
- إتخاذ المبادرات لتطوير المداخل البلدية.

- وكذا يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها.¹

أما فيما يخص إنهاء المهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:

- فبإضافة إلى حالة الوفاة وانتهاء العهدة (المقدرة 05 سنوات) تنهي مهامه للأسباب نفسها التي تنهى بها مهام أعضاء المجلس والمتمثل في الاستقالة التي يتم إعلانها ويخطر بها الوالي فوراً ويتم قبولها نهائياً بعد شهر من تقديمها وهناك أيضاً حالة الإقالة والإقصاء وسحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي كان المسؤول عن الهيئة التنفيذية.²

المطلب الثالث: مهام الجماعات المحلية وأساليب التدخل

تتمتع الجماعات المحلية بشكل عام بصلاحيات كثيرة ومتنوعة لها امتدادات في كل القطاعات تقريباً مثل التعليم، الرياضة، الثقافة، الشؤون الاجتماعية. . الخ. وبسبب قربها من المواطن، اكتسبت البلدية موقعا هاما في التنمية المحلية نظر المعرفة أكثر من أي طرف آخر باحتياجات المواطنين المتواجدين في رقعته.³

إن صلاحيات ومهام هيئتي البلدية والولاية في القانون الجديد تنوعت و شملت جميع الميادين المتعلقة بالشؤون المحلية، فقد حمل القانون توضيح أدق لصلاحيات المجالس الشعبية حيث تمارس هذه المهام بموجب مداورات تخضع لإجراءات وقواعد أكثر شفافية.

بحيث نص قانون البلدية على أهم المهام الموكلة للبلدية كما يلي:

- التهيئة والتنمية المحلية: حيث تعد البلدية مخططها التنموي، وتبادر وتشجع كل إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية.

- التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز: من حيث التزويد بوسائل التعمير وتبادر وتشجع كل إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية.

- التعليم الأساسي وما قبل المدرسي: تختص البلدية بانجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها، كما لها أن تشجع كل الإجراءات التي من شأنه ترقية النقل المدرسي والتعليم وما قبل المدرسي.

- الأجهزة الاجتماعية والجماعية: مثل إنجاز المراكز والهيكل الصحية والثقافية وكذا الرياضية و صيانة المساجد والمدارس القرآنية.

¹ ج.د.ش.مرسوم رئاسي رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، مادة 31-32، ص 14.

² شيتور جلول، "المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي" مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الثالث، 2002، ص

³ موفق عبد القادر، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر" مجلة الابحاث الاقتصادية وإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، العدد الثاني، 2007، ص 03.

- السكن: توفير شروط الترقية العقارية كالتشجيع على إنشاء التعاونيات العقارية.
- حفظ الصحة والنظافة والمحيط: تتكفل البلدية بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية خاصة مياه الشرب والمياه القذرة والنفايات ونظافة الأغذية والأماكن العمومية وصيانتها وحماية البيئة.

- الاستثمار الاقتصادية: للبلدية أن تستثمر في المجالات الاقتصادية طبقا لتشريع المعمول به.
ومن جهة أخرى تتدخل الولاية في جميع الأعمال والتي تشمل جميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة في المجالات التالية:
* الفلاحة والري: توسيع وترقية الفلاحة، الوقاية من الآفات الاجتماعية، التشجيع وحماية البيئة والغابات، وكذا الصحة الحيوانية وتطهير المياه.

* الهياكل الأساسية الاقتصادية: وذلك بالقيام بالأعمال والأنشطة التالية: تهيئة طرق الولاية وصيانتها، وكذا ترقية هياكل الاستقبال والأنشطة والإنارة الريفية وفك العزلة عن الأرياف.
* التجهيزات التربوية والتكوينية: حيث تتولى الولاية إنجاز وصيانة مؤسسات التعليم .
* السكن: إذ تساهم الولاية في تشجيع وإنشاء مؤسسات البناء والتعاونيات العقارية.¹
بالإضافة إلى :

- المجال المالي: إن الجماعات المحلية مسؤولة عن تسيير مواردها
- المجال الاقتصادي:
تقوم الجماعات المحلية في الجانب الاقتصادي بعدة مهام أهمها:
- توفير حاجيات المواطنين، وتقديم خدمات ذات مستوى مقبول، وتحسين مستوى المعيشة.
- تعبئة الطاقات والمهارات بإدماجها في العملية الاقتصادية والتنموية.
- تطوير النشاطات الاقتصادية وترقية الاستثمار والصناعات المتوسطة والصغيرة.
- تنشيط الأسواق القائمة وخلق أسواق جديدة.
- حماية وتوسيع الأراضي الفلاحية، وبعث الترقية الفلاحية في المنطقة، إلى جانب حماية الثروة الغابية والثروة الحيوانية، وتطوير الري، إضافة إلى التعمير والتهيئة والتنمية المحلية، ووظائف أخرى.

- المجال الاجتماعي:

من بين اختصاصات الجماعات المحلية في المجال الاجتماعي نذكر ما يلي:

1 عباس عبد الحفيظ، "تحولات اللامركزية في الجزائر"، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع: تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 31.

الاهتمام بقطاع السكن، بإيجاد السكن الملائم من خلال خلق شروط الترقية العقارية وتفعيلها بإنشاء المرافق والمقاولات البلدية والولاية.

- الاهتمام بمساعدة العجزة والمعوقين.

- توفير شروط النظافة العامة والسهر على تطبيق أعمال الوقاية الصحية، وإنشاء الهياكل الصحية من قاعات العلاج وعيادات الولادة، ومستشفيات، إضافة إلى مكافحة الأمراض المعدية.

- التشجيع والمساهمة في برامج ترقية التشغيل ولا سيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها.

- الاهتمام بالتربية والتكوين المهني، من خلال انجاز مؤسسات التعليم الأساسي والثانوي والتقني وملحقات التكوين المهني، وكذا تشجيع النقل المدرسي والاهتمام بالتعليم ما قبل المدرسي.

- المجال الثقافي السياحي:

تعمل الجماعات المحلية على إنشاء منشآت ثقافية وتسييرها وصيانتها كالمتاحف

وقاعات السينما، والمراكز الثقافية، كما تعمل على تشجيع وتطوير حركة الجمعيات في ميادين الشبيبة والرياضة، والثقافة والترفيه، وتقديم المساعدة لها.¹

أساليب ووسائل تدخل الجماعات المحلية:

وللقيام بهذه المهام والاختصاصات وضع المشرع تحت تصرف الجماعات المحلية مجموعة من

الوسائل اللازمة التي تمكنها من أداء مهامها بالشكل المطلوب، وتتمثل هذه الوسائل فيما يلي:

أولاً: الوسائل المالية:

تنقسم الوسائل المالية للجماعات المحلية إلى مجموعتين هما:

(1) المجموعة الأولى: والتي تأتي مباشرة من الإيرادات الخاصة بالولاية أو الممتلكات والتي تتمثل في الموارد الجبائية وعائدات ممتلكات.

(2) المجموعة الثانية: والتي تأتي بواسطة القروض النهائية والإعانات الممنوحة من طرف الدولة، إضافة إلى الاعتمادات التي تطلبها الجماعات المحلية من صندوق التضامن من أجل تمويل المشاريع

التنمية لمشاريع التنمية المحلية.

ثانياً: الوسائل الاقتصادية:

لقد نصت قوانين الجماعات المحلية (قانون الولاية وقانون البلدية) على حقها في إنشاء المرافق والمقاولات، باعتبارها وسائل للتدخل الاقتصادي يتم من خلالها تنفيذ مختلف مشاريع ومخططات

1 نور الدين يوسف، " الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر " أطروحة دكتوراه، معهد العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2010، ص 31.

التنمية المحلية، والمساهمة في خلق الموارد المحلية، وتوفير مناصب الشغل، ويمكن التمييز بين نوعين من وسائل التدخل الاقتصادي.

1- وسائل التدخل التقليدية:

وهي الأساليب التقليدية التي تسيّر المرافق العامة والتي تقدم خدمات ذات منفعة عامة وهناك ثلاث أساليب:

1-1- التسيير أو الاستغلال المباشر:

وهو أسلوب لإدارة مرفق عام ذي طابع اقتصادي ينشأ بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي، أو الولائي، يصادق عليه من قبل سلطة الوصاية، ويتمتع المرفق المسير بهذا الشكل بميزانية مستقلة متوازنة، ويمكن لسلطة الوصاية حله إذا ما أثر تسييره على التوازن المالي للجماعات المحلية.

1-2- المؤسسة العمومية:

تقوم بإدارة مرفق عام اقتصادي، تنشأ بموجب مداوات المجلس الشعبي، ويصادق عليها من طرف السلطة الوصائية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية، وتكون المؤسسات العمومية ذات طابع إداري أو تجاري أو صناعي، ويجب عليها أن توازن ميزانيتها حتى لا تؤثر على التوازن المالي للوحدة المحلية وإلا جاز حلها.

1-3- الالتزام أو منح الامتياز:

إذا تعذر تسيير واستغلال المصالح العمومية البلدية أو الولائية استغلالاً مباشراً أو في شكل مؤسسات عمومية يمكن للمجلس الشعبي أن يرخص باستغلالها عن طريق منح امتياز، حيث تعهد الجماعة المحلية (بلدية أو ولاية) إلى شخص قانوني لتسيير المرفق أو المصلحة العمومية الاقتصادية، بموجب عقد التزام خلال فترة زمنية معينة، والتي يتم من خلالها تحمل نفقات تسيير المرفق العام مقابل الحقوق التي يدفعها المنتفعون بخدماته.¹

2- وسائل التدخل الحديثة:

يعد النوع المفضل لدى الجماعات المحلية، وهو مستحدث نظراً لضعف الوسائل التقليدية في تحقيق المخطط المحلي للتنمية، وهو ما يعرف بالمقولة المحلية، إذ تقوم البلديات والولايات في الميدان الاقتصادي بدور المقاول الخاص، حيث يمكن للجماعات المحلية أن تنشئ مؤسسات عمومية اقتصادية بلدية أو ولائية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تنشأ هذه المؤسسات بموجب مداوات المجلس المحلي، ومصادقة السلطة الوصائية (الوالي أو وزير الداخلية)، هذه الشركات هي شركات مساهمة، أو شركات محدودة المسؤولية، تملك الدولة أو الجماعات المحلية فيها بصفة

¹ نور الدين يوسف، المرجع السابق، ص33.

مباشرة وغير مباشرة جميع الأسهم أو الحصص، ويقوم بتسييرها مدير عام، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

كما يمكن للمجالس البلدية لبلديتين أو أكثر أن تقرر الاشتراك في إطار مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات، وهو ما يعرف بالاشتراكية البلدية، أو التعاون ما بين البلديات، لأجل تحقيق الخدمات والتجهيزات أو مصالح ذات نفع مشترك بينها، وتتمتع هذه المؤسسات العمومية المشتركة بين البلديات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

كما يمكن أن تقوم ولاية أو عدة ولايات بإنشاء مؤسسات ولائية مشتركة لإدارة الممتلكات أو التجهيزات التي يكون تسييرها المشترك ضروريا على المستوى التقني والقانوني.

ومن أهم مهمات أو أهداف هذه المؤسسات الاقتصادية نذكر:

- التعاون بين البلديات أو الولايات للاستفادة من الموارد الطبيعية المحلية واستغلالها من أجل تلبية حاجات السكان.

- القيام بانجاز مشاريع التنمية المحلية التي تتجاوز حدود البلدية أو الولاية الواحدة خاصة في المجال الاقتصادي.

- زيادة مصادر الثروة المحلية والمساهمة في التوازن المالي المحلي للجماعات المحلية ورغم كل هذه الوسائل، فإنه لا يكفي أن تتوفر الجماعات على أدوات التدخل الاقتصادي بل لابد أيضا من جهاز وظيفي مؤهل وقادر على تنشيط واستعمال هذه الأدوات والأجهزة إضافة إلى تهيئة المناخ المناسب لعمل هذه الهيئات المحلية بما يضمن تحقيق أهداف جماعات المحلية وكذا لتحقيق التنمية المحلية.¹

¹ يوسف نور الدين، المرجع السابق، 34.

خلاصة الفصل:

أولى المشرع الجماعات المحلية اهتمام كبير، فنجد نص عليها في مختلف الدساتير حيث اختلفت تعاريف الجماعات المحلية باختلاف النظام السياسي الذي تبنته الجزائر في كل مرحلة . كما تطرقنا لتعريفها في مختلف القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية وفي كل مرحلة حاول المشرع تغطية النقائص الموجودة في المرحلة التي سبقتها، إذ تعين حدودها الإدارية بموجب مرسوم رئاسي. وتمتاز الجماعات المحلية بخصائص متعددة وهذه الخصائص تطورت بتطورها التاريخي، ففي مرحلة الاستعمار حدد المشرع أنواع من البلديات والولايات، أما مرحلة ما بعد الاستقلال فقد كانت على مرحلتين مرحلة الحزب الواحد ثم مرحلة التعددية، وفيها عرفت الجماعات المحلية تطورا ملحوظا مقارنة بسابقتها وصولا إلى آخر قانونين قانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية رقم 12-07، كما أن صلاحيات هيئتي البلدية والولاية في هذين القانونين تنوعت و شملت جميع الميادين المتعلقة بالشؤون المحلية.

وقد حمل كل منهما توضيح أدق لصلاحيات المجلس الشعبي حيث يمارس هذه الصلاحيات بموجب مداورات تخضع لإجراءات وقواعد أكثر شفافية ، وما يلاحظ على اختصاصات رئيسا المجلس البلدي والولائي أنها لم تأتي بجديد فالمشرع أعاد صياغة بعض المواد صياغة لفظية ، بغية استقامة المعنى لا غير أما فيما يخص لجان المجالس فقد أضاف المشرع مجموعة من القطاعات الجديدة وذلك نظرا لارتباطها بحياة المواطن اليومية وكذا لأهميتها.

لتحقيق الأهداف الموكلة للجماعات المحلية ونظرا لتزايد الحاجات المحلية للمواطنين، والدور الكبير الذي تمارسه في الجانب الاقتصادي والاجتماعي، كان لا بد من توفر موارد مالية كافية من أجل ذلك ولإنجاز مختلف مشاريع ولجذب اليد العاملة المؤهلة للقيام بهذه المشاريع أيضا، وجب توفر غطاء مالي كافي.

ومصادر التمويل التي تمكنها من القيام بمهام الموكلة لها هي نوعان: داخلية وخارجية فالأولى لامركزية ذاتية وثانية مركزية.

أما ميزانية الجماعات المحلية فهي المنهاج الحقيقي الذي تريد تطبيقه خلال سنة معينة و هي تعكس بذلك الخطط و الاتجاهات التنموية التي تعمل الجماعات المحلية على تحقيقها، و بالتالي فتحضير الميزانية يعتبر عمل مهم جدا و هو يلعب من الناحية السياسية دور أساسي لأنه يعبر حقيقة عن استقلالية الجماعات المحلية في التسيير بحيث تقوم بالتقدير لمختلف نفقاتها و كذلك البرامج التنموية التي تطمح إلى تحقيقه في إطار برنامجها السياسي خلال سنة كاملة بناء على نسبة الموارد التي تستفيد منها.

ومن أجل الإحاطة بموضوع مصادر تمويل الجماعات المحلية قمنا بتقسيم الفصل الثاني إلى ثلاث مباحث هي كالتالي:

- المبحث الأول: الإيرادات الداخلية (اللامركزية)

- المبحث الثاني: الإيرادات الخارجية (المركزية)

- المبحث الثالث: ميزانية الجماعات المحلية

المبحث الأول: الإيرادات الداخلية (اللامركزية)

لتحقيق أهداف الجماعات المحلية يجب توفر الموارد المالية وفي هذا المبحث نورد الحديث عن الموارد الداخلية أي اللامركزية أو بمعنى آخر الموارد الذاتية وهي كالتالي حصيلة الضرائب والرسوم المحلية ثم مدا خيل الاستغلال واستثمار المرافق العمومية المحلية وبعد ذلك نتكلم عن التبرعات والهبات.

المطلب الأول: حصيلة الضرائب والرسوم المحلية

الضريبة هي من مبلغ من المال تقتطعه السلطة العامة من الأفراد جبرا وبصفة نهائيا دون مقابل وذلك لتحقيق أهداف المجتمع.¹

أما الرسم فيمكن تعريفه بأنه المبلغ من النقود يدفعه الفرد للدولة أو لإحدى هيئاتها لقاء خدمة معينة ذات نفع عام تؤديها له، وبناء على طلبه.

وقبل تطرق إلى حصيلة الضريبة والرسم علينا التفرقة بينهما نظرا لوجود من يخلط بينهما، بحيث أن الضريبة إجبارية وهذا ما يميزها عن الرسم الذي يدفع لقاء خدمة معينة طلبها طوعيا دافع الرسم من سلطات معينة.²

وبحديث عن الضرائب فهي نوعان ضرائب مباشرة وغير مباشرة وهي كالاتي:
أولا - الضرائب المباشرة.

إن أهم الضرائب المباشرة المحصلة لفائدة الجماعات المحلية ما يلي:

1- الدفع الجزافي:

وهو ضريبة مباشرة تفرض على مجموعة معينة من المستخدمين، وتخضع المبالغ المدفوعة لقاء المرتبات والأجور والتعويض والعلاوات، بما في ذلك قيمة الامتيازات العينية للدفع الجزافي، الذي يقع على عاتق الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيئات المقيمة بالجزائر أو الممارسة بها نشاطاتها، والتي تدفع مرتبات وأجور وتعويضات وعلاوات ويحصل هذا الرسم بتطبيق معدلات على مجموع المدفوعات السنوية الخاصة للضريبة:

- المرتبات والأجور والتعويضات والرواتب بما فيها قيمة الامتيازات العينية 6%.

وتقسم هذه الضريبة على كل من البلدية والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

¹ طاقة محمد ، العزاوي هدى ، إقتصاديات المالية العامة، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2006، ص 89.

² الرويلي صالح، بويق جوزيان، إقتصاديات المالية العامة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط 4 ، 1992، ص111.

لكن منذ 01 فيفري 2006 لم يعد للدفع الجزائي أي أهمية في الميزانية لأن معدل أصبح 0 % بدل 01 %.

2- الرسم على النشاط المهني:

ويشمل هذا الرسم الأشخاص الذين يعتمدون في أنشطهم على العمل الذهني الفردي كالأطباء والمحامين والمهندسين والمحاسبين ... الخ. ويستحق هذا الرسم سنويا من الإيرادات الإجمالية المحققة من قبل الخاضعين للضريبة الذين يمارسون نشاطاتهم الدائمة في الجزائر.

3- الرسم الفرعي على البنزين الممتاز والغاز والمواد الصيدلانية:

ويحسب هذا الرسم على أساس مبلغ سعر بيع التجزئة بهذه المنتجات، ويدفع مبلغ هذا الرسم إلى صندوق قابض الضرائب المختلفة قبل الخامس والعشرين من الشهر التابع للشهر الذي تمت فيه فوترة المنتج.¹

4 الرسم العقاري:

ويتعلق الرسم العقاري بالملكيات المبنية وغير المبنية، وينقسم إلى:

4 - 1 الرسم العقاري على الملكيات المبنية:

وتخضع للرسم العقاري على الأملاك المبنية الأملاك التالية :

- المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص والمواد أو لتخزين المنتجات.
- المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية والموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الطرقات، بما فيها ملحقاتها المتكونة من مستودعات وورشات الصيانة.
- أراضي البناءات بجميع أنواعها وقطع الأرضية التي تشكل ملحقا مباشرا لها ولا يمكن الاستغناء عنها.

- الأراضي غير المزروعة والمستخدمة لاستعمال تجاري أو صناعي كالورشات وأماكن إيداع البضائع وغيرها من الأماكن من نفس النوع، سواء كان يشغلها المالك، أو يشغلها آخرون مجانا. ويعفى من هذا الرسم العقارات التابعة للدولة وللجماعات المحلية، وكذا تلك التابعة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، التي تمارس نشاطا في ميدان التعليم والبحث العلمي والحماية الصحية والاجتماعية، وفي ميدان الثقافة والرياضة، كما تعفى البناءات المخصصة للشعائر الدينية والأملاك العمومية التابعة للوقف، والعقارات التابعة للدولة الأجنبية، والمخصصة للإقامة الرسمية لبعثاتهم الدبلوماسية والقنصلية المعتمدة.

¹ مرغاد لخضر، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السابع، 2005، ص 04-03.

ويحسب هذا الرسم بتطبيق معدلات تختلف باختلاف المناطق وكذا باختلاف نوعية البناء، سواء كانت مخصصة للسكن أو للاستعمال التجاري أو المهني.

ويتم حساب الرسم على الملكيات المبنية بالشكل التالي:

مساحة الملكية × الرسم على الملكيات المبنية = القيمة الايجارية للمتر المربع
ويحدد بعد تطبيق تخفيض 2 % لكل سنة حتى يؤخذ عامل القدم في الاعتبار، أما

فيما يخص المصانع فنسبة التخفيض موحدة ومحددة ب 50%.

وقد حددت نسب الرسم العقاري على الملكيات المبنية كما يلي:

- الملكيات المبنية 3 %.

- الملكيات ذات الاستعمال السكني التي يملكها الأشخاص الطبيعيون الواقعة في مناطق محددة عن طريق التنظيم، وغير مشغولة سواء بصفة شخصية وعائلية أو عن طريق الكراء تخضع لمعدل قدره 10%.

