

أهم دور للجماعات الإقليمية في تنفيذ سياسة التنمية المحلية؟ بين طموح الأهداف ومحدودية الموارد حالة البلديات الجزائرية

الدكتور: **بركات محمد**

أستاذة محاضر " أ " كلية الحقوق و العلوم السياسية
جامعة محمد بوضياف - المسيلة

الملخص:

إذا كان يبدو بشكل واضح عدم قدرة الجماعات الإقليمية لاسيما البلديات على توفير الموارد المالية اللازمة لميزانيتها السنوية، من أجل تغطية التكاليف والأعباء التي تتطلبها المهام والخدمات لفائدة سكانها، فإنه عليها التفكير جديا بالبحث عن مصادر تمويل ذاتي بعيدا عن إعانات الدولة، ولهذا فإن الدولة من الآن فصاعدا ستعمل على التخلي تدريجيا عن تمويل البلديات كما كان في السابق، ومن ثم فإن العمل على إعادة تنظيم مجالات اختصاص الولايات والبلديات من جهة، وتمكينها من مباشرة مهامها بالكثير من الاستقلالية، أصبح أمرا حتميا، وهذا سيجعل البلديات في المستقبل تعتمد على نفسها سواء في التمويل أو القيام بالمهام المحلية.

Abstract

if it seems clearly the inability of the regional gropes . principally municipalities the provisions of the necessary financial resources for its annual budget , for covering the costs and burdens that tasks and services require for the benefit of its citizens .

That it should on it to think seriously to search for sources of self financing far from state subsidies, For this the state is going from now on to work on the abandon of financing the municipalities gradually as in the past/ previous And then the working of reorganization competence areas of municipalities and states from side, and enable it from direct its tasks with rotate independence is inevitable

And that will make the municipalities in the future able in financing or doing local tasks.

تمهيد :

للجماعات الإقليمية في النظام الجزائري مكانة هامة ما فتئت تزداد وتتطور منذ الاستقلال، حيث يبدو ذلك جليا في مضمون الدساتير المتتالية إلى غاية الدستور الساري المفعول، م. 16 د. 2016.

إن الإصلاحات الكبرى التي أطلقها السلطات العليا في الجزائر، المتصلة بهياكل الدولة والمؤسسات العمومية والمرافق الإدارية، تشمل أيضا الجماعات الإقليمية ممثلة في البلدية والولاية، حدث ذلك بصدر القانون الأساسي للبلدية رقم 11-10 والقانون الأساسي الولاية رقم 12-07، اللذين أعادا تنظيم قواعد قديمة وصياغة قواعد جديدة، منها ما يتصل بالتسيير وبالمهام والاختصاص والرقابة،... بما يستجيب لحاجيات المواطنين وتحسين الخدمة العمومية وتحقيق التنمية المستدامة،

لكن نتائج تطبيق هذين القانونين منذ دخولهما حيز التنفيذ، لم تكن في الواقع مشجعة كما كان منتظرا من قبل خاصة في المجال الاقتصادي وتوفير المداخيل وتخفيف العبء على الخزينة العمومية، إذ لازالت معظم البلديات تعتمد في ميزانيتها السنوية على الإعانات والمخصصات المالية التي تمنحها لها الدولة، فهي تضعف مدخرات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

وقد باتت ميزانية الدولة هي الأخرى تشكوا شح تدفق المداخيل والإيرادات بشكل ميسور، خلافا لما كان عليه الحال من ملاءة مالية في وقت جد قريب، التي كان مصدرها الأول مخزون خام الطاقة من (البتروال والغاز)، ... ثم من عائدات الضرائب والرسوم، المغذي الأساسي لها مستقبلا كي تصبح المورد الرئيسي للميزانية المحلية كما هو الشأن في أنظمة مقارنة.

لذلك يتعين على الدولة كما الجماعات الإقليمية، التفكير جديا في تبني سياسة منفتحة على القطاع الخاص في الداخل والمستثمرين الأجانب، من أجل استغلال الثروات التي تتوفر عليها الجزائر، سواء في إطار الشراكة الأورو-متوسطية (التي مازالت تتلأ منذ اتفاقيات برشلونة سنة 1995، ...)، أو من خلال الاندماج في المحيط الاقتصادي الأفرو آسيوي، أو نحو ضفة الأطلسي الأخرى، وستعود الفائدة على الجميع بما ستوفره هذه السياسة المنفتحة من إيرادات للدولة والجماعات المحلية، ومن توفير مناصب شغل لامتنعاص اليد العاملة وتقليص معدلات البطالة، فضلا عن توفير المواد المصنعة والخدمات الأساسية لمواجهة الطلب المحلي، ولم لا الدخول بمنهج تنافسي في السوق الدولية،؟

غير أن هذا الطموح المشروع سيكون صعب التحقيق بوجود نمط تسيير مركزي، وبيروقراطية مكتبية فجأة، وذاتية مقيتة لدى بعض النافذين، تجعل مصالحتها الخاصة فوق مصالح

الجماعة حتى بنص القانون على خلاف ذلك، فلا أولوية للنفع العام كما نعرفه إلا ما يصرح به استخفافا أو ما هو مدون في النصوص الرسمية تقليديا،

ومن هنا لمواجهة الصعوبات المختلفة والتمكين لتنمية محلية مستدامة والاستفادة منها والانخراط فيها، ينبغي التوجه بسرعة وبلا تردد، نحو إيجاد قواعد تنظيمية مرنة في مجالات التنمية والشراكة، وتسهيل وتبسيط وتسريع الإجراءات التي يمكن تحقيقها في ظل حوكمة ... حكومة وإدارة ومرافق عمومية الكترونية معاصرة تستجيب للمتطلبات والمستجدات ...،