- الأراضي التي تشكل ملحقا للملكيات المبنية:

05 % عندما تقل مساحتها أو تساوي 500 م²

07 % عندما تفوق مساحتها 500 م² وتقل أو تساوي 1000 م²

10 % عندما تفوق مساحتها 1000 م²

4 - 2 - الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية:

وتخضع للرسم على الملكيات غير المبنية كل من:

- المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم.

- مناجم الملح والسبخات.¹

- الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير.

- الأراضي الفلاحية.

وتنتج قاعدة هذا الرسم من منتج القيمة الايجارية الجبائية للمتر المربع مضروبة في المساحة الخاضعة للرسم.

وتحدد القيمة الايجارية الجبائية لكل منطقة وفقا لجدوال منظمة لهذا الرسم.²

¹ بسملة عولمي، " تشخيص نظام الإدارة المحلي والمالية المحلية في الجزائر "، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، جامعة باجي مختار، عنابة، العدد الرابع، ص 15.
² نفس المرجع السابق، ص 16.

5- الرسم التطهيري:

ويمثل الرسم التطهيري كل من الرسم على رفع القمامات المنزلية وتفريغ الماء في المجاري، ويحصل لفائدة الجماعات المحلية التي بها شبكات قنوات الصرف فقط، ويحسب دوريا باسم الاستفادة من الصرف الصحي من قبل الهيئة أو المؤسسة المكلفة بتوزيع المياه الصالحة للشرب أو المياه الصناعية.¹

ثانيا - الضرائب والرسوم المحلية غير مباشرة:

ويمكن أن نميز في الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية ما يلي:

1 - الرسم على الذبائح:

وهو رسم غير مباشر يستحق لصالح الجماعات المحلية التي تتوفر فيها المذابح، ويتميز بطابع الضريبة غير المباشر، لأنه يفرض على المنتجات الاستهلاكية.²

2- الرسم على القيمة المضافة:

تخضع جميع عمليات البيع والأشغال العقارية، وتأدية الخدمات للرسم على القيمة المضافة. ومن جملة هذه العمليات ما يلي:

- العمليات المتعلقة بالأموال المنقولة.

- العمليات المتعلقة بالأموال العقارية.

- التوريدات للفائدة الشخصية.

- تأدية الخدمات.

ويمثل الرسم على القيمة المضافة ضريبة على النفقة، وبذلك يتحمله كليا المستهلك النهائي، غير أن لتحديد رقم الأعمال الخاضع لهذا الرسم يتطلب أن تضاف إلى قيمة السلع أو الخدمات أو الأشغال بعض التكاليف النقل والتغليف والحقوق والرسوم غير المباشر، عدا الرسم على القيمة المضافة، والإيرادات الملحقه.

وفي الأخير يمكننا أن نشير إلى أن هناك عدة ضرائب ورسوم تحصل للجماعات المحلية في العديد من الدول الأخرى، كضريبة الأماكن الشهارية، وضريبة السيارات الشهارية في فرنسا، وكذا أماكن التجمع الجماهيري المخصصة لعروض السينما وغيرها.³

¹ بسمة عولمي، المرجع السابق، ص 15.

² لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السابع، 2005، ص 05.

³ نفس المرجع، ص 06.

المطلب الثاني: مداخل الاستغلال واستثمار المرافق العمومية المحلية

إن مبدأ استقلال الذمة المالية للجماعات المحلية وإمتلاكها للشخصية المعنوية يضع تحت تصرفها العديد من المرافق العامة التي بواسطة تشغيلها وإدارتها يمكنها أن تدر على الجماعات المحلية إيرادات معتبرة.

1 - أنواع ممتلكات الجماعات المحلية:

يوضع تحت تصرف الجماعات المحلية كل الأملاك العامة المنقولة وغير المنقولة، والتي تدر دخلا كقيمة إيجار عقاراتها وفوائدها المودعة بالمصارف أو المقروضة للغير وإيرادات الأوراق المالية (الأسهم والسندات) المملوكة لها، وأرباح مشروعاتها، وتتصرف فيها وفقا للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها .

ويمكن أن نميز بين الأموال المملوكة ملكية خاصة والأموال المملوكة ملكية عامة، إذ أن الأولى عن طريقها جلب الإيرادات شأنها شأن أملاك الأفراد، بينما الثانية يتم الحصول على إيرادات منها بإدارتها وتسييرها.

2 - مشروعات الجماعات المحلية المشتركة:

يمكن للجماعات المحلية أن تؤسس فيما بينها مشاريع ومؤسسات مشتركة تحقق لها النفع العام، وتستفيد من إيراداتها المحلية، وذلك لاتساع حاجيات ومصالح السكان وعدم كفاية إقليم معين في تلبية حاجات مواطنيه. وتمثل أرباح وفوائد هذه المشاريع والمؤسسات إيرادات هامة للجماعات المحلية تمكنها من تغطية نفقات تسييرها وتجهيزها.

يمكن للجماعات المحلية أن تؤسس فيما بينها مشاريع ومؤسسات مشتركة تحقق لها النفع العام، وتستفيد من إيراداتها المحلية، وذلك لاتساع حاجيات ومصالح السكان وعدم كفاية إقليم معين في تلبية حاجات مواطنيه.

وتمثل أرباح وفوائد هذه المشاريع والمؤسسات إيرادات هامة للجماعات المحلية تمكنها من تغطية نفقات تسييرها وتجهيزها.

وقد ترى الدولة ضرورة توفير حد أدنى من الخدمات العامة لجميع المواطنين في جميع مناطق الدولة، في حالة عجز السلطات المحلية عن توفير هذا الحد الضروري نتيجة لضعف مواردها.¹

و تشكل إيرادات الاستغلال المتمثلة في أسعار بعض الخدمات التي تقدمها البلدية والولاية نسبة ضئيلة من إيراداتهما، إلا أنها تمثل أداة هامة للاستقلال المالي للجماعات المحلية نظرا لارتباطها مباشرة بالخدمات التي تقدمها هذه الأخيرة من جهة، وكذلك للسيطرة التي تتمتع بها الجماعات المحلية

¹ لخضر مرغاد، مرجع السابق، ص 07.

على هذا النوع من الإيرادات من جهة أخرى سواء في تحديد مقاديرها عن طريق مداوات المجلس البلدي والولائي أو فيما يخص تحصيلها.

وبذلك يمكن أن يطلق على إيرادات الاستغلال بأنها الإيرادات الخاصة بالبلدية والولاية أي التي تعود إليهما بشكل كلي وهذا عكس الإيرادات الجبائية التي لا تتمتع الجماعات المحلية بأي صلاحيات حولها سواء فيما يتعلق بتحديد مقدارها أو تحصيله .

إلا أنه يجب الإشارة هنا أن الحرية أو السلطة التي تتمتع بها جماعات المحلية ليست مطلقة، فهناك بعض الجوانب القانونية التي تتدخل والتي تقرر كيفية تحديد أسعار هذه الخدمات بالإضافة إلى ضرورة موافقة الجهات الوصية عليها وبذلك تفقد الجماعات المحلية حريتها في هذا الموضوع.¹

تشكل إيرادات الاستغلال المتمثلة في أسعار بعض الخدمات التي تقدمها الجماعات المحلية نسبة ضئيلة من إيراداتها، لكن رغم هذه النسبة الضئيلة، إلا أنها تمثل أداة هامة للاستقلال المالي للجماعات المحلية نظرا لارتباطها مباشرة بالخدمات التي تقدمها هذه الأخيرة من جهة، وكذلك للسيطرة التي تتمتع بها الجماعات المحلية على هذا النوع من الإيرادات من جهة أخرى سواء في تحديد مقاديرها عن طريق مداوات المجلس المحلي أو فيما يخص.

وبذلك يمكن أن يطلق على إيرادات الاستغلال بأنها الإيرادات الخاصة بالجماعات المحلية أي التي تعود إليها بشكل كلي وهذا عكس الإيرادات الضريبية التي لا تتمتع الجماعات المحلية بأي صلاحيات حولها سواء فيما يتعلق بتحديد مقدارها أو تحصيله.

إلا أنه يجب الإشارة هنا أن الحرية أو السلطة التي تتمتع بها الجماعات المحلية ليست مطلقة، فهناك بعض الجوانب القانونية التي تتدخل والتي تقرر كيفية تحديد أسعار هذه الخدمات بالإضافة إلى ضرورة موافقة الجهات الوصية عليها وبذلك تفقد الجماعات المحلية حريتها في هذا الموضوع.

وتتمثل في إيرادات الممتلكات التي تحصل عليها الجماعات المحلية من استغلال ممتلكاتها. وتبرز أهمية هذه الإيرادات بشكل أساسي في أنها تتعلق بممتلكات الجماعات المحلية أي أنها محلية بنسبة 100% ومن ثم يمكن تقديرها بشكل دقيق مسبقا.

إلا أن الواقع يظهر عدم تحكم الجماعات المحلية في ممتلكاتها وإهمالها وعدم مواكبة تلك الإيرادات للوقت الحاضر حيث ما زالت الكثير من ممتلكات الجماعات المحلية توجر بمبالغ رمزية فقط ، كما لا يقوم أصحابها بتسييد مستحقات الإيجار منذ فترة طويلة في حين أنها تباع بين الخواص عرفيا أو توجر بمبالغ كبيرة جدا نظرا لموقعها الإستراتيجي في الوقت الحاضر.²

¹ عبد القادر موفق، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر" مجلة الابحاث الاقتصادية وإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، العدد الثاني، 2007، ص 07.

² نفس المرجع السابق الذكر، ص 08.

المطلب الثالث: التبرعات والهبات

وتعتبر المشاركة الشعبية بمثابة التبرعات والهبات التي تعتبر موردا من موارد الجماعات المحلية، وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنين، إما بشكل مباشر إلى الجماعات المحلية أو غير مباشر بالمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تكون نتيجة وصية يتركها أحد المواطنين بعد وفاته، أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده.

أولا - التبرعات:

وتعد التبرعات من موارد الجماعات المحلية وتنقسم إلى:

1- التبرعات المقيدة بشرط:

وهذه التبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية.

2- التبرعات الأجنبية:

وهذه التبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء كانت تبرعات هيئات أو أشخاص أجنب.

ثانيا- الهبات والوصايا:

وتعد الهبات والوصايا من موارد الجماعات المحلية وتنقسم إلى:

1 - الهبات والوصايا التي لا ينشأ عنها أعباء، أو يشترط فيها شروط، أو تستوجب تخصيص عقارات أو تكون دعاء للاعتراض من قبل عائلات الواهبين أو الموصين.

2- الهبات والوصايا التي ينشأ عنها أعباء: أو يشترط لها شروط، أو تقتضي تخصيص عقارات، أو تكون مدعاة لاعتراضات من قبل عائلات الواهبين أو الموصين.

ويمكن الإشارة إلى أن التبرعات والهبات لا تشكل شيئا كبيرا في موارد الجماعات المحلية، وهي موارد استثنائية لا يعتمد عليها في تمويل الجماعات المحلية.¹

كما تعتبر الهبات والوصايا هي الأخرى من الموارد المالية الداخلية كما أشرنا سابقا، ولرئيس المجلس الشعبي البلدي والولائي باسم البلدية والولاية قبولها أو رفضها، شريطة أن لا تكون مثقلة بأعباء وشروط حتى لا تمس تلك الأعباء والشروط باستقلالية الجماعات المحلية، كون (استقلالية الجماعات المحلية) إحدى مبادئ اللامركزية الإدارية.

قد يكون مصدر هذه الهبات والوصايا من شخصا طبيعيا أو معنويا، كما أن هذه الموارد ظرفية غير منتظمة ولا مستقرة، حتى أنها غير مقيدة في ميزانية البلدية والولاية، إلا أنه رغم ذلك تعتبر هذه الموارد إضافة إيجابية للجماعات المحلية.

¹ لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السابع، 2005، ص 11.

وهذا لتغطية أعباء التي قد تترتب على عاتقها أثناء قيامها بنشاطها، كأن تضمن على الأقل تغطية الأعباء الطارئة.

وبصفة عامة، يبقى النص على هذين الموردين في قانون البلدية والولاية مجرد مسألة نظرية، ذلك لكون الثقافة الاجتماعية السائدة والوعي لدى المواطن المحلي وحتى المؤسسات الخاصة المحلية لم يسمح حتى الآن بظهور عادات وتقاليد في هذا الصدد على النحو السائد في المجتمعات المتطورة المتميزة بأعراق وتقاليد تكرر ثقافة منح الهبات والوصايا للجماعات المحلية، سواء كانت عقارات أو منقولات وحتى ذمم مالية، وفق ما تمليه عليهم التشريعات المعمول بها.¹

المبحث الثاني: الإيرادات الخارجية (المركزية)

قد ترى الدولة ضرورة توفير حد أدنى من الخدمات العامة لجميع المواطنين في جميع مناطق الدولة، وفي حالة عجز السلطات المحلية عن توفير هذا الحد الضروري نتيجة لضعف مواردها، ومن ثم نتيجة لعجزها مواردها الذاتية اللازمة للقيام بأعمالها هذا يستلزم وجود مصادر تمويل أخرى تكون فيها الدولة طرفاً أساسياً وهي بمثابة إيرادات خارجية مركزية وهي الإعانات الحكومية والقروض و الصندوق المشترك للجماعات المحلية وصولاً إلى إعانة مخططات وبرامج التنمية.

¹ عثمان بن شويح، " دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية "، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، ص112.

المطلب الأول: الإعانات الحكومية والقروض

عندما لا تستطيع الجماعات المحلية تغطية كافة حاجات سكانها بموردها الذاتية، لأن حصيلة الضرائب والرسوم وإيرادات الأملاك العامة لا تكفي لتنفيذ المشاريع وتقدم دور الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الخدمات اللازمة للسكان، فإن ذلك يستدعي البحث عن مصادر أخرى لتمويل وتأدية الخدمات خارج نطاق الإيرادات الذاتية.

أولاً - الإعانات الحكومية للجماعات المحلية:

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

ويمكن إيجاز أهداف وأنواع الإعانات الحكومية فيما يلي:

1 - أهداف الإعانات الحكومية:

تهدف السلطات المركزية من تقديم الإعانات إلى الجماعات المحلية إلى ما يلي:

- تمكين الجماعات المحلية من تحقيق حد أدنى من الخدمات العامة.
- التخفيف من العبء الضريبي المحلي، إذ أن العبء الضريبي يزيد في الجماعات المحلية الفقيرة عنه في الجماعات المحلية الغنية، فإذا قدمت السلطات المركزية إعانة للجماعات المحلية الفقيرة، فإنها تتيح لها فرصة التخفيف من الأعباء الضريبية المحلية.¹

- توجيه الجماعات المحلية للقيام بأنواع معينة من المشروعات الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق التوافق بين السياسة المحلية والسياسة المركزية.

- معالجة الأزمات الاقتصادية، حيث يمكن للدولة عن طريق تقديم الإعانات للجماعات المحلية في أوقات الكساد أن تمكنها من التوسع في الإنفاق مما يساعد على تدعيم سياسة الانتعاش الاقتصادي وفي أوقات الرخاء تستطيع أن تخفض من هذه الإعانات حتى تحد من الإنتاج خشية أن يؤدي ذلك إلى حدوث الأزمات الاقتصادية.²

2- أنواع الإعانات الحكومية:

وتساهم الميزانية العامة للدولة في دعم الجماعات المحلية من خلال:

¹ لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السابع، 2005، ص 07.

² لخضر مرغاد، نفس المرجع، ص 06.

2-1- الإعانات غير المخصصة:

وتساهم الدولة في النفقات التي تتعلق بالصالح العام بإعانة سنوية، دون أن تكون هذه الإعانة مخصصة لغرض معين، وعادة ما تقدر هذه الإعانة على أساس حجم السكان.

2-2- إعانات التجهيزات والاستثمارات:

وتساهم الدولة بإعانات في المشروعات التي تقوم بها الجماعات المحلية على ألا تدفع هذه الإعانات إلا بعد التأكد من مدى تقدم العمل في هذه المشروعات، ومدى مطابقتها للمشروع الذي منحت على أساسه الإعانة.

وتهدف هذه الإعانات إلى استكمال المشاريع المعطلة في مختلف الجماعات المحلية، وتدفع وفق دراسات مقدمة على مدى التقدم في الإنجاز وأسباب التأخر.

2-3- إعانات الميزانية:

هي إعانات يقصد بها تقليل التفاوت في الموارد المالية للجماعات المحلية المختلفة، ومحاولة تعويض عجز بعض الجماعات المحلية الفقيرة، وترتبط هذه الإعانة ارتباطاً مباشراً بمراد السلطات المحلية ونفقاتها، وتقدر على أساس النفقات السنوية المعتمدة من السلطات المحلية التي يكون معدل نصيب الفرد من الموارد المحلية فيها دون المعدل القومي، ولذا تعرف أحياناً بإعانة قصور الموارد المحلية الذاتية.

2-4- إعانات تعويضية:

تلجأ الدولة في حالة إلغائها لضرائب محلية تنفيذاً لسياسة عامة مركزية إلى تقديم إعانة نظير إلغاء تلك الضريبة.

2-5 إعانات لأغراض اقتصادية:

ترمي هذه الإعانات إلى تقديم العون المالي للجماعات المحلية من أجل تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية كتوسع الأشغال العامة المحلية بقصد مكافحة البطالة وغيرها.¹

ثانيا- القروض المحلية:

تعتبر القروض من الركائز الأساسية لتشكيل الجماعات المحلية، فهي تسجل دائماً في إيرادات قسم الاستثمار، ولها الحرية في تحديد مبلغ القرض على الرغم من تقييد استعمال القرض، وسنتناول قيود هذه القروض وأهداف وأنواع القروض الممنوحة للجماعات المحلية من خلال:

1- قيود القروض المحلية:

¹ لخضر مرغاد ، نفس المرجع، ص 08.

تعتبر القروض من الموارد التي تشكل مالية الجماعات المحلية، فهي تسجل دائماً في إيرادات قسم التسبير، ولا تستعمل لتسديد الديون الأصلية ولا يمكن استعمالها لتغطية نفقات التجهيز، وللجماعات المحلية الحرية في تحديد القروض.

وقد أكد المشرع الجزائري أن تكون القروض المحلية موجهة للمشاريع ذات المردودية والنفع العام، وأن تستعمل في المشاريع الإنشائية التي تعجز الميزانية العادية للجماعات المحلية على تغطية نفقاتها، وأن لا تستعمل لتسديد الديون الأصلية، وكذا استعمالها في نفقات التجهيز، وهذا لتمكين الجماعات المحلية من تسديد القروض الممنوحة في الآجال المحددة.

وتلجأ الجماعات المحلية إلى الاقتراض من الأجهزة المصرفية عمومية، ويعد صندوق الوطني للتوفير والاحتياط من أهم المصارف المكلفة بإبرام عقود القروض مع الجماعات المحلية في الجزائر.

وبعد إلغاء مبدأ التخصص المصرفي تعددت الأجهزة المصرفية المكلفة بإبرام العقود مع الجماعات المحلية وبالإضافة إلى القيود السابقة الذكر، يمكن تطبيق جملة من القيود التي لا بد أن منها للحد من سياسة الاقتراض التي إذا زادت عن حدها المعهود تصبح تشكل عبء على كاهل الجماعات المحلية ومنها:

- لا بد للجماعات المحلية عند الاقتراض أن تخبر الدولة أو الجهاز الحكومي.
 - خاصة إذا كان المشروع المراد إنجازه غير وارد في الخطة الوطنية.
 - أن تحدد نسبة معينة للاقتراض من المجموع السنوي لإيرادات الجماعات المحلية.
 - ويمكن إيجاز الاعتبارات التي من أجلها وضعت جملة القيود السابقة فيما يلي:
 - التنافس بين الاقتراض المحلي والمركزي، مما يؤدي إلى زيادة الطلب على رؤوس الأموال في الأسواق المالية وبالتالي ارتفاع سعر الفائدة.
 - ضرورة دراسة النفقات التي ستمول بالقروض، وذلك أن كيفية استخدام قروض الجماعات المحلية له أهمية قصوى عند الالتجاء إلى القروض، فالقروض يمتص قدرة شرائية، فإذا لم يحسن استخدامه أدى ذلك إلى التأثير السلبي على النشاط الاقتصادي .
 - عدم إقبال كاهل الجماعات المحلية بالاقتراض الذي يمكن أن تعجز عن سداه.¹
- 2 - أنواع القروض المحلية وأهداف الرقابة عليها:

¹ سوامس رضوان و بقلقول الهادي، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية في الجزائر، 22 سبتمبر 2010 جامعة باجي مختار عنابة، تاريخ الإطلاع: <http://www.forum.educ40.net/showthread.php?t=25662>، 2014/07/15 .

توجد عدة أنواع من القروض المحلية تهدف الدولة من خلال الرقابة عليها تحقيق جملة من الأغراض وهو ما سوف سنبينه فيما يلي:

2-1- أنواع القروض المحلية:

يمكن أن نميز بين نوعين من القروض المحلية: القروض المباشرة لصندوق الوطني للتوفير والاحتياط والقروض المبرمة مع البنوك التجارية.

2-2- أهداف الرقابة على القروض المحلية:

وتهدف الدولة من خلال ممارسة الرقابة على القروض المحلية إلى ما يلي:

- ممارسة الرقابة على الإنفاق الرأسمالي المحلي، لكي يتحقق الإشراف الكامل للدولة على هذا النوع وتوجيهه بما يتفق مع سياستها الاقتصادية والمالية مما يسهل مهمة التخطيط الاقتصادي.

- الحفاظ على سمعة الجماعات المحلية المالية وإمكاناتها في سداد القروض وبالتالي عدم وقوعها في عجز مالي يعرقل استمرارية نشاطاتها.

- التحكم في سعر الفائدة عن طريق توزيع القروض على فترات متباعدة وذلك بهدف الابتعاد عن التراكم الرأسمالي الناتج عن الحصول على القروض وبالتالي تحمل أسعار الفائدة على فترات متباعدة بعكس ما هو حاصل في حالة القروض قصيرة الأجل.

وما يمكن أن نشير إليه هو أنه بالرغم من الدور الذي تلعبه القروض في زيادة إيرادات الجماعات المحلية إلا أنها تؤثر على ميزانيتها، إذ أن القروض تعتبر عملية غير مجانية ترخص بفوائد قد تجعل الجماعات المحلية في وضعية صعبة، وعليه فإنه ينبغي على الجماعات المحلية أن لا تقبل بإبرام ت المحلية أن لا تقبل بإبرام القروض بأي ثمن وبأي شرط لأن ذلك يهدد ميزانيتها حاضرا ومستقبلا.¹

المطلب الثاني: الصندوق المشترك للجماعات المحلية

في بعض الحالات يكون حاصل الجباية أقل من التقديرات التي حددت في بداية السنة فينتج عن ذلك عدم توازن الميزانيات المحلية، فلذا نجد الصندوق المشترك للجماعات المحلية يتولى تعويض نقائص الضرائب المحلية عند التحصيل، وقبل التطرق إلى كيفية التحصيل لا بأس أن نعرف ما هو الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية، هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهو موضوع تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية

¹ لخضر مرغاد، مرجع السابق، ص 09.

والبيئة، ويتولى تسيير كل من صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، حيث أنه عن طريق هذين الصندوقين يقوم الصندوق المشترك بتوجيه إعانات وتخصيصات لكل من الولاية والبلدية، فمساعداً وتخصيصات صندوق الضمان تكون فيما يخص ضمان تقديرات الإيرادات الجبائية خاصة:

- تخفيضات الضرائب والديون المعدومة (أي المتقدمة من الضرائب المباشرة المحلية التي تقرر خلال السنة المادية).

- مصاريف أساس الضرائب وتحصيلها المطابق لها.

- نقص تحصيل الضرائب بالنسبة لتقديرات البلديات أو الولايات.

أما صندوق التضامن فإنه يقدم التخصيصات والإعانات التالية:

- تخصيص الخدمة العمومية.

- الإعانات الاستثنائية للتوازن .

- مواجهة الكوارث.

- والأحداث الطبيعية.

- تقديم إعانات التجهيز والاستثمار.

وبذلك يظهر أن تدخل الصندوق المشترك في ضمان تحصيل الضرائب يكون عن طريق صندوق الضمان خاصة، حيث بفضل هذا الأخير وعن طريقه يقوم الصندوق المشترك بتعويض النقائص عند تحصيل الضرائب ولكن في حدود 90 % من التقديرات والباقي يستلزم تخفيض سند الإيرادات.

تعتمد صناديق الضمان من أجل القيام بهذا الدور على المساهمات التي تمنحها كل من البلدية والولاية لهذا الصندوق بالإضافة إلى حاصل الجداول الإضافية التي تعود إلى البلديات أو الولايات الصادرة بعنوان السنوات السابقة ضف إلى ذلك مبلغ الفائض من قيمة تقديرات الضرائب إلى تقديرات الضرائب إلى تقدر البلديات والولايات، والمثال التالي يوضح لنا أسلوب التعويض الذي يقوم به الصندوق المشترك للجماعات المحلية عن طريق صندوق الضمان.¹

مثال البلدية:

- الناتج الخام من الضرائب والرسوم الذي بلغت مصالحي الضرائب للبلدية أنه يساوي 5.000.000 دج.

- التحصيل الحقيقي من طرف البلدية قدر ب 3.500.000 دج.

تعويض الصندوق المشترك الذي يكون في حدود 90 % من التقديرات يكون كما يلي:

$$1.000.000 \text{ دج} = 3.500.000 - 4.500.000 = 3.500.000 - (5.000.000 \times 100/90)$$

¹ لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص 10.

وعليه فإن البلدية تطلب من الصندوق المشترك ما قيمته 1.000.000 دج وهو الفرق بين ما هو مضمون من طرف الصندوق وما تحصلت عليه فعلا، ومنه فإن إجمالي ما ستحصل عليه البلدية

$$4.500.000 = 3.500.000 + 1.000.000$$

أما مبلغ 500.000 المتبقية فإنه على البلدية أن تقوم بتخفيض سندات الإيرادات بهذه القيمة. كما أهتم المشرع بتنظيم الصندوق المشترك والتوزيع العادل للموارد الجبائية بين الجماعات المحلية، بهدف تخفيض الفوارق في المداخل فيما بينها، هذا ويتم تحديد تخصيص المنح المساوية بناء على توافر شرطين أثنتين هما.

- الوضعية المالية السائدة في الجماعة المحلية.
- عدد سكان هذه الجماعة المحلية.

يحدد الحساب على أساس نظام تكميلي يؤخذ بعين الاعتبار المعدل البلدي كم يلي:

معدل البلدية = مجموع موارد البلدية / عدد سكان البلدية

المعدل الوطني = مجموع موارد بلديات الوطن / عدد سكان الوطن

وتتحصل البلدية على منح التوزيع بالتساوي عند ما يكون معدلها أقل من المعدل الوطني.

هذا ولا يقتصر دور صندوق التضامن في توزيع تخصيصات فقط بل يمنح أنواع أخرى هي:

- الإعانات الإستثنائية:

وهي إعانات تمنح للجماعة المحلية التي تعاني صعوبات مالية حادة (يمكن أن تمنح الجماعة المحلية التي تواجهها وضعية مالية صعبة جدا، إعانات استثنائية للتوازن).

هذا ويلاحظ أن الإعانات الاستثنائية للتوازن يمنحها الصندوق المشترك إلى البلديات التي تكون ميزانيتها الإضافية بها عجز، أما الإعانات الاستثنائية المخصصة لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة هي الإعانات تمنح للبلدية لمواجهة نفقات هذه الكوارث (يمكن أن تمنح الجماعة المحلية إعانات استثنائية لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة).¹

وقد أوكلت مهمة إعادة التوازن لميزانيات الجماعات المحلية للصندوق المشترك للجماعات المحلية هذا الصندوق بدأ يعرف هو أيضا إلا أن هذا الصندوق بدأ يعرف بعض العجز في الأونة الأخيرة لثلاثة أسباب عدة نذكر منها :

- العدد المتزايد و الكبير للبلديات العاجزة.

¹ جمال يرقى ، " أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلدية " رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع التسيير، جامعة الجزائر، 2002، ص 110-111.

- تكليف الصندوق بدفع إعانات تسيير الحرس البلدي و التي تتعدى على الغالب 40 % من ميزانيته.

1. (70%)¹

و يقدم الصندوق المشترك للجماعات المحلية إعانات مالية للبلديات و الولايات عن طريق صناديقه للضمان و التضامن كل حسب اختصاصه، و تتمثل الإعانات التي يقدمها الصندوق فيما يلي:
أولاً: تدخلات صندوق التضامن:

1- تخصيصات الخدمة العمومية:

تمنح هذه التخصيصات للجماعات المحلية التي لا تكفي موارد ميزانيتها تغطية تكاليف تسييرها، و يحدد مبلغ الإعانة عن طريق وزير الداخلية و الجماعات المحلية.

2 - الإعانات الاستثنائية:

تنقسم الإعانة إلى نوعين أساسيين، إعانات استثنائية للتوازن تمنح للبلديات و الولايات التي تواجه وضعيات مالية صعبة، أما الثانية فهي إعانات استثنائية لمواجهة الكوارث و الأحداث الطارئة التي لم تكن متوقعة .

3 - إعانات التجهيز و الاستثمار:

تخصص هذه الإعانات لتطوير الجماعات المحلية في إطار توجيهات المخطط الوطني للتنمية، و يراعى في منح هذه الإعانات الوضعية الاقتصادية للجماعات المحلية.
- تخصص الإعانات المذكورة أعلاه في حدود موارد صندوق التضامن و التي تتشكل من حصص الضرائب التي يخصصها التشريع المعمول به و الساري المفعول.
- المساهمات القانونية للبلديات و الولايات.
- الأرصدة الدائنة الناتجة عن تصفية الضرائب و الرسوم التي تعود إلى صندوق الضمان.
- جميع الإيرادات الأخرى الواردة في شكل هبات أو وصايا.

ثانياً: تدخلات صندوق الضمان:

تضمن صناديق الضمان البلدية و الولائية دفع ما يلي إلى الجماعات المحلية:
- تخفيضات الضرائب و الديون المترتبة عن الضرائب المباشرة المحلية التي تقرر خلال السنة المالية.
- نقص تقديرات الضرائب السنوية.

¹ نصر الدين بن شعيب ، مصطفى شريف ، " الجماعات الإقليمية ومفارات التنمية المحلية في الجزائر " مجلة الباحث، جامعة تلمسان، العدد العاشر، 2012، ص 04.

- مصاريف تأسيس الضرائب و تحصيلها.¹

المطلب الثالث: إعانة مخططات وبرامج التنمية

إن نجاح أية تنمية يكون بتكامل أنشطتها لتحقيق مستوى معين من التطور، و لا يتحقق ذلك إلا بتخطيط محكم، و نظرا لحجم الموارد المالية الكبيرة التي خصصت للاستثمارات المحلية، لجأت السلطة المركزية إلى تخطيط التنمية المحلية لإدراجها في إطار المخطط الوطني من حيث اختيار الاستثمارات المحلية و تحديد الأولويات .

و من هنا قيد المشرع الجماعات المحلية في عملية التهيئة العمرانية ضمن الحدود التي رسمها، و منها انسجام المخطط البلدي مع المخطط الولائي، و انسجام هذا الأخير مع مخططات التهيئة العمرانية، و قد جعل المشرع السلطة المركزية و الوالي مسؤولين عن تنفيذ و مراقبة المخططات البلدية للتنمية، مما جعل التخطيط اختصاص تنفيذي للجماعات المحلية .

رقابة النشاط التنموي:

لقد أدى التمويل المركزي إلى إخضاع الجماعات المحلية إلى أشكال أخرى من الرقابة، كالرقابة التقنية التي تمارسها المصالح التقنية من خلال التأشيرة التقنية على كل المشاريع و متابعتها . كما يلتزم كل من رئيس البلدية والوالي في إطار المخططات البلدية للتنمية بإرسال تقارير دورية للسلطة الوصية عن نسبة استهلاك الإعتمادات المالية و نسبة الإنجاز المادي للمشروع . أما في إطار إعانة الصندوق المشترك للجماعات المحلية أنشأ المشرع لجنة مركزية لمتابعة إعانات التجهيز والاستثمار تضم ممثلين عن وزارة الداخلية و المالية و التخطيط و التهيئة العمرانية و ذلك بالإضافة إلى التقارير.

و يمكن القول أن هذه الرقابة لم تكن لتتقرر لولا التمويل المركزي، فالجماعات المحلية لا تخضع لإجراءات مقننة بهذه الكيفية عند تمويل مشاريعها بمواردها المالية الذاتية.

و كخلاصة حول آثار التمويل المركزي يتضح أن الزيادة في الإعانات أدت إلى الزيادة في الرقابة، و ترتب على ذلك تقليص من حجم الاستقلال المالي المحلي، و هذا يشكل تهديدا على حرية و استقلال الجماعات المحلية.²

¹ نصر الدين بن شعيب ، مصطفى شريف ، نفس المرجع، ص 04.

² كريم يرقى ، " دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر" رسالة ماجستير في علوم التسيير، جامعة يحي فارس، المدية، 2010، ص 105.

المبحث الثالث: ميزانية الجماعات المحلية

نتناول في هذا المبحث تعريف الميزانية ومن ثم نتطرق إلى خصائص وأنواع الميزانيات، وإضا إعداد وتنفيذ الميزانية.

المطلب الأول: تعريف ميزانية

الميزانية تعريف لكلمة Budget ذات الأصل الأنجلوسكسوني التي تعبر عن الحافظة التي تحتوى على الوثائق المتعلقة بالموازنة الخاصة بالمؤسسة أو دولة تختلف في معناها من عن الأصل المشتقة منه هذه الكلمة في اللغة العربية " الميزان " ¹.

تشكل الميزانية المحلية بكل وضوح الإطار المرجعي للمنتخبين المحليين مادامت تحدد برنامج العمل لسنة معينة، ويضع هذا البرنامج في طياته تقويم نتائج تسيير السنوات المنصرمة من جهة وكذلك

¹ صالح الرويلي، جوزيان بويق، إقتصاديات المالية العامة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط 4 ، 1992، ص 15.

الطلب الناجم عن تزايد الاحتياجات القابلة للتقدير خلال السنة التي تنطبق عليها الميزانية من جهة أخرى.¹

والميزانية في مفهومها العام هي جرد للنفقات والإيرادات المقرر تحقيقها خلال مدة محددة من شخص أو مجموعة، وهي تعني بالنسبة للدولة مجموعة الحسابات التي ترسم لسنة ميلادية واحدة، جميع الموارد والأعباء الدائمة، أو هي قائمة تحتوي على الإيرادات والنفقات العامة المتوقعة لسنة المقبلة وتكون مصادق عليها من طرف السلطة التشريعية.

وهي التعبير المالي عن برنامج عمل المصادق عليه والتي تنوي الحكومة تحقيقه لسنة مقبلة تحقيقا للأهداف المجتمع.²

وهي أيضا جداول تتضمن أرقام تقديرية للنفقات والإيرادات لسنة مقبلة وهي بذلك تنظيم مالي يقابل بين هذين النوعين من الكميات المالية ويحدد العلاقات بينهما لتحقيق السياسة المالية للدولة.³ وعرفت الميزانية بانها الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء وواردات.⁴

إن ميزانية الجماعات المحلية عبارة عن وثيقة تقرر النفقات والإيرادات النهائية للجماعات المحلية ونخص فترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة وأداة فعالة لتسيير مصالح الجماعات المحلية بما يحقق أهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية.⁵

ويمكن أن نعرف ميزانية الجماعات المحلية بأنها وثيقة معتمدة تتضمن ترتيبا للإيرادات المقدر والمصروفات المقدر لفترة زمني مقبلة عادة ما تكون سنة.

فالميزانية هي جدول مفصل ومسطر لسنة المقبلة للإيرادات التي يمكن تحصيلها لأجل تغطية نفقاتها المعتمد.

ومنه يمكن اعتبار ميزانية الجماعات المحلية بأنها بيان تقديري لما يجوز للهيئة العامة إنفاقه وما ينتظر أن تجببه من مال خلال فترة من الزمان.⁶

المطلب الثاني: خصائص ميزانية وأنواعها

أولا خصائص ميزانية الجماعات المحلية:

¹ سيهام شباب ، " إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية " ، ماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 125.

² جمال يرقى ، " أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلدية " رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع التسيير، جامعة الجزائر، 2002، ص 25.

³ محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2006، ص 22.

⁴ طاقة محمد ، العزاوي هدى ، اقتصاديات المالية العامة، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2006، ص 167.

⁵ بلس شاول بشير، المالية العامة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص 155.

⁶ ياقوت قديد ، " الاستقلالية المالية للجماعات المحلية " ، رسالة ماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 90.

1 - عمل علني:

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

2 - عمل تقديري:

تعتبر الميزانية من الناحية الاقتصادية بمثابة خطة للأداء المالي بما يتضمنه من تقديرات لحجم النفقات والإيرادات العامة من خلال فترة زمنية مقبلة، وعليه تقوم الجماعات المحلية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها، هذا العمل التقديري يحدد النفقات خلال السنة مالي كاملة بالاعتماد على نتائج السنة المالية السابقة نظر لأن نتائج السنة الجارية غير معروف بعد.

3 - الميزانية عمل دوري:

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

4 - الميزانية عمل ذو طابع إداري:

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

5 - الميزانية عمل مرخص:

الميزانية هي رخصة مقدمة من طرف رئيس المجلس المنتخب للرئيس (الأمر بالصرف) للقيام بعملية صرف النفقات المعتمدة وتحصيل الإيرادات في إطار تنفيذ الميزانية، فالمجلس المنتخب هو الذي يبيت في المسائل النفقات والإيرادات وهو الذي يقضي بما يراه مناسباً. وليس لترخيص نفس الأهمية بالنسبة للنفقات والإيرادات لأن النفقات ينفق جزء منها أو كلها ولكن ليس له الحق في تجاوزها، أما الإيرادات فيجب أن يستوفي جميع ما هو متوقع أو يتجاوزها.

6 - الميزانية محددة المدة:

توضع الميزانية لمدة من الزمن تكون في غالبية سنة¹.

ثانياً مبادئ الميزانية:

¹ طاقة محمد ، العزاوي هدى ، إقتصاديات المالية العامة، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2006. ص 171.

تخضع الميزانية المحلية مثلها مثل الميزانية العامة للدولة إلى أسس وقواعد تحكمها، وفيما يلي سنوضح هذه المبادئ:

- مبدأ السنوية:

يقضى أن تكون المدة التي تعمل لها الميزانية سنة، وقد جعلت هذه الميزانية سنة كاملة لأنه لو وضعت لسنتين أو ثلاث سنوات لكان متعذر التنبؤ بما ستكون عليه النفقات والإيرادات طيلة السنة، وخاصة عندما تكثر تقلبات الأسعار، هذا بالإضافة إلى إعداد الميزانية واعتمادها يتطلبان بذل مجهود شاق تشترك فيه السلطات التنفيذية والتشريعية.

- مبدأ الوحدة:

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

- مبدأ عمومية الميزانية:

يعني أن تظهر الميزانية كافة التقديرات النفقات والإيرادات، مع إظهار صافي النفقات والإيرادات، وهذا المبدأ يكمل مبدأ وحدة الميزانية.

فإذا كان مبدأ وحدة الميزانية يهدف إلى إعداد وثيقة واحدة للميزانية، فإن مبدأ العمومية يهدف إلى ملئ هذا الإطار عن طريق التسجيل التفصيلي لكل تقدير نفقة وإيراد مع إظهار صافي النفقات والإيرادات.¹

- مبدأ توازن الميزانية:

يقصد بالتوازن الميزانية هو تساوي الإيرادات والنفقات، أي أن مجموع الإيرادات يجب أن يكون متساوي مع مجموع النفقات، وإذا كان في الميزانية إيرادات أكبر من النفقات فإنها في حالة تعتبر الميزانية بها فائض إيرادات، إلا أن العرف الذي جرى به قانون المالية يعتبرها في حالة توازن وخاصة إذا كان الفائض قليلا.

أما بالعكس إذا كانت النفقات الميزانية أكبر من إيراداتها ففي هذه الحالة يكون هناك فائض نفقات وهنا تكون حالة العجز لأنه في هذه الحالة تضطر الجماعات المحلية إلى الأخذ من المال الاحتياطي أو الاقتراض لسد العجز.²

¹ باقوت قديد، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية"، رسالة ماجستير في تدبير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 70-71.

² يرقى جمال، "أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلدية" رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع التدبير، جامعة الجزائر، 2002، ص 35.

ثالثاً أنواع الميزانية:

للميزانية الجماعات المحلية ثلاث أنواع نوضعها في مايلي:

1- الميزانية الأولية:

الميزانية الأولية هي تلك الوثيقة التالي يتم تحضيرها قبل بدأ السنة المالية وهي وثيقة تقديرية، تحتوي على إيرادات ونفقات تقريبية، يتم تعديلها خلال السنة المالية تبعاً لنتائج السنة السابقة، وتنقسم إلى قسمين قسم خاص بالتجهيز والاستثمار وقسم خاص بالتسيير حيث ينقسم كل قسم إلى مجموعة توزع إلى أبواب ومواد محددة تصنف كل منها في جداول لكي يسهل على السلطات الوصية متابعة مدى صحة المبالغ المخصصة مع تطور الاحتياجات من السنة المالية السابقة إلى السنة المالية الحالية.

2 – الميزانية الإضافية:

ويتمثل دورها في إجراء تعديلات على الميزانية الأولية سواء تعلق الأمر بإضافة نفقات جديدة بسبب ظهور احتياجات جديدة أو إضافية، أو ظهور إيرادات لم تكن معروفة أثناء إعداد الميزانية الأولية، تنقسم هي أيضاً إلى قسمين، قسم خاص بالتسيير وقسم خاص بالتجهيز والاستثمار، كما هو الشأن في الميزانية الأولية، وجدير بالذكر أن الميزانية الإضافية تنقل لها نتيجة الحساب الإداري لسنة الفائتة لها مباشرة سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو النفقات.

3 - الحساب الإداري :

الذي يعرف على أنه الحساب الذي ينطوي على النفقات والإيرادات الفعلية، والذي يتم إعداده في السنة المالية والمنتھية. فالحساب الإداري يشكل الإطار المفصل للإيرادات والنفقات المنجزة باستخدام كل ما يتم تحصيله بصفة فعلية وإنفاقه بصفة فعلية بمعنى آخر هو نتيجة السنة المالية، وينقسم بدوره إلى قسمين قسم التجهيز والتسيير.¹

المطلب الثالث: إعداد وتنفيذ الميزانية

تعتبر الميزانية في العادة جدولاً لتقدير الإيرادات والنفقات المتوقعة لمدة سنة كاملة، غير أن الجماعات المحلية تعرف كما قلنا سابقاً هناك نوعان من الميزانية، ميزانية أولية لأشهر الستة الأولى من السنة، وميزانية إضافية لفائدة الأشهر الستة المتبقية، ويظهر لنا من الوهلة الأولى أن هذا مخالف لمبدأ السنوية لكن في الحقيقة هذا لا يشكل خرقاً صريحاً لهذا المبدأ، لأنه مجرد إجراء يمكن من خلاله

¹ قديد ياقوت، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية"، رسالة ماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 74.