وإذا كان مجال هذا المقال لا يتسع لموضوع ذي شعب متعددة، اقتصادية، تنظيمية، اجتماعية، أمنية...، فإننا سنركز فقط على مساهمة الهيئات المحلية والدور الجديد الذي سيلعبه كل من الوالي والمجلس الشعبي الولائي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي، كل حسب الصلاحيات التي تعود إليه قانونا للقيام بالتنمية المحلية،

وفي هذا الإطار ستنصب إشكالية المقال حول: مدى قدرة الهيئات المحلية على توفير الموارد المالية اللازمة، للقيام بالدور الجديد المنوط بها في تطوير سبل التنمية المحلية، وتحقيق التنمية المستدامة، والتكيف مع الأوضاع الصعبة، في ضوء قوانينها الأساسية؟

ومن أجل معالجة المشكلة المطروحة سنستعين بالمنهج الوصفي، والتحليلي، والمقارن أحيانا، كما هو متعارف عليه أكاديميا، وذلك من خلال النقاط التالية:

- 1- أي هيئة إقليمية يمكنها القيام بمهام التنمية المحلية ؟
- 2- حدود صلاحيات الجماعة الإقليمية المكرسة في النصوص القانونية ؟
- 3- مدى تنوع المصادر لتوفير موارد مالية الجماعة الإقليمية ؟
- 4- الاختلالات والصعوبات التي تواجه الجماعات المحلية ؟
- 5- هل من مبادرات للجماعات المحلية في ظل التحرر والاستقلالية ؟

1- أي هيئة إقليمية يمكنها القيام بمهام التنمية المحلية ؟

من منطلق مقولة - فاقد الشيء لا يعطيه - ذات الدلالة العميقة التي تتردد على ألسنة الناس، سنبحث في مواصفات -أو شروط؟- أعضاء الهيئات الإقليمية التي حددها القانون، المكلفة رسميا بالأضطلاع بتسيير وإدارة الحكم المحلي في شئونه ذات الطابع المحلي، والتكفل جديا بالتنمية المحلية، والخروج تدريجيا من التبعية للميزانية العمومية المركزية للدولة، بل بالعكس سنستاءل بالقول: ألا يمكن مدهذه الأخيرة بموفورات الخزينة المحلية...؟

لقد حدد الدستور الساري المفعول كما الدساتير السابقة أن " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية " حسب نص المادة 16 دستور¹ 2016 ، تطبيقا لمبدأ اللامركزية، ومشاركة المواطنين في الحكم وتسيير الشأن المحلي، وتطبيقا لذلك نظم هذه الجماعات الإقليمية بالقانونين الساريين المفعول وهما القانون الأساسي للبلدية² رقم 10-11 والقانون الأساسي للولاية³ رقم 07-12، باعتبارهما الشرعة العامة للجماعات الإقليمية، يختصان بتنظيمهما وتحديد هيئاتها، ومصالحها، وصلاحياتها، وعلاقتها بالدولة والحكومة المركزية، وسبل الرقابة، وخدمة المواطنين، ... و ينصان على الهيئات الرسمية التي تقوم بتسيير كل جماعة محلية، تساندهما أحيانا نصوص أخرى ذات صلة.

فبالنسبة لقانون الولاية فقد نص في المادة الثانية منه على أن " للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي، والوالي "، كما نص قانون البلدية في المادة 15 على أن " تتوفر البلدية على هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها أمين عام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، ... "

غير أن اختيار تشكيلة الهيئات الأنفة الذكر يستحق التوقف عنده من غير إطالة، لمعرفة نوعية الأشخاص الذين يتولون تسيير الشأن المحلي؟ ومن هي الجهات المالكة لسلطات اتخاذ قرار تعيين التشكيلة بشكل مباشر أو المساهمة فيه بأساليب أخرى، والجواب عن ذلك واضح في النصوص القانونية القديمة والسارية المفعول، وأما الجهات التي يتعلق الأمر بها فهي بلا ريب في النظام السياسي الجزائري (الأحزاب السياسية المعتمدة، والهيئة الناخبة، والدولة)، تلکم الأطراف الثلاثة هي الفاعلة في تشكيل النخب الرسمية المحلية لقيادة وتسيير الجماعات الإقليمية بدون منازع، أو عندما ترتقي إلى نوع من الاستقلالية تصل بها إلى ما يسمى بدرجات الحكم أو الحكومة المحلية، فيما يمكن أن تتمتع به من صلاحيات واختصاصات لفائدة السكان المحليين.

1-1 للأحزاب السياسية دور حاسم في اختيار أعضاء المجالس المحلية؟

يمكننا القول بداية أنه منذ صدور دستور 1989 أصبحت الأحزاب السياسية صاحبة الدور الأساسي في اختيار أعضاء المجالس النيابية المحلية منها والوطنية، بما تملك من صلاحيات قانونية في هذا المجال، فطبقا لقوانينها الداخلية تعد الأحزاب السياسية المعتمدة قوائم مرشحين كي تدفع بها في المنافسات الانتخابية، ويتم ذلك بمشاركة هيئاتها القاعدية والمركزية، مستندة إلى شروط ومعايير خاصة بها يستوجب توفرها في مرشحها، وهي إجمالاً تركز على:

- الشروط الواجب توفرها في الناخب كما تنص عليها المادة 3 من القانون العضوي رقم 16-

10.

- الشروط الواجب توفرها في المرشح حسب نص (م 79 ق.ع. 10-16).

- ثم بعد ذلك يتم تطبيق قواعد ومبادئ النظام الداخلي للحزب سواء تعلق الأمر بالاستشارات والرغبة في الترشح، أو بالإجراءات التي تتبعها على مستوى الهيئات القاعدية أو الجهاز المركزي، لإعداد قائمة مرشحها بصفة نهائية.