تعديل الإيرادات والنفقات خلال السنة المالية تبعا للنتائج السنة السابقة وذلك بعد ضبط الحساب الإداري.

رغم الإستقلالية النسبية التي تتمتع بها الجماعات المحلية في إعداد الميزانية الخاصة بها وحرية التصرف في مواردها إلا أنها ليست حرة في طريقة تنفيذ الميزانية أي صرف النفقات وتحصيل الإيرادات لأنها تخضع لقانون المحاسبة العمومية.

الاعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية الجماعات المحلية:

أولا: الأمر بالصرف

يعد أمرا بالصرف كل شخص يخوله القانون لتنفيذ العمليات التي تتعلق بأموال الدولة ومؤسساتها وجماعاتها العمومية، سواء كانت هذه العمليات تتمثل في الإيرادات والنفقات، ففيما يخص الولاية فإن الوالي هو الأمر بالصرف الرئيسي، أما فيما يخص ميزانية البلدية فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الأمر بالصرف الرئيسي.

يمكن للولاة ولرؤساء المجالس الشعبية البلدية تفويض صلاحياتهم في حدود إختصاصاتهم و تحت مسؤوليتهم إلى الأمرين بالصرف الثانويين، والذين يكونون من الموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة.

ثانيا المحاسب العمومي:

يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونيا للقيام فضلا عن عمليات التحصيل والتصفية بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
 - ضمان حراسة الأموال و السندات والأشياء المكلف بحفظها.
 - تداول الأموال والسندات والممتلكات والموجودات.
 - حركة حسابات الموجودات.
- في تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية يعتبر أمين خزينة الولاية محاسبا عموميا على ميزانية الولاية، ويعتبر القابض البلدي محاسبا عموميا على ميزانية البلدية.

ثالثا: المراقب المالي

في إطار الرقابة المسبقة للنفقات العمومية يتم تعيين مراقب مالي من طرف وزير المالية، والذي تتمثل مهامه في منح التأشير لإنجاز النفقات وذلك بعد توفر الشروط الضرورية.¹

مرحلة تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية:

¹ كريم يركي، " دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر " رسالة ماجستير في علوم التسيير، جامعة يحي فارس، المدية، 2010، ص 88.

يأخذ تنفيذ الميزانية شكلين رئيسين، صرف النفقات التي تقع على عاتقها، وتحصيل الإيرادات التابعة لها.

أولا - النفقات:

1 - المرحلة الإدارية:

تعد هذه المرحلة من إختصاص الأمر بالصرف وتتمثل في :

1 - 1 - الإلتزام:

يعتبر الإلتزام ذلك الإجراء الذي بموجبه نشوء الدين، فهو يشبه شهادة ميلاد للديون العمومية. يقوم كل من والي عند بتنفيذه لميزانية الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي في تنفيذه لميزانية البلدية او احد الأمرين بالصرف الثانويين بالتعهد أمام الجهة الموردة بتسديد تكاليف العملية المعنية. فبالنسبة لميزانية الولاية يقوم الوالي بإعداد بطاقة الإلتزام التي يرسلها إلى المراقب المالي الذي يدرسها ويفحصها و بدوره هذا الأخير يعدها إلى الوالي بعد أن يقوم بالتأشير عليها فإن لم يؤشر عليها يعن ذلك رفض المراقب المالي للنفقة نتيجة عدم توفر شرط أو شروط قانونية لصرف النفقة العمومية.

1- 2 - التصفية:

والتي يقصد بها تحديد المبلغ الصحيح للنفقة الناتج عن الإلتزام، حيث يعمل الأمر بالصرف على التأكد من أن تكلفة النفقة المعنية صحيحة وغير مبالغ فيها، وانه قد تم تقييمها بسعر السوق.

1 - 3 - الأمر بالصرف:

ويقصد به الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقة العمومية، وهو عبارة عن أمر مكتوب من طرف الوالي إلى امين الخزينة الولاية، أو من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى القابض البلدي، يأمر فيها بالدفع لصاحب الحق على الولاية او البلدية.

2 - المرحلة المحاسبية:

تمثل المرحلة في عملية الدفع والتي هي من إختصاص المحاسب العمومي، والدفع هو ذلك الإجراء الذي يتم بموجبه إبرام الدين العمومي، أي سقوط حق المدين عن الولاية او البلدية.¹

ثانيا - الإيرادات:

تتمثل المرحلة الثانية في إعداد ميزانية الجماعات المحلية في تحصيل مختلف الإيرادات التي منحها القانون حق تحصيلها، وبدورها تمر بمرحلتين:

1 - المرحلة الإدارية:

¹ كريم يرقى ، نفس المرجع، ص 89.

والتي تتمثل في عملية الإثبات والتصفية وهي من اختصاص الأمرين بالصرف.

1 - 1 - الإثبات:

وهو إجراء يتم بموجبه تكريس حق الجماعات المحلية لدى الغير، وهي حقوق قد تكون ناتجة عن القانون العام كالضرائب والرسوم، أو عن القانون الخاص والتي تنشأ عن تعاملات الجماعات المحلية مع الأفراد والمؤسسات الخاصة.

1- 2 - التصفية:

بعد إثبات الوجود القانوني لحق الجماعات المحلية يقوم الأمر بالصرف بتحديد قيمة الحقوق الواجب تحصيلها، حيث تسمح عملية التصفية بتحديد المبالغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها.

2 - المرحلة المحاسبية:

وتتلخص هذه المرحلة في عملية التحصيل، والتي تعد آخر مرحلة في عملية تنفيذ الإيرادات، ويسمح التحصيل بإدخال الحقوق إلى الخزينة العمومية، وهي من اختصاص المحاسب العمومي.¹

خلاصة الفصل:

إن جملة الإيرادات للجماعات المحلية الداخلية قليلة هذا ما يدفعها للجوء إلى المصادر الخارجية التي تتركس التبعية للسلطة المركزية وتحد من الاستقلال المحلي، ولكن والرغم من تعدده وتنوعه مصادر تمويل الجماعات المحلية إلا أنها تبقى غير كافية لتلبية حاجات السكان المتزايدة وتحقيق أهداف ومهام الجماعات المحلية، وبالنتيجة لا يمكنها من الاضطلاع بالدور المحدد لها بسبب تراكم النقائص، وكذا النقص في ترشيد استعمال الوسائل والموارد الخاصة للجماعات المحلية، وتوزيع الموارد الضريبية بين المستويين المركزي والمحلي للدولة، مما يستدعي تطوير هذه الإيرادات وتكييفها مع التطورات الاقتصادية الراهنة والتفكير في إيجاد موارد جديدة ترفع من فعالية الجماعات المحلية، وتجعلها أقدر على مواجهة متطلباتها المحلية والوطنية.

إن قوة الجماعات المحلية تظهر بالخصوص في مدى توفرها على مداخل ذاتية معتبرة (الموارد الداخلية)، و الملاحظ أن نسبة المشاريع التي تمارسها الجماعات المحلية من ميزانيتها قليلة جدا مقارنة بما تساهم به الدولة من مشاريع في إطار المخطط التنموية و الصندوق المشترك

¹ كريم بريقي، مرجع السابق، ص 90.

للجماعات المحلية وإعانات وقروض هذا لا يعبر عن مدى استقلاليتها كشخصية معنوية ذات استقلال مالي، بل يكرس التبعية.

ومن ثم فالميزانية المحلية التي تعتبر الصورة العاكسة لنشاط الجماعة و سياسيتها المنتهجة باعتبارها تظهر في جانبيها أوجه الإنفاق هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن الميزانية المحلية ترصد فيها جميع نفقاتها و مواردها، لكن هذه الاستقلالية نسبية بحيث تطبق على الميزانية المحلية رقابة وهذا ما سنتطرق له في الفصل الثالث وهذا ميدان واسع عرف العديد من التطورات المتواصلة صاحبه تعقد النشاطات وتنوعها مع كبر حجم الجماعات المحلية و ضخامة الوسائل البشرية، المادية والمالية المستعملة يصعب فيها يوما بعد يوم ضمان حسن تسيير المالية المحلية إذ تكثر العمليات المنجزة و الأخطاء والانحرافات بل يصل الأمر بطبيعة الحال ونحن في دول العالم الثالث إلى الاختلاسات والتلاعبات أحيانا، وتكتسب الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية أهمية خاصة باعتبارها خط الدفاع الأول لحماية أموال الجماعات المحلية والموارد العامة، وضمان الاستخدام الأمثل لها.

يقوم التنظيم الإداري اللامركزية يقوم على توزيع السلطات بين المركز والجماعات المحلية، مع إعطاءها نوع من الاستقلالية في التسيير المالي والإداري من خلال حق المبادرة في مختلف المشاريع المحلية، لكن الاستقلال لا يعني انقطاع الرابطة تماما مع الهيئة المركزية لان ذلك قد يهدد وحده الدولة من جهة، وفي المقابل ذلك يمكن أن يؤدي الاعتماد على الموارد الخارجية المركزية وموارد السلطة المركزية، إلى تبعية الجماعات المحلية للمركز من جهة أخرى، وهو ما يترتب عنه نوع من الرقابة الوصائية، وقد يؤدي إلى إلغاء بعض المشاريع والقرارات.

ومن اجل الإحاطة بموضوع مستوى تبعية واستقلالية الجماعات المحلية قمنا بتقسيم الفصل

الثالث إلى ثلاث مباحث هي كالتالي:

- المبحث الأول: مفهوم الاستقلالية المالية ومظاهرها
- المبحث الثاني: الرقابة الممارسة من طرف السلطة الوصية
- المبحث الثالث: انعكاسات تبعية الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

المبحث الأول: مفهوم الاستقلالية المالية ومظاهرها

يعتبر مفهوم الاستقلالية واسع و يحمل عدة معاني، يتحدد مضمونه بمجال استعماله، و يستعمل عادة للتعبير عن سيادة المؤسسة ما في اتخاذ قراراتها السياسية و الاقتصادية. أما مضمونه في مجال الجماعات المحلية، فإنه يقاس انطلاقا من علاقات هذه الأخير (الجماعات المحلية) بالسلطة المركزية، حيث تخول لها اختصاصات محددة قانونا، و القاعدة تقول أن الاعتراف للجماعات المحلية باختصاصات و أعمال تقوم بها في إطار مبدأ اللامركزية الإدارية يجب أن تصاحبه استقلالية مالية ، تمكنها من تمويل هذه الاختصاصات و تأديتها على أكمل وجه.. وقد تطرقنا في هذا المبحث إلى التعريف استقلالية المالية ثم مظاهر ومبررات الاستقلالية وأخيرا محتويات الاستقلالية المالية.

المطلب الأول: تعريف استقلالية المالية

كثيرا ما يترتب لفظ الإستقلال كثيرا ما يستخدم من طرف رجال السياسة، وذلك للدلالة على التحرر كليا من أية سلطة خارجية، وإستخدامها رجال القانون ولكن بمعنى مختلف، لأن فقهاء القانون الإداري يستعملون هذا المصطلح للدلالة على قيام التنظيم الإداري اللامركزي عموما وعلى الإدارة المحلية خاصة.

وهو استقلال عن الهيئات اللامركزية ولكن في إطار الدولة الواحدة مع خضوع هذه الهيئات إلى لرقابة وإشراف السلطة المركزية، لذا يعتبر فقهاء هذا الاستقلال نسبي وجزئي يقتصر على وظيفة واحدة من وظائف الدولة وهي الوظيفة الإدارية.¹

والاستقلالية في اليونانية تعني التسيير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة وحسب هذا التعريف فإن الجماعات المحلية لا تتمتع بالاستقلالية بل هي تابعة لأنها لا تتمتع باختصاص سن القوانين بنفسها.² وهذا التعريف اللغوي للاستقلالية وإن كان مقبولا في العهد اليوناني ولكن القانون الوضعي في العصر الحالي لا يعترف باستقلال الهيئات المحلية في مجال التشريع، بل إن الاستقلال لا تتجاوز

¹ سي يوسف احمد، " تحولات اللامركزية في الجزائر " رسالة ماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2013، ص 50.

² صديني عبد الرحمان، " التنمية المحلية للبلديات الجزائرية"، رسالة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2009.

وظيفة واحدة من وظائف الدولة وهي وظيفة التنفيذية في الشق منها الإداري وأن هذا الاستقلال يمارس في إطار القواعد المحددة في الدستور وفي قوانين الدولة.

والجدير بالذكر أن حجم ومضمون الاستقلالية في نظام اللامركزية الإقليمية يقاس انطلاقاً من علاقة الهيئة المحلية بالسلطة الوصائية.

وتعرف الاستقلالية بأن يكون للهيئة المحلية شخصيتها القانونية المتميزة، كما يعني وجود ممثل لهذه يعبر عن إيراداتها، ويمارس الاختصاصات المختلفة، تلك الاختصاص التي تتعلق بسكان الوحدة المحلية، وإذا اكتفينا بذلك فإن الاستقلال يكون ناقصاً لأنه لا بد أن يتحقق كل ذلك أن يتوافر للهيئة المحلية من الموارد المالية التي يسمح لها بقيام باختصاصاتها¹.

و يمتاز هذا التعريف بأنه اشتمل على الكثير من عناصر الاستقلالية، إلا أنه لم يبين الوسيلة التي يمكن من خلالها تشكيل الهيئات المحلية رغم أهمية ذلك.

كما عرفت استقلالية الجماعات المحلية بأن يكون للهيئة المحلية اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها و تتولى إصدار القرارات المناسبة في شأنها، كما يعني هذا الاستقلال في الوقت نفسه أن يكون لتلك الهيئة حرية اختيار أعضائها دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية .

إن هذا التعريف تطرق إلى حرية الهيئات المحلية في اختيار أعضائها دون تدخل من السلطة المركزية، إلا أنه أهمل الحديث عن التمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي رغم أهميتهما بالنسبة لاستقلال الهيئات المحلية.

و من التعريفات كذلك بشأن الاستقلالية أنها حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات، و القيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين و التنظيمات تحت إشراف و توجيه السلطة الوصية.

و عرف آخرون الاستقلالية الجماعات المحلية هي حق القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة و في الحالة العكسية نرجح حقوقها و انتزاعها و لو ضد سلطات الدولة².

¹ عبد الناصر صالح، "الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية"، رسالة ماجستير في القانون، فرع الدول والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2012، ص 24.

² عبد الناصر صالح، نفس المرجع، ص 25.

و يعتبر الاستقلال بالنسبة للجماعات المحلية ركنها الأساسي و المعيار الرئيسي الذي يميزها عن غيرها من النظم الإدارية و بالتالي فالسمة المميزة للنظام المحلي هو الاستقلال. هذا فيما يخص أهم التعريفات التي قيلت بشأن استقلال الجماعات المحلية، أما فيما يخص معايير هذا الاستقلال هناك جملة من المعايير على مدى و مضمون استقلال الجماعات المحلية، إلا أنها لا تخلوا من انتقادات.

- معيار الاختصاص الحصري:

لا تكون الجماعات المحلية مستقلة إلا بصدد المجالات التي تعتبر من اختصاصها الحصري، وعن موقف المشرع الجزائري بخصوص هذا المعيار فنجد أن نطاق اختصاص الجماعات الإقليمية في الجزائر يطال كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما أخرج منها بنص قانوني، وهذا ما يمكن استخلاصه من خلال الموثيق الجزائرية (الوطنية والمحلية).

فيظهر أن المشرع الجزائري وإن حدد الأطر العامة لتدخل كل من البلدية و الولاية، إلا أنه ترك لهما حرية التحرك واسعة. وهذا يدل أن المشرع لم يأخذ بمعيار الاختصاص الحصري للدلالة على استقلال الجماعات المحلية.

معيار السلطة التقديرية:

يتحقق الاستقلال طبقا لهذا المعيار عندما تتمتع الجماعات الإقليمية بسلطة تقديرية واسعة وهامة بغض النظر عن محتوى الرقبة الممارسة، ونعني بالسلطة التقديرية أن يكون للجماعات المحلية حرية في اتخاذ القرارات المناسبة، أو ما يسمى بحق المبادرة أو حق المبادرة. والأصل أن الجماعات المحلية تتمتع بحرية كاملة في التدخل وفي اختيار وقت التدخل حسب قدراتها وإمكاناتها بحيث لا سلطان للوصاية عليها باستثناء بعض الميادين التي أوجب المشرع إجبارية تدخل فيها ولاسيم بالنسبة للبلدية تحت طائلة حلول الوالي محلها. وينطبق هذا المعيار إلى حد كبير على مفهوم الإستقلال الممنوح للبلديات والولايات في الجزائر، التي تتمتع مجالس مدولاتها بسلطة واسعة في مختلف ميادين الشؤون المحلية.¹

- معيار انعدام رقابة الملاءمة:

تكون الجماعات المحلية مستقلة عندما تتمتع بنوع من سلطة تقدير الملاءمة، وهذا المعيار غير دقيق فعدم وجود رقابة الملاءمة لا يعني حتما وجود حرية محلية. ونشير أن المشرع الجزائري لم يأخذ بمعيار انعدام رقابة الملاءمة، فالرقابة الوصائية على الجماعات المحلية تشمل رقابة الشرعية ورقابة الملاءمة، والهدف من الرقابة الملاءمة في القانون الجزائري هو

¹ عبد الناصر صالح، نفس المرجع، نفس الصفحة.

حماية المصلحة العامة، سنعود إلى هذه المسألة بشيء من التفصيل عند دراسة خصائص الرقابة الإدارية الوصائية.

علاوة على هذه المعايير هناك معايير أخرى، كمعيار المهام التاريخي ومعيار انعدام سلطة التعديل، ويتضح من دراسة هذه المعايير أن مسألة الاستقلال المحلي، وهي ليست مسألة موضوعية بحيث أن تحديد حجم ومضمون استقلال المحلي يتعلق في نهاية الأمر بنية وإدارة الدولة (السلطة التشريعية). وتتأثر إدارة الدولة في ذلك بعدة عوامل: عوامل تقنية (مدى تطور وانتشار وسائل الاتصال بين المركز والإقليم)، وعوامل سياسية (الإدارة السياسية في ترسيخ مبادئ اللامركزية واحترامها) وعوامل مالية (توزيع الأعباء بين الدولة والجماعات المحلية لصالح هذه وتلك).² والاستقلالية المالية تتمثل في الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية، وهناك من يراها حجر الزاوية الذي تقوم عليه اللامركزية.

كما يمكن اعتبار أن الاستقلالية المالية تعني أن للجماعات المحلية موارد مالية خاصة بها وهي التي تتحكم في مصدرها وكيفية جمعها كما تتمتع بحرية تامة في استعمال هذه الموارد وتخصيصها حسب ما تراه مناسباً لتحقيق المصالح المحلية.³

المطلب الثاني: مظاهر وأسس الاستقلالية

تعتبر الاستقلالية المالية الركيزة الأساسية لقيام استقلالية محلية، وتستند هذه الأخيرة على أربع مقومات نوجز ذكرها في مايلي:

- يوكل تسيير شؤون الجماعات المحلية لمجالس محلية منتخبة عن طريق الإقتراع المباشر.
 - الاعتراف بأن ثمة مصالح إقليمية من الأفضل أن يترك أمر الإشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر حتى تتفرغ الحكومة للمصالح التي تهتم الدولة.
- وهنا يجب أن يكون تحديد الاختصاصات واضح حتى لا يتشابك مع تلك التي تقوم بها الدولة والتي قد تخلق مشكلة في تمويلها.

² عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 26.

³ ياقوت قديد، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية"، رسالة ماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 75.

- تمتع المجالس المحلية بدرجة من الاستقلال المحلية، الذي يجب أن لا يصل حدود الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنه لا بد من ملاحظة أن طبيعة ودرجة العلاقة المركزية المحلية يجب أن لا تكون علاقة رقابية شديدة بالقدر الذي يجرد المجالس المحلية من استقلاليتها الذي يعتبر من أهم دعائم وجودها.

- حرية تسيير الموكلة للمجالس المحلية يجب أن تكون مقننة دستوريا، لأنها في الأخير تكون مرتبطة بالإمكانيات المتوفرة لديها.⁴

أما مبررات الاستقلالية المالية والمحلية:

يؤكد الكثير من المهتمين على أهمية الاستقلالية المحلية في زيادة درجة الديمقراطية المحلية على عدة مستويات إن تطوير الاستقلالية المحلية يمكن من دفع بالعجلة الديمقراطية على عدة مستويات، كتقريب المواطن من السلطة للتمكن من معرفة احتياجاته، توزيع المسؤوليات السياسية والإدارية، وتحميلها في بعض الأحيان للمنتخبين والمسيرين، وكذا للناخبين والمسيرين، وكذا للناخبين والمكلفين بالضريبة.

وتعمل اللامركزية أيضا على التعريف بالمحاسن والمزايا عن طريق الدفع بالمجتمع المحلي للإنشطة العامة وتعزيز الثقافة المحلية.

قام بتلخيص الفوائد الاقتصادية للاستقلالية المالية نوجز ذكر بعضها:

- تأخذ بعين الاعتبار الفروق بين الاختيارات التي تؤسس على المستوى المحلي بالنسبة للخدمات والتجهيزات التي يجب أن تحترم حسب الأولويات، وعليه يمكن اعتبار الاستقلالية عامل لتكريس الديمقراطية.

- تساعد على التكيف حسب الظروف المحلية لإنتاج الخدمات والمعدات.

- تفيد من تقليل تكلفة الحصول على المعلومات (معرفة الإحتياجات وشروط اشباعها).