- حيث يتم ترتيب قوائم المرشحين (اللوائح الجامدة)⁴ من طرف كل حزب راغب في المنافسات الانتخابية ترتيباً أفضلياً، وهذا يعني أن حصول الحزب على مقعد نيابي واحد سيكون من نصيب مرشحه الذي يحتل الرقم واحد، والفوز بمقعدين أو أكثر ستكون من نصيب المرشحين الأوائل بنفس الترتيب

فإذا كانت قوائم الترشح المعدة سلفاً من قبل الأحزاب السياسية بترتيب أفضلٍ تلقى قبولا واستحسانا من السلطات العمومية ومن الأحزاب السياسية، فإن أقل ما يقال عنها أنها توفر لقيادة الحزب السياسي الهيمنة المطلقة على مرشحيه كونها هي صاحبة القرار الذي تأخذ به الإدارة العمومية.

- وأما الشرط الأهم بالنسبة للحزب السياسي لاختيار مرشحين من بين مناضليه، فهو قدرة المرشح على تمويل أو المساهمة في تمويل الحملة الانتخابية (معياري مالي)، والشرط الثاني مدى مقبولية المرشح لدى الهيئة الناخبة (معياري أرجحية الفوز).... ولهذا نجد متصدري قوائم الترشح في الغالب تتوفر فيهم الشروط الأنفة الذكر، باعتبارهم الرهان الحقيقي لتحقيق أفضل النتائج، والفوز بأكثر عدد ممكن من المقاعد المطلوب شغلها، وبالنتيجة قيادة الحكم المحلي أو المساهمة في تسييره، ...

إذن المعيار الأكثر ملاءمة للحزب السياسي، هو القدرة على تمويل الحملة الانتخابية، والتأثير في الناخبين بجمع أكبر عدد ممكن من الأصوات، ... وهذا هو الذي تتوخاه الأحزاب السياسية بلا استثناء يذكر، وأما اختيار المرشحين من بين الكفاءات العالية بناء على مؤهلات معرفية وتقنية وخبرات أساسية تؤهل المرشح للقيام بمهامه الانتخابية على أكمل وجه، فليس لديهم بذي أولوية.... ونتيجة لما سبق يتبين لنا أن الأحزاب السياسية هي وحدها التي تتحمل اختيار مرشحها للمجالس النيابية، لا يشاركها الطرفان الأخران. الدولة، والهيئة الناخبة ...

2-1 ثم ما دور الهيئة الناخبة في تشكيل المجالس المحلية؟

وأما علاقة الهيئة الناخبة بتشكيل المجالس المحلية المنتخبة، فتبدأ من تاريخ استدعاء الناخبين بمرسوم رئاسي، المحدد لطبيعة الانتخابات ومجالها الزمني، ومن ثم يسعى المرشحون الممثلون للقوائم الانتخابية بالاتصال بالجمهور بواسطة الوسائل السمعية البصرية، والملصقات، والتلفزيون، ومهرجانات اللقاءات في تواريخ محددة، يعرفون أثناءها بأحزابهم ومرشحهم

في القائمة الانتخابية بعد قبولها رسمياً، ويقدمون المحاور الأساسية لبرامجهم الانتخابية، ... محاولة لإقناع الناخبين والحصول منهم على أصواتهم دعماً لهم وترغيباً في وعودهم، (م 173 ق.ع. 10-16)

فالناخب من تجارب انتخابية سابقة، وعهدت نيابية منصرفة، بات يدرك الفجوة العميقة بين القول والفعل، وبين الحقيقة والخيال، وبين صدق النوايا والتصورات ووضوح الرؤى من جهة والزيغ واللاواقعية من جهة أخرى، ... لذلك تسربت ظاهرة العزوف عن الانتخابات⁵، التي نحترمها كأسلوب للتعبير عن الرفض وعدم الرضا رغم أنها بتقديرنا ليست الخيار الأفضل بيد الناخب، مع التنبيه إلى أنها تزعج السلطات العمومية والأحزاب السياسية معاً، وتطرح إشكالات كبيرة أمام الباحثين؟ ...

ثم يأتي اليوم الموعود ... يوم الانتخاب المحدد الذي تشرف عليه الإدارة والسلطة القضائية بداية من الإدلاء بالأصوات وإعلان النتائج إلى المنازعات الانتخابية، ... ومن ثم إعلان القائمة أو القوائم الفائزة، وترتيبها أفضلها حسب عدد المقاعد المحصل عليها في إطار النظام النسبي ...

وإذن فإن الهيئة الناخبة على مستوى كل دائرة انتخابية، لا دور لها مطلقاً في اختيار أعضاء القوائم المرشحين بذواتهم وصفاتهم، لكن دورها أساسي في تحديد القوائم الفائزة وفقاً للنظام النسبي في المنافسات الانتخابية، وبالتالي ستتحمل الهيئة الناخبة بشكل واضح مسؤولية اختيار القائمة التي سيتشكل منها مكتب المجلس والرئيس، وهما الهيئة الرسمية والفعلية في تنفيذ برامج التنمية المحلية، وتحسين الخدمة العمومية.

3-1 ودور الدولة في تشكيل المجالس المحلية؟

باعتمادنا يتجلى دور الدولة في تشكيل الهيئات المحلية من زاويتين: من خلال التشريع والتنظيم، ومن خلال تعيين الموظفين السامين.

فمن الزاوية الأولى: لاشك أن التشريع والتنظيم تتولاه كل من السلطتين على التوالي، السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية (م 84 وما يلها، والمادة 112 وما بعدها د. 2016). فنظام الانتخابات والقوانين الأساسية للجماعات الإقليمية، وقوانين المالية، وكل القوانين والتنظيمات ذات الصلة، تصدر عن السلطة التشريعية وتأخذ طريقها نحو التطبيق والإلزام، وهي في مضمونها بالنسبة لموضوعنا تتعلق بشروط الترشح⁶ (م 79 ق ع 10-16)، أو بسير وتنظيم العمليات الانتخابية، ومراقبة الانتخابات من الجهات والهيئات المحددة في القانون العضوي⁷، والمنازعات الانتخابية، وتحديد القوائم الانتخابية الفائزة، وكذا تنظيم الجماعات الإقليمية واختصاصاتها وسيرها والرقابة عليها، ...

وبالتالي فكل قصور أو عدم مواكبة للمستجدات وحصول التناقضات من الزاوية الأولى تتحملها الدولة من خلال السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالنصوص القانونية تساهم بشكل غير مباشر فيما يتعلق مثلا باختيار نوع المرشحين للانتخابات النيابية وما سياترته عنه من ضعف أو حسن أداء (كعدم اشتراط المؤهلات المعرفية على تنوعها)، وإطلاق المبادرات المحلية أو الحد منها، وتبني سياسة الحكم المحلي الراشد، أو التمسك بالمركزية المشفوعة بالاهركزية أو عدم التركيز بصرف عن المبررات في هذا الشأن، وسيبقى هذا الأمر بيد السلطات العليا دون سواها كونها صاحبة السيادة في تحديد سياسة الأمة داخليا وخارجيا وتنظيمها إداريا ومرفقيا طبقا لأحكام الدستور، ...

ودور الدولة من الزاوية الثانية: كونها تتولى تعيين كبار القادة والموظفين، وهذا أمر منطقي ليس مثار جدل من حيث هو، لكن النقاش سيدور حول مدى تطبيق معايير الكفاءة والجدارة والاستحقاق والنزاهة، ذلك أن الوالي كهيئة أساسية (لعدم التركيز) غير منتخبة من هيئات الجماعات الإقليمية، يتم تعيينه وإنهاء مهامه بمرسوم رئاسي، بصلاحيات عائدة لرئيس الجمهورية وحده بنص المادة 92 فقرة 10 من دستور 2016.

وبالنسبة للشروط والمؤهلات المطلوبة فهي من مجالات القانون، حيث تنص المادة 123 من القانون رقم 07-12 على أن "يحدد القانون الأساسي لسلك الولاية بموجب مرسوم"، فهو إذن من المراسيم الكثيرة المنتظر صدورها في مجالات شتى، ولهذا تبقى النصوص القديمة هي السارية المفعول رسميا⁸، التي تتخذ من التكوين الإداري والمسار المهني في المؤسسات والإدارات العمومية معيارا أساسيا، ويتعلق الأمر بأسلاك "الأمناء العامون للولايات" ورؤساء الدوائر "إطارات مدنية أو عسكرية"،

2- حدود صلاحيات الجماعة الإقليمية المكرسة في النصوص القانونية ؟

يبدو من البديهي البحث عن مهام وصلاحيات الجماعات الإقليمية في قوانينها الأساسية، خاصة قانون البلدية رقم 10-11 وقانون الولاية رقم 07-12 الذين فصلت تلك المهام، وحددا بدقة حدود صلاحيات الهيئات المحلية، وبينما أنواع الرقابة الممارسة عليها، ... ومن ثم فإن المبادرات المحلية في مجالات التنمية ستتم في إطار النصوص القانونية الأساسية المشار إليها أعلاه، وكذا النصوص الأخرى ذات الصلة.

وإذا كان صلب الموضوع يتعلق بمختلف مصادر الإيرادات المالية لدعم الخزينة العمومية المحلية، فإن ذلك يقتضي الابتعاد قليلا عن موضوعات التنمية البشرية في ظل التنمية المستدامة والمحافظة على البيئة كما تطرحها الأمم المتحدة، ...

فللمادة 3 من القانون 10-11 تمنح البلدية " ممارسة اختصاصاتها المخولة لها بموجب القانون، والمساهمة مع الدولة، في إدارة وهيئة الإقليم، والتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والأمن، وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه ". هذه الاختصاصات الواسعة تشكل مهام أساسية يجب على البلدية الاضطلاع بها، من خلال الخدمات العمومية لفائدة سكان تراجها، ...، فهي تسعى دوما لرفع المستوى المعيشي للمواطنين نحو الأحسن، ...، كما أن الولاية باعتبارها الدائرة الإقليمية غير الممركزة للدولة، فهي تؤدي نفس المهام بما نصت عليه المادتين 3، 4 ق 07-12 ، بالإضافة إلى ذلك تساعد البلديات التابعة لها، وتساهم في تنفيذ سياسة الدولة، ومخططاتها التنموية التي تغطي الإقليم المحلي أو تتجاوزه ...

ونلاحظ أن المجلس الشعبي البلدي بنص (م 104 ق 10-11) هو الذي يمارس المهام والصلاحيات المخولة للبلدية المشار إليها في المادتين 3، 4 أعلاه، كما أن المجلس الشعبي الولائي يتدخل في مجالات الصلاحيات المقررة للولاية للمساهمة في تنفيذ سياسة الدولة (م 73 وما يليها ق 07-12)

كما يلزم القانون الأساسي المجلس الشعبي البلدي بوضع مخططات سنوية ومتعددة السنوات يصادق عليها ويسهر على تنفيذها، بما يتماشى مع صلاحياته، وفي إطار المخططات التنموية والتنمية المستدامة للإقليم، وقد فصلى مجالاتها في المواد 103 إلى 124 (التهيئة والتنمية، التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز، النشاطات المتعلقة بالحماية الاجتماعية والشباب والرياضة، ...، النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية)، وتقوم البلدية بتلك المهام والصلاحيات بما تتمتع به من شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة (م 1 ق 10-11)، ومن جهته فإن المجلس الشعبي الولائي يبادر في كل ما من شأنه يخدم التنمية المحلية، ويبيدي بأرائه حول قضايا الولاية لكل وزير في قطاعه

3- مدى تنوع المصادر لتوفير موارد الجماعة الإقليمية ؟

1-3 المصادر الميزانية محددة حصريا في القانون:

يلاحظ أن القانون الأساسي للبلدية (م 4 ق 10-11) يلزم هذه الأخيرة بضرورة (التأكد) من توفير الموارد المالية بهدف التكفل بالأعباء والمهام المخولة لها، كما ينص القانون الأساسي للولاية على نفس مصادر الموارد المالية في المادة 151 ويحملها مسؤولية تعبئة مواردها.