- الحرص على التسيير بفعالية بتوضيح المسؤوليات للمواطنين والمكلفين بالضريبة وتمكينهم من

معرفة مستوى النفقات من أجل فهم واضح لتكلفة الخدمات وبالتالي زيادة الشفافية.⁵

⁴ ياقوت قديد، المرجع السابق، ص74.

⁵ ياقوت قديد، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية"، رسالة ماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص75.

المطلب الثالث: محتويات الاستقلالية المالية

تتبنى سنويا كل جماعة محلية ميزانية خاصة بها تحت مبدأ سنوية الميزانية، بحيث تحتوي هذه الميزانية على موارد مختلف المصادر حيث تكون إما جبائية أو إعانات مركزية أو اقتراض، وهذا بغرض مواجهة التكاليف المالية الموضوعة تحت عاتقها، وحتى تقوم الجماعات المحلية بممارسة اختصاصاتها على أكمل وجه يجب أن تتوفر على حريات نوجز ذكر بعضها فيما يلي:

أولا استقلالية التسيير:

تستند الاستقلالية المالية للجماعات المحلية على حرية التسيير والتي تتضح في:

التحكم في الميزانية.

حرية تسيير الممتلكات.

التحكم في الميزانية:

لا يمكن للجماعات المحلية أن تتبنى ميزانية غير متوازنة، وهذا ما قد يؤثر على حريتها في التسيير إذ لا يمكنها تجاوز الإنفاق حتى ولو كان ذلك في خدمة التنمية المحلية، على عكس ميزانية الدولة، حيث أن النظرية الحديثة في المالية العامة لم تعد تنظر إلى العجز في الميزانية أنه كارثة مالية محققة وذلك على ضوء التطورات المالية والاقتصادية التي تميز القرن الحالي.

ولكن لا يعني ذلك أن الفكر الميزاني يستبعد فكرة التوازن، فكل ما هنالك أنه يميل أن يستبدل فكرة التوازن المالي بفكرة أوسع منها ألا وهي فكرة التوازن الاقتصادي العام حتى ولو أدى ذلك إلى عجز مؤقت في الميزانية.⁶

في مجال تسيير الممتلكات:

تهمل الممتلكات في التسيير المالي للجماعات المحلية مع أن لها من النفع ما يعزز إيراداتها، فالممتلكات لا تشكل انشغال لدى أغلب الجماعات المحلية، هذا على الرغم من أن معرفة مفصلة

⁶ نفس المرجع، نفس الصفحة.

للممتلكات يعزز وجودها ويطور مدخولها وهو عمل ضروري وأولوى على كل عمل آخر ويتم هذا عن طريق إحصائها وترتيبها وتسجيلها في سجل الجرد العام ومعرفة وضعيتها القانونية.⁷

ثانيا الاستقلالية الميزانية:

تقاس الاستقلالية الميزانية أيضا بحرية تقدير النفقات والإيرادات وكذا حرية تخصيصها التي تشتمل على:

الجباية،

التحويلات،

القروض.

بالنسبة للتحويلات:

تشمل على الهبات، مساهمات الغير، الإعانات التي تقدم من طرف الدولة والتي تقوم بتوجيه استعمالها.

بالنسبة للقروض:

الضغط الذي يقوم على مثل هذه الإيرادات هو أن الجماعات المحلية مجبرة على الحصول على موافقة مسبقة من السلطة الوصية قبل القيام بالاقتراض، وذلك لما ينجر على اقتراض من مشاكل فهو نفقة مستقبلية، تستلزم ضمان الإيراد الذي يغطيها.⁸

ثالثا الاستقلالية الجبائية:

تعتبر الاستقلالية الجبائية أحد مقومات الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، وهي أحد منافذ الجماعات المحلية لتحقيق استقلالية المالية، فالجماعات المحلية تعمل جاهدة لتوفير الإيراد اللازم لتغطية نفقاتها ما يضمن السير الحسن لمصلحتها، والعمل في ذات الوقت على إشباع حاجات المواطنين، وسنذكر الشروط الواجب توافرها في المورد المالي المحلي.

الشروط الواجب توافرها في المورد المالي المحلي:

⁷ ياقوت قديد، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية"، رسالة ماجستير في تدبير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص76.
⁸ نفس المرجع، ص 77.

في ظل المبدأ الرامي إلى تحقيق استقلالية مالية للإدارة المحلية، كان من اللازم أن تتوفر شروط لهذه الأخيرة (الموارد المحلية) وذلك استقلالها حريتها في التسيير.⁹

1 – حرية المورد:

ويعني ذلك أن وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تعمل على تحصيله، ويكون متميزا عن أوعية الضرائب المركزية.

2 – ذاتية المورد:

بمعنى أن تستقل الهيئات المحلية بسلطة تقدير سعر المورد، وتحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها.

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

إلا أننا نجد في أغلب الدول الموحدة بالخصوص كفرنسا مثلا لا تملك صلاحيات خلق الضرائب، فسلطتها في هذا المجال جد محدودة وسواء بالنسبة لوعاء الضريبة أو بالنسبة لتحديد نسبتها.

3 – سهولة إدارة الموارد:

ويقصد به تسيير تقدير وعاء المورد ورخص تكلفة تحصيله عند أقل تكلفة ممكنة، فلا يعقل أن تكون تكلفة تحصيل الإيراد أكبر من قيمة الإيراد في حد ذاته، والعمل أيضا على الحصول على أكبر قدر من الموارد الجبائية المحلية.¹⁰

المبحث الثاني: الرقابة الممارسة من طرف السلطة الوصية

⁹ ياقوت قديد ، المرجع السابق، ص77.

¹⁰ نفس المرجع، ص78.

تمارس على الجماعات المحلية رقابة وصائية بهدف حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على احترام مبدأ الشرعية بحيث ينبغي أن تكون تصرفات هذه الأشخاص المعنوية في إطار القواعد القانونية وأن لا تتجاوزها، كما تسهر الوصاية الإدارية على تأمين السير الحسن للهيئات اللامركزية عن طريق تحقيق مراقبة الملائمة وذلك تفاديا لسوء استعمال أموال الجماعات المحلية وتمارس هذه الرقابة إما على المجالس المنتخبة وإما على أعمال هذه المجالس المنتخبة وبالتالي فما مدى تأثير هذه الرقابة الممارسة على استقلالية الجماعات المحلية في التسيير.

المطلب الأول: الرقابة الممارسة على المجالس المنتخبة

يعتبر الاستقلال أحد أم الأسس التي يقوم عليها نظام اللامركزية الادارية، وهذا الاستقلال ليس منحة من السلطة الوصية وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون غالبا، غير أن هذا الاستقلال نسبي مطلق حيث أن الهيئات المحلية تمارس اختصاصاتها تحت اشراف الادارة المركزية وهو ما يعرف باسم الوصاية الادارية أو الرقابة الادارية.¹¹

و الوصاية الإدارية تتميز عن الرقابة التسلسلية في أن هذه الأخيرة تفترض إشرافا مباشرا من السلطة المركزية على التابعين لها بمنح هذه السلطة الحق بالتوجيه والرقابة والتأديب وهو ما لا يتوفر لها في إطار ممارسة سلطة الوصائية، وبالنسبة للمجالس المنتخبة فإنها تكون إما جماعية على المجلس ككل وإما على أفراد المجالس.

الرقابة الجماعية:

تتمثل الرقابة الجماعية على المجالس المنتخبة في إطار ممارسة الوصاية بإنهاء حياة المجلس المنتخب إنهاء قانونيا عن طريق الحل وتجريد الأعضاء من الصفة التي يحملونها، بحيث يتعرض المجلس المنتخب سواء كان الولاية أو البلدية للحل بموجب مرسوم يتخذ على مستوى مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية و ينص كل من قانون الولاية و قانون البلدية على الحالات التي يتم فيها حل المجلس و التي تتمثل في ما يلي:

¹¹ مشري عبد الحليم، "نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر" مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السادس، ص 02.

1- عندما يقل عدد المنتخبين عن نصف العدد الكلي لأعضاء المجلس الانتخابي و بعد تطبيق أحكام الاستخلاف من خلال اللجوء إلى القوائم الاحتياطية بحسب العارض الذي يصيب العضو من وفاة، إقصاء أو استقالة.

2- في حالة الاستقالة الجماعية و هنا يمكن أن يبادر جميع أعضاء المجلس أيا كان انتماءاتهم السياسي إلى تقديم طلب يفصحون فيه عن رغبتهم في التخلي عن العضوية بالمجلس.

3- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس.

4- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها و هذه الحالة تتعلق فقط بالمجلس الشعبي البلدي.

5- الإلغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس و هذه الحالة تتعلق فقط بالمجلس الشعبي الولائي.

في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي، خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية للممارسة للصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد، تنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الولائي الجديد.¹²

أما حالة خرق أحكام دستورية.

في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.

الرقابة والفردية:

الرقابة الوصائية لا تمارس فقط على المجلس ككل بل تمارس كذلك على أفراد المجالس الشعبية المنتخبة من خلال العزل، أو التوقيف، أو الإقصاء.

أولاً: التوقيف

بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي عندما يتعرض أحد أعضائه إلى متابعة جزائية تمنعه من متابعة أداء مهامه ومواصلتها فإنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي توقيفه بمداولة ويتم الإعلان عن هذا التوقيف بقرار معلل من طرف وزير الداخلية وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة

¹² ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، المادة 49، ص 13.

القضائية المختصة، أما في ظل الأمر 69-38 فإن التوقيف كان يتم بموجب قرار من وزير الداخلية ولمدة لا تتجاوز ثلاث أشهر.

أما التوقيف بالنسبة لإعضاء المجلس الشعبي البلدي فهو يتعلق بالمتابعة الجزائية فقط بحيث يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي وبعد استطلاع رأي أعضاء المجلس وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائي المختصة، زيادة على المتابعة الجزائية فإن التوقيف كان يتم عند إخلال أحد الأعضاء بالمهام الانتخابية، لكن مدة التوقيف غير محددة في القانون على غرار الأمر 67-24 الذي يحدد مدة التوقيف بشهر إذا كان قرار الوالي وبثلاثة أشهر إذا كان القرار من وزير الداخلية.¹³

ثانيا الإقالة (الاستقالة الحكمية) :

بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي يعتبر العضو مستقيلا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي عندما يكون تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا ويعلم رئيس المجلس الشعبي الولائي الوالي بهذه الإقالة وإذا لم يقم بذلك وبعد إعداره من طرف الوالي فإن وزير الداخلية يعلن عن هذه الإستقالة بقرار، أما بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي فإن الوالي يصرح بإقالة كل عضو من المجلس الشعبي البلدي يتبين أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو أن تعثره حالة من حالات التنافي ويتم استبداله بعضو احتياطي، أما الإقالة كانت بمثابة عقوبة للأعضاء بسبب الغيابات المتكرر الغير المبررة.¹⁴

ثالثا الإقصاء:

يكون إقصاء أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة يتخذها المجلس الشعبي الولائي على عكس ما كان في إطار الأمر 69-38 حيث يتم إقصاء العضو بموجب المرسوم.¹⁵ أما بالنسبة لأعضاء المجلس البلدي فعندما تثبت إدانة العضو الذي تمت توقيفه فإنه يقصى نهائيا من المجلس الشعب البلدي بحيث يعلن عن إقصائه قانونيا كما يصدر الوالي قرار الإقصاء، يظهر من

¹³ بدة عيسى، " مالية البلدية وإنعكاساتها على التنمية المحلية " رسالة ماجستير في علوم التسيير، فرع النقود والمالية، جامعة الجزائر، 2008، ص 102.

¹⁴ كواشي عتيقة، " اللامركزية الادارية في الدول المغاربية"، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، فرع: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، ص 64.

¹⁵ بالخير محمد، " التنمية المحلية وإنعكاساتها الاجتماعية"، رسالة ماجستير في علم الاجتماع التنظيم والعمل، جامعة الجزائر، 2005، 212.

خلال هذه الإجراءات أن صلاحيات السلطة الوصية تكمن فقط في ملاحظة هذه الإجراءات وتجسيدها قانونا بقرار من الوالي.

وتظهر أهمية الإقصاء في حالة سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، مع إمكانية إقصاء أي عضو من المجلس يعيق السير العادي للمجلس بقرار من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي لمدة لا تتجاوز شهر ويمكن أن تصل إلى ثلاثة شهور بقرار من وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالي.

فيما يخص ممارسة الوصاية على المجالس المنتخبة يظهر جليا لأنها جاءت محدودة في إطار قانون الولاية والبلدية على عكس ما كان عليه في ظل الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية والأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية، لكن هذه الوضعية لم تستمر طويلا بحيث صدر مرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09-02-1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ والمرسوم التنفيذي 92-143 المؤرخ في 11-04-1992 المتعلق بتوقيف العضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية استعادت السلطة المركزية صلاحيتها التقليدية الممارسة في ممارسة السلطة الوصية على المجالس المنتخبة وهذا من خلال أخذ إجراءات توقيف لأعضاء المجلس من طرف الوالي وإجراءات التوقيف وحل المجلس ككل من طرف رئيس الحكومة سابقا والآن من طرف الوزير الأول.

وفي قانون الولاية الحالي رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 بحيث أنه جاء فيه يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه تحت طائلة عدم قابلية الانتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليه قانونا، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بمداولة، ويثبت الوزير المكلف بداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار.¹⁶

¹⁶ ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، المادة 44، ص 12.

المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة

أولا المصادقة:

ينص قانون الولاية على مبدأ عام يقضي بمدونات المجلس الشعبي الولائي تنفذ بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى 15 يوم إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به ومن بين هذه الاستثناءات كل مداوات التي تتناول (الميزانيات والحسابات، إحداث مصالح ومؤسسات عمومية) حيث تتطلب هذه المداوات مصادقة السلطة الوصية قبل الشروع في تنفيذها.

أما بالنسبة للبلدية فإنه يتم تنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي مباشرة بعد مضي 15 يوم من إيداعها لدى السلطة الوصية ويظهر أن المدة قد تقلصت مقارنة بالمدة التي نص عليها الأمر 67 - 24 والتي كانت تقدر بـ 20 يوم.

لكن هناك بعض مداوات تتطلب المصادقة مسبقا من طرف الوالي قبل تنفيذها أي لا تكتسب أي قوة قانونية ملزمة – الطابع التنفيذي للقرارات الإدارية للبلدية – إلا بعد مصادقة الوالي وتمثل هذه المداوات المتعلقة بالميزانيات والحسابات أو إحداث مصالح ومؤسسات عمومية، غير أن هذه المداوات إذا لم تقم السلطة الوصية بالمصادقة عليها في غضون 30 يوم من تاريخ إيداعها في الولاية تعتبر المصادقة عليها ضمنية.

بمقارنة هذه المداوات التي تتطلب المصادقة المسبقة مع ما كان عليه الأمر 67-24 في المادة 107 (مثل القروض وقبول الهبات والوصايا، محاضر المزايدة والمنقصات، نقل ملكية والأماكن والمبادلات العقارية ...) يظهر ان عددها قد تقلص وهذا ما يبين إرادة المشرع في الحد من تدخل السلطة الوصية في شؤون البلدية، لكن يظهر أن المشرع قد غير من إرادته بحيث نجد انه يعاود الرجوع من جديد إلى نص المادة 107 من الأمر 67-24 وهذا ما توضحه المادة 47 من المشروع التمهيدي للبلدية.

إن ضرورة خضوع هذه المداوات للمصادقة مهما كان شكلها إلا بعد فوات مدة 15 يوم إيداعها بالولاية وذلك لفحص مشروعيتها بالنسبة للأمور العادية وإذا لم تكن المصادقة الصريحة فإنها كون ضمنية بعد فوات 30 يوم توحى اتساع مجال الرقابة بحيث ضيقت وإلى حد كبير من

سلطة المجالس المحلية المنتخبة ونجد ذلك واضحا خاصة عندما نكتسب هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة إلا بعد إنتهاء المدة القانونية وليس من تاريخ صدورها وإمضاءها من طرف المجالس المنتخبة وهذا ما يوحي إلى وجود تخوف لدى السلطة المركزية على فتح باب التدخل والتقارير أمام الفاعلين المحليين ومنحهم سلطات واسعة في إتخاذ القرارات، أي أن الإدارة المركزية لا تزال ترى في الجماعات المحلية عاجزة عن التسيير المحكم للإدارة بل هي عاجزة عن تولي سلطة القرار الكاملة مما يعني قصورها الذي يتعارض مع منحها الاستقلالية الكاملة.¹⁷

ثانيا الإلغاء:

تعتبر مداورات المجلس الشعبي الولائي باطلة – بطلان مطلق – إذا كانت مخالفا للقانون أو التنظيم، أو تتعلق بمسألة خارجة عن صلاحياته، أو تمت خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمكن أن تلغي – بطلان نسبي – المداورات التي يكون فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي معني بقضية موضوع المداولة إما باسمه الشخصي أو كوكيله، وفي الحالات يعلن عن البطلان مطلق أو نسبي بموجب قرار مسبب صادر من وزير الداخلية. يمكن أن يطلب الوالي إلغاء مداولة المجلس الشعبي الولائي من وزير الداخلية خلال 15 يوم الموالية لاختتام دورة هذا المجلس ويمكن أيضا لكل ناخب أو دافع ضريبة تقديم هذا الطلب بموجب رسالة مع إشعار بالاستلام إلى وزير الداخلية خلال 15 يوم من إشهار المداولة وإذا لم يصدر رد الوزير بعد شهر من هذا الطلب تصبح المداولة قابلة للتنفيذ وفي كل الحالات يتم تأجيل تنفيذ المداورات التي تكون موضوع إجراء طلب الإلغاء.

أما بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي فإنه يحق للوالي ان يلغي أي مداولة غير شرعية يجريها المجلس تكون مخالفة لأحكام كل من الدستور والقوانين التنظيمات أو في حالة ما تناولت موضوع خارج اختصاصه، وكذلك المداورات التي تتم خارج اجتماعاته، ويصرح الوالي ببطلان هذه المداورات بموجب قرار معلل ودون تقييد بمواعيد وأجال معينة وهذه هي القاعدة العامة، لكن هناك بعض المداورات تفتقر إلى النزاهة والشفافية مفترض في أي عمل إداري بحيث قد يشارك فيها عضو من المجلس له مصلحة بموضوع المداولة بصفة شخصية أو كوكيل وفي هذه الحالة إذا لم

¹⁷ ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، المادة 100، ص 17.

تلغى المداولة من طرف الوالي خلال شهر من تاريخ إيداعها لدى الولاية أو لم يتقدم أي شخص له مصلحة بالطلب من جهة القضائية المختصة بالإلغاء خلال شهر من تاريخ تعليق المداولة فإنها تصبح غير قابلة للإلغاء بعد هذه المدة وذلك حفاظا على استقرار الآثار القانونية لهذه القرارات في المجتمع.

أمام هذا الإجراء يحق لرئيس المجلس الشعبي الولائي/ البلدي أن يطعن في قرار السلطة الوصية القاضي ببطان المداولة أو المعلن عن بطلانها أو الرفض للمصادقة عليها أمام المحكمة المختصة وفق الشروط والاشكال الجاري العمل بها.

تلعب رقابة الإلغاء دور كبيرا في منع كل التجاوزات التي قد ترتكبها الإدارة اللامركزية ولكنها تبقى صاحبة الاختصاص في الحكم وهذا ما يمنع السلطة الوصية من استغلال سلطة الإبطال في قمع المداولات والقرارات التي تتخذها الجماعات المحلية.¹⁸

ثالثا الحلول:

يمكن لوزير الداخلية أن يحل محل المجلس الشعبي الولائي بحيث يتخذ التدابير اللازمة عندما يرفض المجلس الشعبي الولائي الأخذ بالإجراءات التي يلزمه بها القانون أو يقوم بضبط ميزانية الولاية بتسجيل النفقات الإجبارية تلقائيا إذا لم يصوت المجلس على النفقات الإجبارية لميزانية، كما يتدخل لإزالة العجز على سنتين ماليتين أو أكثر إذا لم يقر المجلس باتخاذ التدابير اللازمة لامتناع العجز في تنفيذ الميزانية.

أما على مستوى البلدية فإنه يمكن للسلطة الوصية أن تحل محل سلطات البلدية (أي المجلس الشعبي البلدي ورئيسه) في الحالات التالية:

- يمكن الوالي ان يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية او بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيم منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدني.

¹⁸ بلعباس سعد كمال الدين، " واقع اللامركزية: إستقلالية الجماعات المحلية " مذكرة تربص، فرع إدارة محلية، المدرسة الوطنية للإدارة، 2006، ص 18.

- عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بموجب القوانين والتنظيمات يمكن الوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد إنقضاء الأجل المحددة بموجب إعداره.

- في حالة حدوث اختلاس بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون تصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها.¹⁹

يعتبر الحلول أخطر إجراء إذ يسمح استثنائيا و وفق إجراءات محددة قانونا بأن تحل السلطة الوصية محل الجماعات المحلية وهنا نجد خرقا واضحا للقاعدة الأساسية للامركزية التنظيم الإداري الذي تضمن الاستقلالية في التسيير فهو يضيق منها إلى حد كبير فممارسة إجراء الحلول هو أقرب إلى أسلوب عدم التركيز منه إلى اللامركزية، ولكنه لا يساهم في منع كل التجاوزات التي قد ترتكبها المجالس المحلية المنتخبة في مخالفة القوانين والتنظيمات الخاصة المتعلقة بالمجال المالي .