وهذا أمر طبيعي جدا إذ لا يمكن مباشرة أية مهام أو خدمات أو مشاريع عمومية ما لم ترصد لها الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذها، لكن السؤال الأهم يتمثل في الكيفيات والآليات التي تسمح للبلدية بشكل قانوني تحصيل موارد مالية لدعم ميزانيتها السنوية وتوفير الموارد اللازمة لها ...؟

في هذا المجال نجد القانون الأساسي للبلدية هو الذي يضبط بدقة ميزانية البلدية وينظمها في أحكام المواد 169 إلى 210، ويحدد مصادر مواردها في المادة 170 كما يلي:

" - حصيلة الجباية،

- مداخيل ممتلكات البلدية، - مداخيل أملاك البلدية، -

- الإعانات والمخصصات،

- ناتج الهبات والوصايا،

- الفروض،

- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤدها البلدية، (كالرسوم على الذبح، ورسوم التطهير،

رسوم تراخيص الدفن، ...)

- ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الاشهارية، (جزء من عائدات

اللوحات الاشهارية الورقية والالكترونية، ...)

- الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات. "

وأخيرا إحالة كفاءات تطبيق هذه المادة بواسطة التنظيم.

كما تتوفر البلديات (م211 وما بعدها ق 10-11) بهدف تجسيد التضامن المالي وضمان

المداخيل الجبائية على صندوقين: " الصندوق البلدي للتضامن "" يساعد البلدية لاسيما على تغطية

النفقات الإجبارية في قسم التسيير، ... كما يضمن " صندوق الجماعات المحلية للتضامن "" تغطية

الفارق من مبلغ الإيرادات الجبائية المتوقع .

إنهما صندوقان لا يخرجان في الواقع عن إعادة لفكرة صيغ الصناديق المالية المحلية

الهادفة إلى مساعدة البلديات ماليا، وهما غير كافيين إلا من خلال إعادة تنظيم توزيع الإعانات على

البلديات العاجزة.... وإذن فماذا بوسع الجماعة الإقليمية فعلة فيما تقدم من عناصر مكونة

لإيرادات ميزانيتها ؟

* إن الحصيلة الجبائية للجماعة المحلية⁹، تتشكل من ضرائب ورسوم مخصصة بصفة

كلية للجماعة المحلية (كالرسم على النشاط المني TAP، ورسم الدفع الجزافي VF، والرسم

العقاري، ...)، بالإضافة إلى رسوم أخرى تخصص نسبة منها للبلديات والنسبة الأكبر تذهب لخزينة

الدولة، تكون من العائدات السنوية المحصلة (كالرسم على القيمة المضافة TVA، والضريبة على

الدخل الإجمالي IRG، والضريبة على الممتلكات، وقسيمة السيارات، ...)

ويظهر التباين بين البلديات من حيث مردودية وحجم العائدات الضريبية، بالنظر على

الأقل إلى عنصرى عدد السكان وحجم النشاطات التي يقوم بها التجار والحرفيون والصناعيون

والخدماتيون، ... فحاصل الجباية العائدة لخزينة البلدية لبلدية عنابة مثلا، يتفوق على مثيله في بلدية الحجار، كما أن حاصل الجباية لفائدة بلدية وهران، لا يقارن مطلقا بما تحصل عليه مثيلتها بلدية جانيت، ... لكن في المقابل أيضا يجب الإقرار بأن ما تتحمله كل من بلدية عنابة و وهران من خدمات عمومية لسكان البلدية ومشاريع تنمية يشكل أضعافا مضاعفة مما تتحمله كل من بلديتي ونوغة (ولاية المسيلة) ورأس الوادي (ولاية البرج)، ...

هذا التصنيف الفني لا يدفع إلى الخمول والتواكل، بل يتطلب أمرين أساسيين، الأول: يتصل بالمشروع الذي عليه أن يوسع من هوامش الاقتطاعات الضريبية والرسوم تماشيا مع مبدأ الاستقلالية في تسيير الموارد المحلية، والثاني: يتعلق بمدى قدرة المجلس الشعبي البلدي بما له من صلاحيات في مجالات اختصاصات البلدية، بتوفير فرص استثمار حقيقية تتناسب وطبيعة إقليم البلدية اعتمادا على دراسات متخصصة فنية ذات جدوى اقتصادي واجتماعي ...، تسمح بترقية البلدية وتنوع النشاطات الاستثمارية فيها، ...

* كما أن ما تحصله الولاية والبلدية من مداخيل ممتلكاتها وأملاكها العامة والخاصة (كإيجار الأملاك ذات الاستعمال السكني، حقوق الحجز العمومي، كراء العتاد والأجهزة الضخمة، وكذلك عائدات رؤوس الأموال لدى البنوك، وفوائد الديون، ...)، لندو أهمية بالنسبة للبلديات الكبرى كبلديات العاصمة، وقسنطينة، وهران، وسطيف، والبيدة، وتلمسان، ... في حين لا نجد له أهمية تذكر بالنسبة لبلديات سريانة (ولاية باتنة)، عين قزام (ولاية تمنراست)، وصدوق (ولاية بجاية)، ... الخ، بالإضافة إلى ملاحظة عدم قدرة بعض البلديات على تحصيل عوائد ممتلكاتها الموجودة فعليا لدى بعض المؤسسات العمومية، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن الاستفادة من عائدات بعض الممتلكات بأسعار مرجعية قديمة (أو أسعار رمزية) متدنية لا تتغير يؤثر سلبا على الإيرادات المحلية، لهذا يجب إخضاعها إلى نظام أسعار تصاعدي (أو تنافسية).

وفي نفس السياق يسمح القانون الأساسي لكل من الولاية والبلدية (في إطار تسيير أملاكها وسير مصالحتها) باقتضاء مساهمة مالية من المرتفقين تتناسب مع ما يتلقونه من خدمات من حيث طبيعتها ونوعيتها (م 175 ق 10-11) وكذا (م 153 ق 07-12)، وهذا شيء إيجابي وحتي بلا جدال، وهو الذي أخذه التنظيم في الاعتبار فيما يسمى (تفويضات المرافق العامة) التي أسس لها المرسوم الرئاسي¹⁰ رقم 247-15 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرافق العامة.

* وأما الإعانات والتخصيصات التي تتولاها الدولة فتتم بالنسبة للولاية حسب أحكام المادة 154 من القانون الأساسي للولاية، وبالنسبة للبلدية حسب المادة 172 من القانون الأساسي للبلدية، اعتمادا على شروط: أن هذه المخصصات والإعانات متعلقة بالتسيير (كونها الهاجس المقلق للمجالس الشعبية المحلية)، وأنها تتم بالنظر لعدم قدرة مواردها الأخرى على مواجهة الأعباء من

أجل القيام بالاختصاصات كما هي محددة في القانون، وأنها أيضا متصلة بعدم قدرة البلدية على تغطية النفقات الإجبارية، وكذا التبعات الناجمة عن حالات القوة القاهرة، ونقص الإيرادات الجبائية، ... ويشترط القانون كذلك أن تصرف تلك الإعانات في المجالات المخصصة لها، (لا تملك حرية التصرف في تحويل فصول هذه الميزانية ...)

ونلاحظ بأن الإعانات والمخصصات المالية الممنوحة للجماعات المحلية تخضع لقاعدة تناسب عكسي، فهي تزداد بتناقص المداخل المحلية وتقل بزيادة الإيرادات المحلية، ...

غير أن القانون الأساسي لكل من الولاية والبلدية يشجعهما (باتخاذ تدابير) والبحث عن موارد مالية جديدة، ولا يتأتى ذلك إلا بتسهيل الإجراءات الإدارية لتحفيز المستثمرين في شتى المجالات الاقتصادية والخدمية وغيرها، مما سيخلق حركية ونشاطا اقتصاديا تنمويا على كل الصعد، ويساهم في امتصاص البطالة، وتلبية حاجيات السكان، وتغذية الخزينة المحلية للجماعات المحلية... ومن بين الآليات والوسائل القانونية التي تضمنها القانون الأساسي للجماعات المحلية، تحقيق الشراكة مع القطاع الخاص بما يتعين معه من إبرام عقود وصفقات عمومية، حتى من خلال تفويضات المرافق العامة، كما أشرنا إلى ذلك أعلاه.

* القروض

يسمح القانون الأساسي للبلدية والولاية بالبحث عن "قروض"، من البنوك والصناديق المالية، كصيغة جديدة من أجل تدعيم مواردها المالية، غير أن التنظيم سيبين كيفيات تطبيق المادة 170 من قانون البلدية الأساسي بشأن القروض، ولذلك تبقى المسألة غامضة والسؤال مطروحا في هذا الجانب؟

وبالرغم من ذلك في هذا المجال نتساءل: هل يمكن "البلدية" أو "الولاية" اللجوء إلى الاقتراض "كعميل" من البنوك الوطنية لدعم مشروعاتها الاستثمارية المحلية؟ إذا كان الجواب نعم وحسب رأي المختصين فإن البنوك المتخصصة في مجال "الاستثمار" هي المناسبة هنا، لأن من بين وظائف هذه البنوك "تمويل الاستثمارات القطاعية"¹¹،

إلا أن الصيغة المعروفة (للقروض) تتم في مجالات "إبرام عقود الصفقات العمومية"، لتمويل مشاريع محلية، وذلك عندما يعجز الطرف المعني عن التمويل الذاتي أو لا يتحصل على التسبيقات الكافية، أو لعدم حصوله على الإقسط المالية في الوقت المناسب، ففي هذه الحالة يمكن "المتعامل الاقتصادي" إبرام عقد قرض مع البنك للوفاء بالتزاماته في عقد الصفقة العمومية، بالاعتماد على ضمانات من أحد أشخاص القانون العام كطرف في الصفقة، وبهذا سيتمكن من تنفيذ المشروع في الآجال المحددة، ونلاحظ بأن الولاية أو البلدية في هذه الحالة لا تقتض مباشرة من

البنك، إنما " المتعامل الاقتصادي " هو الطرف المباشر في عقد القرض، والشخص العمومي ممثلا في البلدية أو الولاية، هو الطرف غير المباشر الذي لا يتعاقد باسمه ولحسابه، ... ، وبالنسبة للقانون المغربي المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية¹² ، فبحسب نص المادة 33 يسمح للجماعات المحلية بالاقتراض بشرط المصادقة المسبقة والمشاركة بين وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية، لكنه لم يبين المجالات التي يخصص لها الاقتراض، فهل يتصل بنفقات التسيير أم بمسائل التجهيز، إذا أخذنا عامل النفقات الإجبارية فمجالاتها محددة حصرا بالمادة 41 من نفس القانون يأتي في مقدمتها رواتب وتعويضات الموظفين، والديون، ...