المطلب الثالث: تأثير هذه الرقابة على إستقلالية الجماعات المحلية

إن الرقابة في ظل النظام اللامركزية رقابة وصائية بعدية ولا تكون إلا بنص قانوني وهي ليست مفترضة على عكس الرقابة السلمية إذ يقول جون ريفيور: " ليس هناك وصاية إدارية بدون نص قانوني وليس هناك وصاية إدارية تتعدي محتوى هذا النص " ، ويضيف الأستاذ ميشال مياي " أن عبارة الرقابة من الناحية الإدارية يمكن أن يكون لها عدة معاني، إما أن تعني السيطرة وتأخذ بهذا المعنى اسم الرقابة السلمية (التسلسلية) ومن خلالها يتم التسيير الكامل لنشاط نظام عدم التركيز، وإما أن تأخذ معنى المراقبة أو الوصاية فإنها تمتد فقط إلى رقابة شرعية القرارات التي تتخذها الهيئات اللامركزية، حيث تعمل الوصاية الإدارية على جعل تصرفات الجماعات المحلية في ظل القواعد القانونية ضمن حدودها، كما تضمن السير الحسن للإدارة ومختلف المرافق العامة وتحفيزها على تقديم أحسن خدمة"²⁰.

¹⁹ ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، المادة 101-102، ص 17.

²⁰ بلعباس سعد كمال الدين، " واقع اللامركزية: إستقلالية الجماعات المحلية " مذكرة تربص، فرع إدارة محلية، المدرسة الوطنية للإدارة، 2006، ص 19.

وبالتالي فهي ضرورية من أجل ضمان إحترام تطبيق القوانين والحفاظ على المصلحة العامة، غير أن اتساع نطاقها يجعل منها قيوداً من حرية هذه الجماعات المحلية ويجعل من السلطة المركزية معرقله لتنفيذ القرارات المحلية والمحلية والمفترض أنها اتخذت في إطار حر مستقل.

إن العلاقة ما بين الرقابة ومجال التدخل علاقة طردية فكما اتسع مجال التدخل كلما ضيقت هذه الرقابة منه وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على أن المركزية في النظام الإداري الجزائري مقيدة، إذ تبقى سلطة رقابة الجهة الوصية سيدة الموقف في الفصل في تلك الأمور التي يفترض أن تسند للجماعات المحلية في نطاق وتدخلها الواسع.

الرقابة المفروضة على المجالس المنتخبة وعلى أعمالها تبقى عاملاً معرقلًا لنشاط الجماعات المحلية وحرية مبادراتها، ولعل هذا ناتج وبشكل أساسي من التصور القائم لدى السلطات المركزية على عجز الجماعات المحلية عن تحقيق التنمية المنشودة ولذلك يتوجب أن تبقى السلطة الوصية على دراية بكل نشاطات الجماعات المحلية لمنع أي تجاوز قد يرتكبه النواب المنتخبون المحليون وقمع كل محاولة تجاوز الحدود المحددة في القانون لهذا تبقى الرقابة بنمطها التقليدي وبأسلوبها الكلاسيكي أنجع طريقة لحماية الإدارة المحلية من نفسها ولفرض حضور قوي ودائم للدولة.

نظام الوصاية الإدارية هو انعكاس لطبيعة النظام الممارس في الدولة (هل يغلب عليها الطابع المركزي أو اللامركزية) وكذلك هو انعكاس لدور هذه الأخيرة في المجال الاقتصادي والاجتماعي، ومن ثم فهو يعكس مدى استقلالية أو تبعية الجماعات المحلية إلى السلطات المركزية في ممارسة صلاحياتها، وفي هذا الإطار فإن التنظيم الإداري في ظل التوجهات الاقتصادية والاجتماعية للدولة يحاول أن يجمع بين التمثيل الشعبي الذي ينعكس على المستوى القانوني في شغل أجهزة تسيير الجماعات المحلية عن طريق الانتخاب بشكل عام وتقوية سلطة الدولة القائمة أصلاً على مبدأ المركزية والتي يجسدها الدور الفاعل لنظام الوصاية الإدارية.

ونظام الوصاية المطبق في الجزائر هو الذي يفسر تردد المشرع في مختلف القوانين التي تحكم سير الجماعات المحلية بالإقرار بالاستقلال الإداري والمالي الذي تقتضيه مبادئ النظام اللامركزية، إذ رغم تأكيده من مبدأ التمثيل الشعبي والتوسيع في مجال التدخل إلا أنه عمل على

تدعيم سلطة الجهات الوصية (الوزير المكلف بالداخلية بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي والوالي بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي) .

وهذا الوضع يبرز هيمنة السلطة الوصية على تسيير شؤون المحلية التي هي من اختصاص الجماعات المحلية هذا من شأنه أن يترك آثار على أسلوب تسيير الجماعات المحلية. فبالإضافة إلى اعتبار الوالي جهة وصائية على البلديات أسندت له كل قوانين الولاية المتعاقبة بحيث مهمة تنفيذ على مستوى الولاية وهذا لا يتماشى ومبادئ الاستقلال الإداري مما يجعل الولاية صورة من صور اللامركزية الناقصة أو غير المكتملة.

بيد أن هناك تقارب بين الرقابة على المجلس المنتخبة وعلى أعمالها بحيث عرفت الرقابة على المجالس المنتخبة تطور نوعي في تنظيمها من خلال تخفيف الضغط الذي تمارسه جهات الوصاية على المجالس المنتخبة بينما بقيت الرقابة على أعمالها تقريبا على حالها كما كانت عليه في ظل القوانين السابقة.

أما في مجال الرقابة على أعمال التي تؤكد على مبدأ العام الذي يحكم نظام الوصاية على أعمال المجالس المنتخبة والقاضي بنفاذ مداوات المجلس الشعبي البلدي كأصل عام بمرور 15 يوم على إيداعها لدى الولاية.²¹

إلا أن التحفظ والمتمثل في إقرار الوالي بالإدلاء برأيه خلال 15 يوم مع الإقرار له بسلطة إلغاء هذه المداوات بصفة مباشرة من شأنه أن يجعل قاعدة النفاذ المباشر للمداوات الجماعات المحلية تفتقد أي قيمة عليه، ونفس هذه الانتقادات يمكن تقديمها بالنسبة للولاية طالما أن نظام الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي يخضع لنفس المبادئ والأحكام التي تنظم الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

وهناك عامل آخر يعرقل استقلاليتها كشخصية معنوية ويتمثل في تكريسه للدور المهيمن للوالي على الولاية، رغم أن كل من قانون الولاية والبلدية يجبر لرئيس المجلس المنتخب اللجوء إلى القضاء المختص لطعن في كل القرارات التي تتخذها السلطة الوصية والقاضية ببطلان أي مداولة أو المعلن عن إبطالها أو الرفض التصديق عليها إلا أن هذه الإمكانية القانونية تبقى في نظرنا ذات أثر محدود لصيانة استقلالية الجماعات المحلية لاعتبارات كثيرة منها ما يتعلق بطبيعة

²¹ بلعباس سعد كمال الدين، نفس المرجع، ص20.

الطعن بالإلغاء في حد ذاته الذي يترتب عليه وقت تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة عن جهة الوصاية بمقتضى القانون ونظرا لطول الإجراءات التقاضي التي تزيد من الفترة التي تظهر فيها نتيجة الطعن.

وهذا ما يشكل حاجزا عمليا للجوء ممثلي الجماعات المحلية لهذا الطريق الحصول على إلغاء تصرفات جهات الوصاية.

ومنها ما يتعلق بنقص الممارسة الديمقراطية وضعف الدور السياسي بحيث أن الأحزاب السياسية مثلا فيما يتعلق بمتابعة الحملة الانتخابية التي انتخبوا على أساسها لشغل هذه الوظائف.

وأهم عائق قانوني لتصرفات الجماعات المحلية وممارستها لوظائفها يتمثل أساسا في سلطة الإلغاء المباشر الممارس من قبل الهيئات الوصية وهذا يتنافى من حيث المبدأ مع الاستقلالية المقرر لها

قانونا ويحتم ضرورة إعادة التفكير في نظام الوصاية الممارس على الجماعات المحلية.²²

²² بلعباس سعد كمال الدين، نفس المرجع، ص 21.

المبحث الثالث: انعكاسات تبعية الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

استعرضنا في المبحثين السابقين مدى استقلالية الجماعات المحلية ورقابة الممارسة من طرف السلطة الوصية وفي هذا المبحث نتناول انعكاسات تبعية الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية، وقد تم تقسيم هذا المبحث بدوره إلى ثلاث مطالب وهي على التوالي الدور التنموي المحلي للجماعات المحلية ثم المشاكل التي تواجه الجماعات المحلية ونختتمها بأفاق وسبل تجاوز تلك المشاكل.

المطلب الأول: الدور التنموي المحلي للجماعات المحلية

أولا نتكلم عن التنمية المحلية فهي عبارة عن العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية لرفع من مستويات التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات المحلية.²³

و لعل التأمل في تعريف التنمية المحلية بعمق، فإن ذلك يكشف بوضوح عن مبدأ جوهرى وأساسى تقوم عليه التنمية المحلية وهو مبدأ ديمقراطية التنمية المحلية عملا بالمبدأ القائل أن الجماعة تخدم نفسها بنفسها وفقا لإمكاناتها ومن ناحية أخرى فإن التنمية المحلية تقوم على أساسين، الأول هي الموارد الذاتية، أما الأساس الثاني فهي كما تطرقنا له هي الموارد الخارجية.

وبالتالى فإن التنمية المحلية تعمق مبدأ المشاركة في التنمية تحت مبدأ ديمقراطية التنمية المحلية.²⁴

²³ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الإسكندرية: دار الجامعية، 2004، ص 13.
²⁴ نفس المرجع السابق ذكره، ص 16.

إن الجماعات المحلية هي مجموعة الأجهزة التنفيذية والفنية على المستوى المحلي تتولى إدارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي، قد تكون منتخبة أو معينة وتباشر اختصاصاتها عن طريق النقل أو التفويض، فهي تعني توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين أجهزتها المركزية في العاصمة وهيئات محلية مستقلة عنها ومن ثم فهي أسلوب من أساليب تنظيم الدولة من شأنه تحقيق اللامركزية الإدارية.²⁵

إن الإدارة المحلية تستوجب وجود قدر من الرقابة من طرف هيئة الوصاية تهدف لضمان وسلامة حسن سير المرافق المحلية والحفاظ على وحدة الدولة والتزام سياستها العامة. تمتاز بأنها تخفف العبء على الإدارة المركزية التي تعددت وظائفها وتدخلاتها في ظل الدولة الحديثة وانشغالها بإدارة وسائل التنمية، إذن فوجود هيئات محلية ضرورية للتكفل بمسائل تختص فقط بمنطقة دون أخرى، هذه الهيئات تشكل تابعا ومكملا لدور الحكومة المركزية فيها.

لا شك أن الرغبات والحاجات تختلف بين السكان، فالإنسان يعتبر ابن بيئته فما تحتاجه منطقة ما قد لا يصلح لمنطقة أخرى، وما يعتبر حاجة لسكان الريف قد لا يكون كذلك لسكان المدن، كما قد تختلف الاحتياجات بين مختلف أقاليم الدولة.

لهذا يعد لزاما على السلطات المركزية للدولة عند إعداد سياساتها التنموية العامة الأخذ بعين الاعتبار هذا الاختلاف، فتعهد بالشؤون المحلية إلى الهيئات المركزية ملبية للحاجيات المحلية وتكييفها مع سياسة الإدارة المركزية.²⁶

²⁵ عزيز محمد الطاهر، " آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر "، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010.

²⁶ صافو محمد، " المجالس المحلية المنتخبة ودورها في تحقيق التنمية الشاملة "، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم الإداري و السياسي، جامعة الجزائر، 2002.

إذا يمكن أن نستخلص مما سبق أن الجماعة المحلية أو اللامركزية الإدارية هي العهد بجزء من وظيفة الدولة إلى هيئات محلية تقوم بإدارة المرافق المحلية وتجسيد تدخلات الدولة على مستوى مختلف الأقاليم، هذه الهيئات تتمتع بالاستقلالية إلى الحد الذي يسمح بأداء المهام بحرية وديمقراطية، وفي نفس الوقت تخضع لإشراف السلطة المركزية إلى الحد الذي يضمن الالتزام بالسياسة العامة للدولة.

ولقد أولت الدول النامية على اختلاف ظروفها التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية اهتماما بالإدارة المحلية على اعتبارها مظهر من مظاهر الدول الحديثة واقتناعها بالدور الحاسم الذي تلعبه في تحقيق التنمية المحلية.²⁷

تعتبر الجماعات المحلية في العصر الحديث من الوسائل الضرورية للتنسيق بين جهود مختلف الأطراف الفاعلة في تسيير وسائل التنمية لتحقيق مستوى راقى للحكم الراشد.

ذلك من خلال الاستغلال الأمثل للموارد البشرية والاقتصادية لكل مجال أو إقليم.

كما أصبحت الحاجة ماسة لاستخدام الأساليب العلمية الحديثة في إدارة شؤون المجتمعات، خاصة ونحن في بيئة تتميز بدرجة عالية من التعقيد وسرعة التغيير، إذ أصبحت الإدارة المحلية معياراً للتمييز بين المجتمعات والدول المتقدمة والمتخلفة، فهناك إدارة جيدة مؤدية لدورها في التنمية وإدارة عاجزة عن أداء وظيفتها.

لقد أصبحت من المعايير الأساسية لقياس درجة التقدم والتخلف للأمم، وذلك بمدى الأداء الإداري باشتراك جميع الفاعلين الحقيقيين في إحداث تنمية فعالة تخلق توازن مجالي تتساوى فيه توزيع

الثروات وتتحقق فيه العدالة الاجتماعية، وتبقى هذه أهداف الدول النامية والمتقدمة على حد سواء.

هذا ما يتطلب طرق حديثة لتسيير الثروات الوطنية والمحلية وذلك بالتنسيق بين مختلف الهيئات والمصالح المتدخلة في مختلف الأقاليم بغرض تفعيل التنمية الوطنية والمحلية وذلك بخلق مجال

للتنسيق وتحديد الأدوار وضبطها بقوانين مرجعية لكل المتدخلين.²⁸

ويمكننا القول أن الجماعات المحلية لها دور يجب أن تقوم به لأجل تنمية القطاعات المختلفة في

²⁷ عزيري عثمان، "دور الجماعات والمجتمعات المحلية في تسيير والتنمية"، رسالة ماجستير في التهيئة العمران، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008، ص 25.
²⁸ نفس المرجع، ص 33.

المدن والأرياف وأن بلوغ هذا الهدف يجب أن يبدأ أولاً بتحديد أسلوب دقيق لتسيير هذه الجماعات ويمكن إبراز ذلك فيما يلي:

- إن أحد أهم التطورات المسجلة في السنوات الأخيرة تكمن في بروز الجماعات المحلية كفاعل على الساحة الدولية وعلى هذا الأساس، فإن تشجيع ترقية التعاون اللامركزي والعمل على جعله أداة ناجعة لاستقطاب الاستثمار. إن المنتخب المحلي هو المسؤول الأول على توفير أحسن الظروف الممكنة لاستقبال الاستثمارات الوطنية والأجنبية على المستوى المحلي،

ومن ثمة على هذا المنتخب أن يسعى أيضاً من أجل استكشاف كل السبل التي يتيحها التعاون اللامركزية لجلب التمويلات الخارجية الضرورية لدفع وتيرة التنمية في جماعاته المحلية.

- تنمية الموارد الجماعية بالشكل الذي يحافظ فيه على ممتلكات الجماعة وجعل تلك الممتلكات أكثر مروية مع الحرص على عدم أثقال كاهل المواطنين بالضرائب المباشرة وغير المباشرة.

- ترشيد صرف تلك الموارد لخدمة مصالح المواطنين في مجالات السكن والصحة والتعليم وتوفير البنيات التحتية الأساسية التي تعتبر ضرورية لسير الحياة العادية بالإضافة إلى استثمار المتوفر منها لإحداث مقاولات جديدة تساهم في الحد من البطالة من جهة، وفي تنمية الموارد الجماعية من جهة أخرى.

- على المستوى الاجتماعي يجب تشخيص ومعرفة حاجيات السكان في التعليم والصحة والسكن والشغل، والعمل على بناء المدارس والمستوصفات الكافية وإعداد البقع الأرضية لبناء السكن الاجتماعي لتمكين ذوي الدخل المحدود من التوفر على سكن لائق يتناسب مع مستوى دخولهم، مع البحث المستمر عن مناصب الشغل الجديدة للعاطلين والمعطلين في نفس الوقت لوضع حد لآفة البطالة.

- وعلى المستوى الثقافي فإن الاهتمام يجب أن ينصب على دعم الجمعيات الثقافية الجادة عن طريق إيجاد المقرات الضرورية لقيام أنشطة ثقافية لإنتاج القيم الإيجابية التي تساعد في القضاء على مختلف الأمراض الاجتماعية بالإضافة إلى تقديم الدعم المادي والمعنوي لتلك الجمعيات حتى تستطيع التغلب على الصعوبات.

-أما على مستوى التنمية الفلاحية فإن استراتيجيات التي يجب على الجماعات المحلية إتباعها تنصب على تطوير المنتوجات ال متكيفة مع المناطق الطبيعية والتربة المحلية، بهدف تكثيف الاستغلال الزراعي وتحقيق الاندماج الزراعي والصناعي بحسب كل مادة.²⁹

لقد حاولت الجزائر من مطلع التسعينات من القرن الماضي إرساء مبدأ اللامركزية الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية سواء على المستوى المحلي والوطني ويتضح هذا جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية _ الولاية والبلدية _ عبر الإصلاحات المستمرة وذلك في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية وغيرها من الإصلاحات التي انطلقت عام 1990 بمقتضى قانون رقم 90_08 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 90_09 المتعلق بالولاية المؤرخان في 7 أبريل 1990 وذلك في إطار التحول الذي شهدته الجزائر آنذاك نحو اقتصاد السوق وصولا إلى القانون رقم 11_10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 المتعلق بالولاية وقد مست هذه الإصلاحات الأخيرة الجماعات المحلية كهيئة لامركزية أسندت لها مهمة إدارة المرافق المحلية للنهوض بمشاريع التنمية على مستوى المحلي.³⁰

ذلك أن الجماعات المحلية لا يمكن أن تكون أدوات للتنمية بمختلف مجالاتها ما لم تكن قائمة على أسس قانونية من دستور وقوانين توفر الضمانات اللازمة لإجراء انتخابات حرة ونزيهة لتكوين مسؤولين نزهاء يعبرون قولا وفعلا عن إرادة الناخبين الذين اختاروهم بالإضافة إلى ذلك يشترط قيامها على الأسس الاقتصادية التي تساعد فعلا على قيام تلك الجماعات بدورها التنموي المحلي من خلال ضبط الموارد القائمة والبحث عن موارد جديدة بعيدا عن إقبال كاهل المواطنين بالضرائب المختلفة وترشيد صرف تلك الموارد في مشاريع تنموية تساعد على تشغيل العاطلين في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

المطلب الثاني: المشاكل التي تواجه الجماعات المحلية

²⁹الساكري الصالح، " المعوقات التنظيمية وأثرها في فعالية الجماعات المحلية"، رسالة ماجستير في علم الاجتماع التنظيم والعمل، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008، ص 216.

³⁰ الساكري الصالح، نفس المرجع، 217.

تواجه الجماعات المحلية في تحقيق برامج التنمية المحلية على مستوى وحداتها مشكلة التمويل، وضعف الموارد المالية المحلية المخصصة لأغراض التنمية، وبذلك يصعب على هذه الوحدات تنفيذ كافة أو بعض البرامج التنموية الضرورية لسكان الوحدات المحلية. إن هذه المشكلة تخص الاستقلال الفعلي والحقيقي للوحدات المحلية في الحصول على الموارد المالية حيث تتقيد حريتها برقابة السلطة المركزية في فرض الضرائب والرسوم المحلية وعلى الاقتراض، كما تتقيد كذلك حريتها بالرقابة على ميزانيتها، وعلى أوجه الصرف الخاص بإيراداتها المختلفة، غير أن عدم كفاية الموارد المالية المحلية لا يعود فقط إلى القيود التي تمارسها السلطة المركزية وإنما يعود كذلك إلى صغر حجم الوحدات المحلية التي لا يمكنها الحصول على الموارد الذاتية الكافية، وذلك لوجود علاقة قوية بين مساحة الوحدة المحلية ومواردها المالية، حيث أن القدرة التمويلية غالبا ما تتناسب عكسيا مع كبر الوحدات المحلية وكثافتها السكانية ودرجة تقدمها الحضاري.

وتوجد هذه المشاكل على الرغم من الإصلاحات المتواصلة، بحيث عرقلت من مسيرتها للوصول بالمجتمع إلى طريق الرقي والرفاهية.³¹

و تتمثل هذه المشاكل أساسا فيما يلي:

1- المشاكل المالية:

تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي فعال، وعليه يمكن قياس درجة فعالية واستقلالية أي سلطة محلية بمدى قدرتها المالية على تمويل برامجها الخدمية وتنفيذ سياساتها وخططها التنموية من مصادرها الذاتية، بدون الاعتماد كلية على الإعانات والدعم المركزي، وعلى هذا الأساس فإن الجماعات المحلية لا تتمكن من سد الحاجات المحلية والإنفاق عليها، إلا إذا كان تحت سيطرتها مالا تغترف منه، وطبيعي أنه كلما كانت الجماعات المحلية تعتمد على مواردها فقط في سد نفقاتها المحلية، كان ذلك ضمانا لاستقلالها ويبعد عنها الرقابة الشديدة التي تمارسها السلطة المركزية.