كما لنا أن نتساءل هل بإمكان الجماعة الإقليمية مستقبلا الاقتراض من أجل دفع مستحقات مستخدميهما (كنفقات تسيير)؟ ، أم أن الخزينة العمومية هي التي تتكفل بالأمر في انتظار وصول الاعتمادات؟ ونتساءل أيضا في حال تقليص الاعتمادات؟ هنا قد يصل الأمر إلى (وقف برمجة المشاريع، تسريح العمال والموظفين، ؟)

2-3 ضمانات الدولة في إطار الميزانية المحلية

- تتحقق ضمانات الموازنة المالية للجماعة الإقليمية في حالة أن يعهد للبلدية بمهام جديدة أو التي تحول إليها من الدولة (بعنوان اختصاصات جديدة أو منقولة)، فهنا يضمن القانون (م 4 فقرة 2 ق 10-11) توفير الموارد المالية من أجل التكفل بها بصفة دائمة ...

- والضمانة الثانية (م 5 ق 10-11) تتعلق بالتزام الدولة بتعويض البلدية عن الفوارق المالية في ميزانيتها الناجمة عن أي إجراء قانوني كالإعفاءات الجبائية، أو التخفيض في نسب الضريبة المقررة أصلا لفائدة البلدية، ...، ونفس الضمانات المالية مكفولة للولاية (م 5 فقرة 2 و 3 ق 07-12)

4- الاختلالات والصعوبات التي تواجه الجماعات المحلية

يمكن استخلاص الاختلالات الكبيرة والصعوبات التي تعيق أو على الأقل تساهم بشكل واضح في إعاقة التنمية المحلية، من ظروف وأوضاع مختلفة منها ما أشار إليها القانونان الأساسيان للبلدية والولاية في عرض أسبابهما، ومألواقع الم «عايش نجمها فيما يلي:

- الأوضاع الاستثنائية التي عاشتها بلادنا خلال أكثر من عشرين المنصرمتين، والتي صاحبها أزمات اقتصادية ومالية عالمية، لم تستطع معها المنظومة القانونية " تفكيك التوترات " الاجتماعية أو الحد منها على الأقل، الأمر الذي ألزم الحكومات بإعداد مخططات مواجهة وحلول ظرفية متتالية. ...

- عدم كفاية المنظومة القانونية الأساسية السابقة المتعلقة بالجماعات المحلية (من وجهة نظر عرض أسباب القانون الأساسي رقم 10-11 ...)، للحد من التناقضات وتباين المصالح ونوعية المنتخبين المحليين ... وتعدد انتماءاتهم الحزبية ... فهذه المنظومة غير قادرة على توجيه الجهود المحلية نحو التنمية ومعالجة مشاكل المواطنين وتحسين الخدمة العمومية ...

- عدم وعي بعض المنتخبين المحليين بالمهام التي تتولاها البلدية، وممارسة الصلاحيات الملقاة على عاتق الهيئات المحلية، سيما المجلس الشعبي المحلي كهيئة للتداول ...

- كما لا شك أن عدم تحديد وتوضيح المهام بما فيه الكفاية بين أطراف العلاقة الأساسيين (الدولة، والبلدية، والولاية)، هي إحدى الاختلالات الملحوظة في القوانين السابقة، ولذلك تدخل المشرع محاولة منه لتوضيحها في القانونين الأساسيين السارين المفعول، في أي حد، وفق في ذلك؟ ...

- عجز الميزانية البلدية¹³ لاسيما البلديات الصغيرة التي تعتمد بالأساس على إعانة الدولة، إذ تشير الإحصائيات الواقعة على مدار 18 سنة بين 1991 و 2008 أن عدد البلديات التي أصابها خلل العجز في ميزانيتها بلغ متوسط 1012 بلدية من مجموع بلديات الوطن، وهي أرقام مخيفة حقا، تستدعي تضافر الجهود ومن غير تمهل أو انتظار، لأن التماطل والتسويق سيجنر الأزمة ويطل في أمدها، وهذا سيرقل جهود الدولة في تطبيق مخططات التنمية المستدامة ...

- كما أن استمرار عدم تحقيق تناسب طرفي المعادلة بين تحصيل الإيرادات (مختلف المدخيل) من ناحية وزيادة المتطلبات والإنفاق المحلي من ناحية ثانية، من شأنه الإبقاء على الأوضاع الحرجة للميزانية المحلية، ذلك أن (تدابير امتصاص العجز التي ينص عليها القانون غير كافية)

5- هل من مبادرات للجماعات المحلية في ظل التحرر والاستقلالية؟

بداية نتساءل ... هل الأوضاع والصعوبات والمعوقات فيما أشرنا إليه سابقا، مبرر كاف تتحجج به الأطراف الأساسية للتهرب من قيامها بالعمليات التنموية المحلية والتنمية المستدامة،؟ بالتأكيد سيكون الجواب -لا-، ولذلك تبقى الجماعات الإقليمية ملزمة باتخاذ المبادرات لمواجهة التحديات التنموية وفي ضوء ذلك يمكننا القول:

- في ظل ظروف موضوعية ملائمة بتوفر الشروط وإزالة المعوقات التي يتحملها كل طرف من الأطراف الفاعلة الثلاثة (الأحزاب السياسية، والهيئة الناخبة، والدولة)، يمكن المرهنة على انطلاق عمليات تنموية دائمة ومستمرة ومتطورة تظهر أثارها الإيجابية في المدى القريب والمتوسط

- ترتبط التنمية المحلية بمدى الاستقلالية المتوفرة للجماعة الإقليمية، في مباشرة التنمية المحلية ذاتيا، بإطلاق يدها في المبادرة باقتراح مشاريع تنموية تتسق مع طبيعة الإقليم من جهة، ومع مخطط التنمية الوطنية على المدى المتوسط والبعيد، الذي تتبناه الحكومة المركزية، بما يحقق الهدفين معا، أو بتغليب المصلحة المحلية أحيانا، لأن المصالح الجهوية والمحلية تحقق في النهاية مصالح المجموعة الوطنية كما ينص عليها الدستور ...