ومع ذلك فلا بد من الإشارة إلى أنه قد لا يكون بوسع أي سلطة في عصرنا الحاضر أن تكتفي بمواردها الذاتية، وتستغني بالتالي عن الدعم المركزي، شيء الذي ظل يشكل عبئا ثقيلا على الخزينة العمومية لمعظم الدول النامية والمتقدمة على حد سواء.

³¹ طيبي سعاد، "المالية المحلية ودورها في عملية التنمية" أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة يوسف بن

خدة، الجزائر، 2009، 109.

وعليه إذا كانت معظم الهيئات المحلية بما في الهيئات المحلية في الجزائر، تعتمد على الدعم المركزي، فهذا يعني فقدانها بعض من استقلاليتها المنصوص عليه قانونا في قوانين ونظم الإدارة المحلية لكل دولة، ولا تنتهي مشاكل الجماعات المحلية عند شح الموارد المالية فحسب، بل إنها تخضع لرقابة مركزية صارمة متعددة القنوات والآليات، مثل الرقابة الإدارية التي يمارسها الجهاز التنفيذي والرقابة التي يمارسها الجهاز التشريعي... الخ.

وقد عزى أحد الباحثين أزمة الجماعات المحلية في الجزائر إلى الضغوطات الرقابية الصارمة والشديدة التي تطبقها الأجهزة المركزية وإلى قصور الإمكانيات المادية والبشرية، بالإضافة إلى المشاكل التنظيم والتسيير.

إن هذا الوضع المتردي يحتم على كافة الهيئات المحلية في الدول النامية، بما فيها الجزائر ضرورة التفكير في ارتياد آفاق جديدة، والبحث عن وسائل مستحدثة، تسهم في زيادة مواردها وتأكيد استقلالها، ومن ثم تكون في وضع يمكنها من تح احيق احتياجات أفراد المجتمع المتزايدة.³²

- 2 - المشاكل الفنية:

تعاني معظم الدول النامية بما فيها الدول العربية والجزائر خاصة من خلل هيكلي في بنية الهيئات المحلية، فهناك قضايا متعددة تتعلق باليد العاملة، من حيث أدائها، تدريبها، تأهيلها وتحفيزها، فنقص الخبرات الفنية وانخفاض مستوى كفاءة موظفي الجماعات المحلية، إضافة إلى قلة عدد المهندسين والمتخصصين العاملين في المؤسسات المحلية، تعتبر من المشاكل التقليدية التي تواجهها الجماعات المحلية ولازالت.

إلى جانب هذا تعاني البلديات والهيئات المحلية خاصة في الوطن العربي من غياب شبه تام لعنصر المشاركة الشعبية، وأسباب هذا الغياب عديدة أهمها ما يعود إلى انفراد النخب الحاكمة بإدارة الشؤون العامة التي تخص المجتمعات المحلية وتمس حياتها مسار مباشر.

ففي الجزائر مثلا وبالرغم من النص القانوني في كل من قانون البلدية وقانون الولاية على الرقابة الشعبية بحيث تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية³³.

³² صديني عبد الرحمان، " التنمية المحلية للبلديات الجزائرية"، رسالة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2009، ص 69.

³³ ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، المادة 26، ص 11.

وكذا البلدية فإن جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية بحيث تكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة .

غير أن المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل :

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخب،

- دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.³⁴

فعلنية الجلسات المحلية واجبة إلا أنها تتم في الواقع بعيدا عن أية مشاركة شعبية ولا يحضرها إلا القليل، مما يفقد تلك النصوص قيمتها.

إضافة إلى أن قصور الخدمات العامة المحلية أدى إلى تدمير المواطنين وفقدانهم الثقة في هذه الأجهزة مما أدى إلى عزوف الكثيرين عن المشاركة في عضوية هذه المجالس والإسهام في نشأتها. فلقد سبق وأن أشرنا أن الشأن العام الذي كانت تنفرد به الدولة برعايته وإدارته أصبح متشعبا بحيث يكاد يفوق إمكانياتها، لهذا لابد وإشراك أفراد المجتمع في هذا الشأن، فغياب أو تغييب عناصر المجتمع المدني الفاعلة عن ساحات وفضاءات الحكم المحلي يضر كثيرا بالهيئات المحلية في معظم الدول النامية والعربية خاصة ويفقدها ثقة الجماهير فيها.

3- الانفجار السكاني:

إضافة إلى المشاكل السابقة، فإن الانفجار السكاني الذي تعاني منه العديد من الهيئات المحلية في أغلب الدول النامية، والناجمة عن التحضر والتمدين السريعين، والهجرة المتزايدة من الريف إلى المدينة، بتعدد أسبابها، ودوافعها، قد تسبب في ظهور العديد من المشاكل والظواهر السلبية مما يستدعي مواجهتها وإيجاد الحلول لها الجماعات المحلية، فقد تدنى مستوى الخدمات بسبب زيادة الضغط عليها ، وازدحمت الشوارع ووسائل المواصلات، وتلوثت البيئة، واكتظت مدارس التعليم، وكذلك الحال بالنسبة للمستشفيات والمرافق الصحية، إضافة إلى ازدياد نسب البطالة والجريمة، وبروز ظاهرة أحزمة الفقر (وتعرف في الجزائر بالبيوت القصديرية)، التي تحيط بالمراكز

³⁴ ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، المادة 26 ، ص 09.

الحضرية، والمتمثلة في السكن العشوائي أو الفوضوي، حول العديد من المدن الكبرى على غرار مدن القاهرة، الجزائر، الخرطوم، الرباط، دمشق، نيروبي، نيودلهي... الخ.

4- المشاكل الإدارية:

من المشاكل الإدارية التي تعاني منها المحليات في العديد من الدول النامية بما فيها الجزائر والدول العربية، غموض القوانين والتشريعات التي تتعلق بالعلاقة بين المركز والهيئات المحلية من ولاية، وبلدية.

فكما أشرنا سابقا، أن متطلبات الإدارة الرشيدة والفعالة تتطلب وتحتم تطبيق نظام حكم لامركزية، تتسم فيه العلاقة بين المركز والأطراف (الجماعات المحلية) بالاستقلالية النسبية لا التبعية والخضوع.

فبالرغم من النصوص التي حددت اختصاصات المجالس المحلية خاصة البلدية، في معظم الدول النامية، إلا أنها لا تتمتع باستقلالية حقيقية في إدارة شؤونها، ثم إنه مادامت الأنظمة اللامركزية تعتمد على الدعم المركزي المباشر من الحكومة المركزية، فهذا يؤدي إلى اختلال العلاقة بين المركز و أطرافه.

ففي الجزائر ومن خلال قوانين الجماعات المحلية (قانون البلدية وقانون الولاية وهما على التوالي المرسوم رئاسي رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، و المرسوم رئاسي رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012) ، يتضح لنا مدى اتساع اختصاصات الجماعات المحلية الجزائرية، ومدى تدخلها في كل الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلا أن هذه الاختصاصات مقيدة إلى حد كبير بتدخل سلطة الرقابة.

إضافة إلى هذا، فإنه هناك عدة مشاكل إدارية تواجهها المحليات في كثير من الدول النامية بما فيها الجزائر، أهمها:

- الشكوى من الروتين الحكومي الذي يعرقل أعمال الإدارة المحلية، وتعدد الإجراءات الحكومية.
- فقدان التنسيق بين أعمال الهيئة المحلية وفروعها.
- ضعف أجهزة المتابعة والرقابة والتدقيق.

- ضعف الجهاز التنفيذي للهيئات المحلية، وعدم تفهمها للواقع والظروف المحلية.³⁵

- انتشار المحاباة والمحسوبية في تعيين موظفي الهيئات المحلية، مما يؤثر على كفاءة العاملين عليها، فكل هذه المشاكل مالية، فنية، وإدارية، تواجهها الهيئات المحلية في كثير من الدول النامية، وهو ما يتطلب القيام بإصلاحات جوهرية تمس كيان الجماعات المحلية وتنظيمها وصلاحياتها، من أجل القيام بمهامها المنوط بها على الوجه المطلوب.

المطلب الثالث: آفاق وسبل تجاوز تلك المشاكل

بالنظر إلى المشاكل والمعوقات التي أشرنا إليها، نحاول في هذا المطلب معرفة أهم العوامل التي يمكن أن تساعد في تهيئة المناخ المناسب لتطبيق إصلاحات جوهرية، تسهم بفعالية في تطوير وتحديث الجماعات المحلية، حتى تتمكن من تحقيق أهدافها الخدمائية والتقليدية والمستحدثة وتحقيق التنمية المحلية بمعناها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والسياسي الشامل.

- الإصلاح المالي:

إذا كان ضعف الهيئات المحلية في العديد من الدول النامية بما فيها الجزائر مرتبطا إلى حد ما بضعف إمكانياتها المالية، فلا بد من العمل على تطبيق جملة من الإصلاحات المالية. وأهم هذه الإصلاحات، منح الهيئات المحلية استقلالية مالية أوسع وحصولها على نصيب معقول من الموارد المالية الوطنية لتواكب متطلبات التنمية المحلية، وزيادة الاستثمارات في المحليات كإعطاء المجالس المحلية حرية أكثر في التصرف في أموالها وفرض الضرائب والرسوم، وأن ينص على ذلك في الدساتير القائمة، وقوانين ونظم الإدارة المحلية، في هذه البلدان، على أن تتولى الهيئات المحلية مهام تحصيل الضرائب والرسوم التي تؤول إليها قانونيا، وأن تتصرف فيها بمعزل عن أي تدخل من جانب الحكومة المركزية، كما هو معمول به في أغلب الدول المتقدمة.

كما يتطلب الأمر تطوير وتعزيز قدرات الجماعات المحلية على زيادة تنوع مصادر مداخيلها وإيراداتها المحلية، ذلك بإدخال إصلاحات جوهرية على سياستها الضريبية، تهدف إلى توسيع مجال الخضوع للضريبة، وتحسين وتطوير آليات تقديرها وجبايتها، تقليل الإعفاءات الضريبية تحسين طرق وأساليب المراجعة الداخلية، عصرنه والإدارة الضريبية، فمن شأن إصلاح النظام

³⁵ نور الدين يوسف، "الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر" أطروحة دكتوراه، معهد العلوم الاقتصادية وعلوم التنسيير، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2010، ص 58.

الضريبي أن يعزز فاعلية وعدالة الضرائب المفروضة على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي.³⁶

بالإضافة إلى إصلاح مداخل الأملاك وتثمينها، والتي تعتبر ضعيفة في معظم الهيئات المحلية في الدول النامية ولهذا يجب إعادة الاعتبار لها من خلال تحديدها بدقة والتحكم في تسييرها. كما أنه يجب على الهيئات المحلية إشراك القطاع الخاص في نشاطاتها المحلية وتثمينه وتشجيعه لتخفيف أعبائها وتنمية وتطوير مصادرها المالية، فباستطاعة القطاع الخاص ارتياد العديد من المجالات الخدمية التي ظلت حكرا على الجماعات المحلية في العديد من الدول النامية وتأديتها بصورة أفضل من حيث الكم والكيف.

وهناك ظروفًا موضوعية لا بد من توفرها لتشجيع القطاع الخاص لدخول المجالات الخدمية والتنمية للجماعات المحلية، أهمها توفير الإطار القانوني الملائم، وذلك بإصدار التشريعات القانونية التي تحمي كافة حقوق المستثمرين، والتقليل من الإجراءات القانونية، إضافة إلى توفير البنى التحتية والكوادر الوطنية المؤهلة.³⁷

- توازن العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية:

سبق وأن أشرنا، إلى وجود اختلال واضح في العلاقة بين المركز والأطراف (الإدارة المحلية) مما أضر كثيرا بهذه الأخيرة وعرقل مسيرتها، وتصحيح هذا الاختلال يعتبر الخطوة الأولى في طريق إصلاح وتطوير نظام الإدارة المحلية في الدول النامية وخاصة الدول العربية.

فبالإضافة إلى الإصلاحات المالية المذكورة التي تساعد في إعادة التوازن المطلوب، فإنه لا بد من ترتيب العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، وتقسيم وتوزيع السلطات بينهما بصورة واضحة، بحيث لا تتعدى أي منهما على صلاحيات الأخرى، إضافة إلى تنظيم العلاقات الأفقية والرأسية بين كافة مستويات اللامركزية.³⁸

ولا بد من النص القانوني الصريح والواضح في الدستور وقوانين الإدارة المحلية على اختصاصات وصلاحيات كل مستوى من مستويات الإدارة المحلية، بحيث تنتهي ظاهرة التنازع في الاختصاصات والصلاحيات، مع ضرورة أن يصاحب هذا التوزيع والتنظيم، توزيع عادل في

³⁶ نور الدين يوسف، نفس المرجع، ص 59.

³⁷ نور الدين يوسف، نفس المرجع، ص 59.

³⁸ نفس المرجع، ص 60.

الكوادر والإطارات البشرية، المتمثلة في الإداريين والتنفيذيين، والكتاب العاميين، والمحاسبين والفنيين بكافة تخصصاتهم وتوفير كافة المتطلبات المادية لتعزيز الهيئات المحلية، خاصة البلديات. ومع هذا يجب التأكيد على أن النصوص القانونية لا تكفي وحدها لخلق علاقات متوازنة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، إذ لا بد من وجود وتوفير قناعة تامة والتزام صريح من السلطة المركزية، بمبدأ تطبيق اللامركزية، وتوفير علاقات متوازنة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية.

- الإصلاح الهيكلي والإداري:

فيما يتعلق بالإصلاح الهيكلي والإداري، وتحسين بيئة أعمال الهيئات المحلية، في مختلف الدول النامية، لا بد من إعادة النظر في حجم وأعداد البلديات خاصة البلديات العربية، وتجمعها ووضعها في بلديات أكبر حجماً وأكثر قدرة، وذلك عملاً بمبدأ اقتصاديات الحجم الذي بموجبه تقل التكاليف كلما كبر الحجم.

مما يعني ضرورة تقليص عدد البلديات ، وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى تجربة جمهورية جنوب إفريقيا، حيث تم تقليص أعداد البلديات من 843 إلى 310 بلدية، وفقاً لقانون ترسيم حدود البلديات لعام 1998.

ووفقاً لتقرير المنتدى الدولي حول السياسات الإبداعية وممارسات الحكم المحلي، فإن عملية إصلاح الجماعات المحلية، تتطلب معالجة كافة أوجه البيروقراطية، تبسيط السياسات والإجراءات ومحاربة الروتين، وحسم أي تضارب وازدواجية في اختصاصات المسؤولين، توفير التنسيق التام بين كافة الأجهزة، توفير المعلومات اللازمة المساعدة على سرعة وسلامة اتخاذ القرارات المتابعة والرقابية، تحد وتغيير أنماط السلوك والثقافة السائدة في الإدارات المحلية.

ومن الملاحظ أن معظم الدول العربية تواجه فجوة معرفية واسعة، لن يتم تذليلها إلا من خلال تنفيذ استراتيجيات واضحة تتبنى الربط المحكم بين مخرجات التعليم والتدريب من جهة واحتياجات سوق العمل الفعلية من جهة أخرى.

وعلى هذا فإن تطوير قدرات الهياكل التنظيمية للهيئات المحلية، يتطلب إكمال النقص في الكوادر المحلية، بتطوير الخبرات والمهارات الإدارية، وبالتالي زيادة الفعالية الإدارية، تحفيز المواطنين ومحاربة الفساد والمفسدين.³⁹

بالإضافة إلى ضرورة تسهيل المعاملات، وتحديث القوانين واللوائح، وتعميم وسائل تقنية وثورة المعلومات واختيار العاملين في الأجهزة المحلية، وفقا للكفاءة والتخصص، والقضاء على ظاهرة المحسوبية التي تعتبر من أهم أسباب تأخر الهيئات المحلية. وعلى هذا، فإنه يجب التأكيد على ضرورة الاهتمام بالتعليم المستمر والتكوين المتواصل وإعطائه أولوية قصوى من طرف الهيئات المحلية، وعدم إغفال دور التدريب المهني والفني لأجل تأمين وتوفير قوة عمل ماهرة تتمكن من استيعاب التكنولوجيات الحديثة.

- تفعيل المشاركة الشعبية:

لكي تؤدي الهيئات المحلية دورها بصورة كاملة، لابد من تمهيد الطريق بإحداث انفتاح سياسي يمكن الجماهير الشعبية من المشاركة في تقرير مستقبلها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وذلك عبر مجالس الحكم المحلي المنتخبة انتخابا حرا مباشرا. ولهذا يتوقف نجاح هذه الهيئات المحلية في مواجهة تحديات التنمية والعولمة، على درجة الانفتاح في النظام السياسي ومستوى المشاركة الشعبية التي تسمح بها السلطة المركزية. وهذا لن يتحقق إلا في ظل مناخ ديمقراطي متعافي، وإطلاق حرية العمل السياسي، وفي ظل هذا المناخ ينمو ويزدهر المجتمع المدني المتمثل في الاتحادات والنقابات المهنية والعمالية والمنظمات والجمعيات الشبابية والنسائية، التي يمكن أن تلعب دور الرقيب على أداء الجهاز المحلي، مما يعزز من قيم الشفافية والعدالة والديمقراطية. وعلى هذا يمكن القول أن تطوير وتحديث الهيئات المحلية يتوقف على مدى وعمق الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، أي درجة الانفتاح في النظام السياسي، ومستوى مشاركة المجتمع المدني في أجندة التنمية.

³⁹ وزارة الداخلية والجماعات المحلية، إصلاح المالية والجباية المحلية، الموقع الإلكتروني www.interieur.gov.dz تاريخ الإطلاع 2014/05/16.

وتواجه الجماعات المحلية في الجزائر، اليوم العديد من المصاعب والمشاكل والتحديات التي تؤثر على أداء دورها الخدماتي والتنموي، وتحول دون تحقيق الأهداف التي من أجلها قد وجدت والمتمثلة أساسا في التنمية المحلية، ومن جملة هذه التحديات والعراقيل وأهمها تتمثل في العراقيل التي تواجه الجماعات المحلية في علاقتها بالسلطة المركزية، فعمل الجماعات المحلية يرتبط بمؤسسات وأجهزة تابعة للدولة، تمارس الرقابة الإدارية والمالية الصارمة والشديدة على عمل الجماعات المحلية، هذا بالرغم من تمتع البلدية والولاية بشخصية معنوية واستقلال مالي، باعتبارهما قاعدتا اللامركزية الإدارية.

بالإضافة إلى مشاكل تتعلق بضعف مظاهر المشاركة الشعبية في البيئة المحلية، وتضارب الاختصاصات بين الأجهزة التنفيذية، وانتشار المحاباة والمحسوبية، والأهم من هذا هو محدودية الموارد المالية الناجمة عن ضعف الإيرادات الجبائية بالدرجة الأولى.

والأخطر من ذلك ما تعانيه الجزائر من الاختلاف الكبير بين القوانين والواقع المعاش فمن يقرأ قانون البلدية والولاية يدرك تماما مدى أهميتها والدور الكبير المسند إليها في التنمية والتعمير ودفع عجلة التنمية المستدامة، ولكن الواقع العملي غير ذلك تماما، مما يفقد تلك النصوص قيمتها لأنه لا يتاح لقانون التطبيق الفعلي بتحويله لحقائق عملية فعالة، ولا يحتاج لأي نظام محلي إلا بوصول خدماته للمواطن العادي، وتحقيق الرفاهية الاجتماعية.

وعلى هذا فقد كان من الضروري إدخال إصلاحات جوهرية تمس الجماعات المحلية سواء من الجانب الإداري، أو الجانب المالي أو الجانب التشريعي.

فمن الناحية المالية تتمثل أهم الإصلاحات في تجديد الجباية المحلية، وإعادة الاعتبار لها، وهذا التجديد يكون عن طريق إشراك البلديات في الجباية المحلية بغرض رفع مردودية الضرائب الموجودة عن طريق إشراك الجماعات المحلية في تحديد وعاء الضريبة ونسبها و كيفية تغطيتها.⁴⁰ فمنح هذه الصلاحيات للجماعات المحلية يهدف إلى تقريب الإدارة الجبائية من المواطن للوصول إلى رفع مردودية الضرائب، وباعتبار أن الجماعات المحلية هي المستفيدة الأولى من الجباية المحلية، وهي بحاجة للأموال وجب البحث عنها وتحصيلها.

⁴⁰ يوسف نور الدين، " الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر" أطروحة دكتوراه، معهد العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2010، ص 60..

وفي هذا الصدد سيتم إعادة صياغة المالية والجبائية المحليتين، باعتبار أنهما يشكلان الشرط المسبق لأي إصلاح للجماعات المحلية، وإعادة الصياغة هذه التي ستضاعف موارد البلدية، بقدر محسوس، ستمنح في نفس الوقت الاضطلاع بمهامه وتجعله أقدر على خوض المزيد من المبادرات، هذا بالإضافة إلى إصلاح مداخيل الأملاك بالنسبة للبلديات، وذلك بهدف إعادة الاعتبار لها والتحكم في تسييرها، فالجماعات المحلية تتوفر على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة يمثل استعمالها من طرف الغير لأغراض خاصة، مصدرا ماليا معتبر يجب تثمينه والرفع من مردوديته.

أما من الناحية الإدارية، فأهم الإصلاحات تتجسد من خلال إعادة النظر في التنظيم الإقليمي للبلاد، والمتمثل في تعيين ولاية منتدبين على رأس ولايات جديدة..

وقد اتخذ قرار إنشاء ولايات منتدبة لتحضيرها على مدى ثلاث سنوات لإعلانها كولايات قائمة بذاتها تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية.

ومن الناحية التشريعية، فقد تم إعداد جملة من مشاريع قوانين تخص الجماعات المحلية بغية توضيح مهام كافة الفاعلين المحليين وصلاحياتهم وتحسين تنظيم الجماعات المحلية وتسييرها، وأهم هذه المشاريع إعادة النظر أو تعديل قانوني البلدية والولاية .

إن التحدي الذي يواجه الجماعات المحلية في الجزائر هو ترقيتها إلى مستوى المؤسسات المحلية العصرية القادرة على تقديم الخدمات وتسريع معاملات المواطنين والتواصل المباشر معهم، بتفعيل المشاركة الأهلية، وجعلها عملية مستمرة تساهم في التنمية المحلية.

و لمواجهة التحديات يمكن تقديم جملة من المقترحات التي تساهم في تفعيل وحل مشاكل الجماعات المحلية.⁴¹

- على المستوى الاجتماعي:

- تعبئة الجماعات في حقل التنمية المحلية وخلق الوعي البلدي المحلي، وذلك بحث المواطنين على المشاركة، والتعريف بمشاكل الجماعات المحلية، وهذا يظهر دور الإعلام المحلي في التنمية ونشر الوعي.

- تفعيل العمل البلدي على مستوى أصغر، وتعميم مفهوم لجان الأحياء.

⁴¹ يوسف نور الدين، نفس المرجع، ص 62.

- تشجيع المواطنين على البقاء في المناطق الريفية والنائية، وهذا بعد توفير الأمن وجميع المرافق الضرورية، بغية تعزيز التنمية الفلاحية والحيوانية، وتقليص النزوح الريفي والهجرة نحو المدن.

- توفير الرعاية الطبية ومراكز التكوين المهني للتشجيع على الاستقرار وتشجيع العمل الحرفي.

- على المستوى القانوني:

- تفعيل النصوص القانونية الحالية المتعلقة بالجماعات المحلية في مجال الخدمات العامة.

- دعم الجماعات المحلية من خلال منح سلطات أوسع للمجالس الشعبية المحلية.

- ضمان استقلالية المجالس الشعبية، وتحديد الاختصاصات والحد من تدخل الجهات الحكومية.

- حل إشكالية التمويل والذي يعتبر الشرط الأساسي لنجاح البلديات في أداء أدوارها.

- على المستوى الإداري:

- احترام الفصل بين السلطات على المستوى البلدي وبين الإدارة والمجالس المنتخبة.

- تحسين مستوى الإداريين ورفع مهاراتهم و كفاءاتهم، ومثال ذلك إنشاء مراكز تكوين متخصصة للإدارة المحلية، تتولى عمل تربية مغلقة متخصصة لأعضاء الوحدات المحلية، مما سيسهم مستقبلا في تحسين تجربتهم ومهاراتهم، كما يرفع من مستوى أداءهم.⁴²

وبصفة عامة والرغم من العوائق التي تحول دون تحقيق التنمية المحلية و الناتجة أساسا عن طبيعة العلاقة التي تربط بين الجماعات المحلية والدولة إلا أن كل ذلك يمكن إصلاحه في ظل إستراتيجية الإصلاحات الجذرية التي تتدخل فيها الجماعات المحلية كقطب قاعدي للتنمية المحلية وكفاعل بشكل يفتح آفاقا و تطلعات جديدة لإنعاش التنمية المحلية والتي تساهم بدورها في تعزيز التنمية الوطنية و ذلك بتدعيم الاستثمار المحلي و تشجيع القطاع الخاص في انجاز مشاريع التنمية المحلية و بعث التنمية المحلية من القاعدة نحو المركز و ذلك بالاشتراك الفعلي للجماعات المحلية و بالتالي المواطن في تحقيق أهدافها المرتبطة بمشاريع التنمية المحلية.

⁴² يوسف نور الدين، المرجع السابق، ص 64-65.

خلاصة الفصل:

من خلال ما سبق يتبين أن الرقابة على الجماعات المحلية جاءت في صورة رقابة مشددة ، حيث أنها شملت المجالس الشعبية المنتخبة كهيئة و أعضائه وكذا الرقابة على أعماله كما أن وسائل الرقابة التي تعتمدها السلطة المركزية في مراقبة لمالية الجماعات المحلية يجب أن تقف عند المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه فكرة اللامركزية ككل و هو الاستقلال المحلي الذي يعتبر جوهر اللامركزية الإدارية، فيجب أن تكون هذه الرقابة مضبوطة بشكل دقيق لأن أي تجاوز لها يؤدي حتما إلى فقدان اللامركزية لصفحتها الأساسية و من ثم تصبح الجماعات المحلية عبارة عن مجرد فروع محلية للسلطة المركزية، ومنه فلا نستطيع القول بأن استقلالية الجماعات المحلية هي استقلالية مطلقة ، وإنما نسبية فهي خاضعة للسلطة المركزية ، فيمكننا القول أن تنظيم الجماعات المحلية أقرب إلى عدم التركيز الإداري ، فهي مجرد أداة في يد السلطة المركزية ، وهذا ما يخيّب أمل المواطنين في المجالس المنتخبة ، ويحبط من عزيمتهم في المشاركة في الانتخابات المحلية .

كما أنه لضرورة قيام الجماعات المحلية بأداء سليم في مجالات التنمية المحلية، أضحت الظروف تملّي على السلطات المركزية إعادة النظر في النصوص التي كبلتها بها وإعادة صياغتها بالشكل الذي يضمن لها حرية التصرف في أموالها من خلال تمكينها من منظومة جبائية محلية، وبنفس الوقت التخفيف من تلك الصلاحيات التي تعود بالأساس إلى الجهات الوصية المركزية المعنية، والبحث في صيغ أخرى لتقريب الإدارة من المواطن، كإنشاء الملحقات والفروع، ومن ناحية أخرى، على الجماعات المحلية أن تعيد تثمين مواردها الذاتية سواء منها المالية غير الجبائية أو البشرية، وهنا تبرز ضرورة التكوين وتحسين أداء الموظفين، وعصرنة التسيير بإدخال الوسائل التكنولوجية المتاحة، ومن ثم ترشيد عملية الإنفاق باعتماد الطرق الكمية العلمية في اختيار

المشاريع، من خلال هذا المنظور يمكن الحديث عن أداء الجماعات المحلية في مجالات التنمية، عند توفر الوسائل المالية بشكل دائم ومستمر، إن قدرة الجماعات المحلية على تطوير ذاتها مرهونة بحجم الصلاحيات في صنع قراراتها والاستجابة للمتطلبات الحقيقية في بيئتها. من هنا كان الحديث عن بناء القدرات المحلية أمراً مهماً وأساساً لنجاح التنمية المحلية والمقصود ببناء القدرات المحلية القدرة على البحث عن الإمكانيات البشرية والمادية والثقافية المحلية وتفعيلها والعمل على تطويرها لإحداث التنمية. وفي الأخير فالتنمية الحقيقية تبدأ من المحلية مثل الشجرة الطيبة أصلها ثابت وفرعها في السماء.

الخاتمة:

عرضنا في ثنايا هذه المذكرة أبرز مقومات نجاح الجماعات المحلية ، هو وضوح العلاقة بين هذه الأخيرة والسلطة المركزية وجوهر وأساس هذه العلاقة يكمن في استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية، إلا أنه استقلال محدود ، أي في الإطار الذي يسمح فيه للدولة بحق التدخل في أعمال وصلاحيات المجالس المحلية (البلدية والولائية). إلا أن هذه الصلاحيات تبقى مكسبا منقوصا بدون توفير الوسائل الكافية لتحويلها إلى واقع ملموس، ولعل من أهم هذه العيوب هي عدم استقرار الموارد المالية للجماعات المحلية وكذا افتقارها إلى الكفاءات الإدارية لدى موظفيها، ولقد أدى ضعف هذه الوسائل إلى حاجتها الحتمية لمساعدات السلطة الوصية مما خلق حالة شبه كاملة من التبعية و عدم التحرك إلا بأمر من هذا الأخير، بحيث للتحقق من قيامها بما تفرضه عليها القوانين من التزامات وما يقتضيه الصالح العام، على أن يكون هذا التدخل بالقدر الذي يحقق هذا الغرض وأن لا يحد من حرية العمل الممنوحة لها .

وفي أرض الواقع فافتقار معظم الجماعات المحلية للموارد المالية أدى إلى شلل في أجهزتها المحلية التي اتسمت في كثير من الأحيان بعجز في تحويل الاختصاصات المعترف بها نظريا إلى واقع ملموس، مما أدى إلى فسح المجال أمام التدخل الحتمي للأجهزة المركزية للنهوض بالتنمية المحلية، وهذا ما ترتب عنه التبعية شبه المطلقة بدل اللامركزية المطلقة، وهذا ما يظهر جليا في جميع ميزانيات الجماعات المحلية.

بما أن الجماعات المحلية هيئة إدارية أسندت لها مهمة إدارة المرافق المحلية بإمكاناتها الداخلية والخارجية وبالرغم من تعددها وتنوعها تبقى غير كافية لتلبية حاجات المواطنين المتزايدة وتحقيق أهداف الجماعات المحلية، وبالنتيجة لا يمكنها من القيام بالدور المحدد لها بسبب تراكم الديون وتعدد الفجوات التنموية المحلية من جهة، والنقص في ترشيد استعمال الوسائل والموارد الخاصة للجماعات المحلية، مما يستدعي تطوير هذه الإيرادات وتكييفها مع التطورات الاقتصادية الراهنة والتفكير في إيجاد موارد جديدة ترفع من فعالية الجماعات المحلية، وتجعلها أقدر على مواجهة متطلباتها المحلية والوطنية ولتجاوز كل الصعاب و العوائق التي تعترضها في تنفيذ وظائفها و ذلك بالحرص على تطبيق مختلف الإصلاحات و المقترحات التي تطرقنا إليها وبتفعيل دور المواطنين على مستوى

المحلي في وضع و تنفيذ مختلف البرامج التنموية و تبني كل الآفاق و التطلعات التي من شأنها تحقيق تنمية محلية وصولا تنمية الشاملة.

ولكن منح الاستقلالية المناسبة للجماعات المحلية لأداء مهامها في إطار وحدة الدولة هو بمثابة أول خطوة نحو فك الخناق المفروض عليها بالرقابة غير الفعالة التي تخضع لها و ذلك بسبب التقييد الكبير لها، لهذا يتوجب التخفيف من هذه الرقابة و التضييق منها،

إن ممارسة الجماعات المحلية لصلاحياتها خصوصا في إدارة التنمية المحلية مرتبط بوجود جهاز إداري فعال يتوفر على كفاءات قادرة على تسييره دون اعتماد على هيئات أخرى وهذا يتطلب ما يلي:

- إعادة تكييف المنظومة القانونية بما يسمح بتدعيم الاستقلال الفعلي للجماعات المحلية في جميع النواحي.

- تزويد حصة الجماعات المحلية من المحصلات الجبائية وإعطائها حرية التصرف في بعض الضرائب والرسوم المحلية.

- تأطير الموظفين بالكفاءات العالية و التقليل من سياسة العقود المؤقتة.

- تخصيص هياكل وأجهزة محلية و جهوية على مستوى المحلي لإدارة التنمية المحلية انطلاقا من المصالح المختصة - كمصلحة المشاريع و مصلحة الإدارة و المالية - وتزويدها باطارات متخصصة و ذات كفاءة تسمح بإشراك منظمات المجتمع المدني وتفعيل دورها في مجال الشراكة مع الجماعات المحلية و وضع آليات قانونية و تنظيمية لإدماج المجتمع المحلي في إدارة التنمية المحلية.

- توسيع الشراكة مع القطاع الخاص في الإطار المحلي .

- إحداث مصالح لتكوين على مستوى القيادات الإدارية في الجماعات المحلية لأنها تعاني في الأغلب على مشكلة الأمية الإدارية.

- إن أكبر تحدي قد يواجه الجماعات المحلية في الجزائر هو ترقيتها إلى مستوى المؤسسة العصرية القادرة على تقديم الخدمات وتسريع معاملات المواطنين، والتواصل المباشر معهم وتفعيل مشاركتهم، وجعلها عملية مستمرة في التنمية المحلية وكما قلنا سابقا فالتنمية المحلية كالشجرة الطيبة جذعها في

الأرض وفرعها في السماء يزهر زهرها وينع ثمرها في كل فصل ولأجيال اللاحقة. وبهذا قد وصلنا إلى صحة الفرضيات المطروحة في بداية البحث.

وفي الأخير تبقى آفاق البحث مفتوحة أمام طلاب العلم خصوصا في موضوع :

- دور المجتمع المدني مع الجماعات المحلية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر.

- تطبيق الديمقراطية المحلية بين ما هو مكتوب وما هو ملموس في الواقع المحلي وتأثيرها على الجماعات المحلية.

فهرس المحتويات

الصف

..... مقدمة

الفصل الأول : ماهية الجماعات المحلية

5 تمهيد

6 المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية

6 المطلب الأول: تعريف الجماعات المحلية

9 المطلب الثاني: مفاهيم مشابهة للجماعات المحلية

4 المطلب الثالث: أهداف الجماعات المحلية

7 المبحث الثاني: التطور التاريخي للجماعات المحلية في الجزائر

7 المطلب الأول: مرحلة ما قبل الاستقلال

9 المطلب الثاني: مرحلة الحزب الواحد

2 المطلب الثالث: مرحلة التعددية الحزبية

5 المبحث الثالث: صلاحيات ومهام أجهزة الجماعات المحلية

5 المطلب الأول: أجهزة وهيئات تسيير الولاية

9 المطلب الثاني: أجهزة وهيئات تسيير البلدية

2 المطلب الثالث: مهام الجماعات المحلية وأساليب التدخل

7 خلاصة الفصل:

الفصل الثاني :مصادر تمويل الجماعات المحلية

1 تمهيد

1 المبحث الأول:الإيرادات الداخلية (اللامركزية)

1 المطلب الأول: حصيلة الضرائب والرسوم المحلية

3 المطلب الثاني: مداخيل الاستغلال واستثمار المرافق العمومية المحلية

5 المطلب الثالث: التبرعات والهبات

7 المبحث الثاني: الإيرادات الخارجية (المركزية)

7 المطلب الأول: الإعانات الحكومية والقروض

1 المطلب الثاني: الصندوق المشترك للجماعات المحلية

المطلب الثالث: إعانة مخططات وبرامج التنمية 4

المبحث الثالث: ميزانية الجماعات المحلية 5

المطلب الأول: تعريف الميزانية 5

المطلب الثاني: خصائص الميزانية وأنواعها 5

المطلب الثالث: إعداد وتنفيذ الميزانية 9

خلاصة الفصل: 63

الفصل الثالث : مستوى تبعية واستقلالية الجماعات المحلية وانعكاسات ذلك على واقع التنمية المح

تمهيد 4

المبحث الأول: مفهوم الاستقلالية المالية ومظاهرها 5

المطلب الأول: تعريف استقلالية المالية 5

المطلب الثاني: مظاهر ومبررات الاستقلالية 8

المطلب الثالث: محتويات الاستقلالية المالية 10

المبحث الثاني: الرقابة الممارسة من طرف السلطة الوصية 3

المطلب الأول: الرقابة الممارسة على المجالس المنتخبة 3

المطلب الثاني: الرقابة الممارسة على أعمال المجالس المنتخبة 7

المطلب الثالث: تأثير الرقابة على استقلالية الجماعات المحلية 10

المبحث الثالث: انعكاسات تبعية الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية 4

المطلب الأول: الدور التنموي المحلي للجماعات المحلية 4

المطلب الثاني: مشاكل التي تواجه الجماعات المحلية 9

المطلب الثالث: آفاق وسبل تجاوز تلك المشاكل 4

خلاصة

الفصل: 101

الخاتمة

..... 102

قائمة

المراجع 105

فهرس المحتويات

..... 109

قائمة المراجع:

- الكتب

- 1 - أحمد خالد علام، عبد الغني شعبان عبد العظيم، العمران والحكم المحلي في مصر، القاهرة: المكتبة الأنجلو المصرية، 2000.
- 2 - المغربي عبد الحميد عبد الفتاح، الإدارة العامة، مصر: دار المعارف للنشر والتوزيع، 2008.
- 3 - الرويلي صالح، بويق جوزيان، إقتصاديات المالية العامة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط 4 ، 1992.
- 4- الشخلي عبد الرزاق ابراهيم ، الادارة المحلية، الاردن: دار الميسرة للنشر والتوزيع، 2001.
- 5 - بعلى محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
- 6 - بودون ريمون ، بوريكو فرانسوا ، معجم النقدي لعلم الاجتماع، (ترجمة سليم حداد)، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1998.
- 7 - طاقة محمد ، العزاوي هدى ، إقتصاديات المالية العامة، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2006
- 8 - يلس شاوش بشير، المالية العامة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007.
- 9 - محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي، ط4 ، الجزائر: دار هومة ، 2002، ص 56.
- 10 - عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الإسكندرية: دار الجامعية، 2004.
- 11 - عمار بوحوش، محمد محمود الذنبيات، مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1999.
- 12- رحماني الشريف، أموال البلديات، الجزائر: دار القصبه للنشر والتوزيع، 2003.
- 13- قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الجزائري، باتنة (الجزائر): مطبعة قرفي، 2001.

- المقالات:

- بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، " الجماعات الإقليمية ومفارات التنمية المحلية في الجزائر" مجلة الباحث، جامعة تلمسان، العدد العاشر، 2012.
- مرغاد لخضر، " الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السابع، 2005.
- موفق عبد القادر، " الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة الابحاث الاقتصادية وإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، العدد الثاني، 2007.
- مشري عبد الحليم، " نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السادس.
- عولمي بسمة، " تشخيص نظام الادارة المحلي والمالية المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، جامعة باجي مختار، عنابة، العدد الرابع.
- عشي علاء الدين، " النظام القانوني للبلدية في الجزائر"، مجلة الفقه والقانون، جامعة تبسة، العدد الثاني، 2012.
- شيتور جلول، " المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي" مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الثالث، 2002.
- **المذكرات**
- الساكري الصالح، " المعوقات التنظيمية وأثرها في فعالية الجماعات المحلية"، رسالة ماجستير في علم الاجتماع التنظيم والعمل، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008.
- بدة عيسى، " مالية البلدية وانعكاساتها على التنمية المحلية" رسالة ماجستير في علوم التسيير، فرع النقود والمالية، جامعة الجزائر، 2008.
- بومزبر حليلة، " الديمقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحكم الراشد إسقاط على التجربة الجزائرية"، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع: رشادة والديمقراطية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010.
- بلعباس سعد كمال الدين، " واقع اللامركزية: إستقلالية الجماعات المحلية" مذكرة تربص، فرع إدارة محلية، المدرسة الوطنية للإدارة، 2006.
- بالخير محمد، " التنمية المحلية وانعكاساتها الاجتماعية"، رسالة ماجستير في علم الاجتماع التنظيم والعمل، جامعة الجزائر، 2005.
- بختي زكرياء، " دور التنمية السياسية في الاداء الوظيفي للمجالس المنتخبة المحلية" رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2009.

- طبيبي سعاد، "المالية المحلية ودورها في عملية التنمية" أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2009.
- يوسف نور الدين، "الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه، معهد العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2010.
- يرقي جمال، "أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلدية"، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع التسيير، جامعة الجزائر، 2002.
- 10- يرقي كريم، "دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر"، رسالة ماجستير في علوم التسيير، جامعة يحي فارس، المدية، 2010.
- 11- كواشي عتيقة، "اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية"، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، فرع: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011.
- 12 - سي يوسف احمد، "تحولات اللامركزية في الجزائر" رسالة ماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2013.
- 13 - عباس عبد الحفيظ، "تحولات اللامركزية في الجزائر"، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع: تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
- 14 - عزيزي عثمان، "دور الجماعات والمجتمعات المحلية في تسيير والتنمية"، رسالة ماجستير في التهيئة العمران، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008.
- 15 - عكوشي عبد القادر، "التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية"، رسالة ماجستير في علم الاجتماع، فرع التنظيم العمل، جامعة الجزائر، 2005.
- 16 - صالح عبد الناصر، "الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية"، رسالة ماجستير في القانون، فرع الدول والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2012.
- 17 - صافو محمد، "المجالس المحلية المنتخبة ودورها في تحقيق التنمية الشاملة"، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم الإداري و السياسي، جامعة الجزائر، 2002.
- 18 - صديني عبد الرحمان، "التنمية المحلية للبلديات الجزائرية"، رسالة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2009.
- 19 - قديد ياقوت، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية"، رسالة ماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011.

- 20 - شباب سيهام، " إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية "، ماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011.
- 21 - شويح بن عثمان، " دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية "، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011.
- 22 - خنفري خيصر، " تمويل التنمية المحلية في الجزائر "، أطروحة دكتوراه في التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر، 2010.
- 23 - عزيز محمد الطاهر، " آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر "، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010.

القوانين والمراسيم:

- ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 90-08 الصادر في 07 أبريل 1990 الموافق 10 رمضان 1410 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية، العدد 15.
- ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 90-08 الصادر في 07 أبريل 1990 الموافق 10 رمضان 1410 المتعلق بالولاية الجريدة الرسمية، العدد 12 .
- ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37.
- ج.ج.د.ش، مرسوم رئاسي رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12.

الوثائق الإلكترونية:

- سوامس رضوان و بقلقول الهادي، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية في الجزائر، (<http://www.forum.educ40.net/showthread.php?t=25662>)، 22 سبتمبر 2010 جامعة باجي مختار عنابة ، تاريخ الإطلاع: 2014/07/15 .
- وزارة الداخلية والجماعات المحلية، إصلاح المالية والجباية المحلية، الموقع الإلكتروني www.interieur.gov.dz تاريخ الإطلاع: 2014/05/16.