- تشجيع المستثمرين الخواص وتوفير الشروط القانونية والمادية والمعنوية لهم ويتعلق الأمر بالمشاريع الصغيرة والمتوسطة، من أجل لانخراط في عمليات تنموية جادة تسهم بالتدرج، في توفير موارد مالية للخرينة المحلية، وتوفير مناصب شغل لليد العاملة بما يتوفر عليه سوق العمل من عروض مغرية في هذا المجال، ...

- تحريك التنمية التشاركية بين بلديات متجاورة إقليميا في نفس المقاطعة الإدارية، أو في أكثر من ولايتين متجاورتين بما عبر عنه القانون الأساسي رقم 10-11 في المادة 215 و 216 و 217، سواء في الأنشطة الخدماتية، أو في الانجازات الهيكلية للبنية التحتية أو غيرها ...

- إعادة النظر في النظام الضريبي، لاسيما في نسب تقاسم الحصيلة الضريبية بين الدولة والبلدية، بما يكفل لهذه الأخيرة القدرة على تنفيذ خططها التنموية والاستفادة منها، مع تخفيف الاختصاص التشريعي في بعض الرسوم بالسماح لكل من الوزيرين المكلفين الداخلية والمالية من تطوير رسوم تتناسب وأوضاع كل بلدية على حدة ...، ويبقى هذا الإجراء الممكن التطبيق خاضعا للتقييم المستمر من أجل التعديل فيه أو إلغائه أو التنوع في موضوعاته ...

- تدريب ورسكلة إطارات المسيرة وعلى رأسهم الأمين العام للبلدية، والأمين العام للولاية، ورؤساء المصالح، والمفتشين، بإعداد وتنفيذ دورات تكوينية وتدريبية، بالتنسيق مع الجامعات والمعاهد المتخصصة، ووزارتي الداخلية والمالية، في نواحي التسيير المالي، وتحسين الخدمة العمومية ...

خاتمة ونتائج

- تمثل الجماعات الإقليمية أهمية كبرى بالنسبة للدولة بنص الدستور وقوانينها الأساسية، هذه الأخيرة تضمنت تنظيم البلدية والولاية، مبرزة مكانة الهيئات المحلية المنتخبة التي تتكفل الأحزاب السياسية والهيئة الناخبة بتشكيلها، وتتولى السلطة العمومية تعيين الوالي كهيئة محلية، ولكل منها دورها الأساسي في تسيير الشأن المحلي،

- كما بين القانون الأساسي المحلي مصادر الإيرادات المحلية، وحددها حصرا أبرزها المادة الضريبية، وعائدات الممتلكات العامة والخاصة، والإعانات الواردة من الدولة ومن الصناديق المحلية، ولكل ذلك نتائج تتمثل في الآتي:

- عدم كفاية المجالس المحلية والضعف الملحوظ في قدرتها على التسيير، لأسباب موضوعية، تتحملها الأحزاب والناخبون والدولة كل بمقداره .

- إن لجوء الدولة إلى مسح الديون المترتبة على البلديات خلال سنة 2008 خفف من نسب عجز الميزانية البلدية، لكنه لا يشكل الحل الأمثل، على الأقل من كون التعافي المالي للبلديات استنادا إلى الإجراء المذكور ليس ذاتيا بل نتيجة لتدخل ميزانية الدولة، (وكذا الصندوق المشترك للجماعات المحلية)، الذي ظل يشكو هو الآخر تلك عائداته، مبينا تفسيرات لذلك من وجهة نظر القائمين عليه، من كون مسح الديون لم يعالج السبب بل تصدى للأثار، ...

- ضرورة إعادة النظر في النصوص الأساسية التي تكفل للجماعات الإقليمية حرية المبادرة في مجال الاستثمار المحلي وبالشراكة .

- إعادة النظر في الاختصاصات الخدماتية بما يتوافق والقدرات المالية المحلية، مع التوكيد دوما على المساهمات المجدية من طرف المستفيدين من الخدمة العمومية ذاتها ...

- ترشيد الإنفاق العام على مستوى الدولة والجماعات المحلية، بشكل يعزز ثقة المواطنين في السلطات العمومية، ويتفادى التبذير وهدر المال العام في غير طائل.

الهوامش :

- 1- دستور 2016
 - 2- القانون رقم 11-10 يتضمن قانون البلدية
 - 3- القانون رقم 12-07 يتضمن قانون الولاية
 - 4- عبدو سعيد وآخرون، النظم الانتخابية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، طبعة أولى، 2005، ص 253
 - 5- بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة أولى، 2012، ص 34 وما بعده.
 - 6- قانون عضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات.
 - 7- قانون عضوي رقم 16-11 مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.
 - 8- راجع في هذا الشأن أحكام :
 - مرسوم رئاسي رقم 99-240 بتاريخ 19-10-1999 يحدد التعيين في الوظائف العليا،
 - مرسوم رقم 90-226 بتاريخ 25-06-1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم .
 - مرسوم رقم 90-230 بتاريخ 25-06-1990 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية.
- ومن الكتب راجع تحت العناوين المذكورة:

- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم عنابة، 2002
- = = = قانون الإدارة المحلية في الجزائر، دار العلوم، عنابة

- 9- سليمان ناصر، التقنيات البنكية وعمليات الائتمان، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة أولى معادة، 2015، ص 25 وما يليها.
- 10- مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، (ج.ر. عدد 50، سنة 2015)
- 11- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة المسيلة 2014/2015، ص 56 وما يليها،
- 12- قانون رقم 08.45 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية، المنفذ بالظهير رقم 02.09.1 صادر في 18 فبراير 2009.
- 13- بوكالب ابراهيم ونصيرة دوالي، مقال بعنوان "" إشكالية عجز ميزانية البلدية "" منشور بمجلة "" إدارة "" المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 21 العدد 41-2011.