إصلاح الإدارة المحليـة في الجزائـر
في ضوء التشريعات الراهنة
Reform of the local administration in Algeria
In the light of the current legislation

بوزيان حورية* ، أستاذ مساعد (أ)
كلية الحقوق و العلوم السياسية
جامعة البليدة 2 ، الجزائر
houriabouziane403@gmail.com

تاريخ الارسال: 2020/09/29	تاريخ القبول: 2021/08/17	تاريخ النشر: 2022/06/10

ملخص :

تعاني الجماعات المحلية في الجزائر من وضعية صعبة أفرزتها مختلف التحولات السياسية و الاقتصادية التي مرت بها البلاد من الاستقلال إلى يومنا هذا.

و تهدف هذه الورقة البحثية إلى تسليط الضوء على أهم الإصلاحات القانونية والمالية التي بادرت بها الدولة الجزائرية في الآونة الأخيرة ، و التي تسعى من خلالها إلى الانتقال بالإدارة المحلية من مجرد مرافق عمومية تقليدية إلى مرافق عمومية تستجيب للتطلعات التنموية لأفراد المجتمع المحلي.

الكلمات المفتاحية : الإدارة المحلية ، الإصلاح الإداري ،التمويل المحلي ، التنمية المحلية

Abstract :

The local communities in Algeria suffer from a difficult situation created by various political and economic transformations that the country has undergone from independence to the present day.

The aim of this paper is to shed light on the most recent legal and financial reforms initiated by the Algerian state in which it seeks to move local

*المؤلف المرسل : بوزيان حورية

administration from simple public facilities to public facilities that respond to the development aspirations of the local community.

Keywords: Local administration , Administrative reform, Local finance, Local develompent.

مقدمة :

تحتل الجماعات المحلية (الولاية ، البلدية) مكانة هامة في التنظيم الإداري للدولة الجزائرية، لما تمليه من إطار يجمع بين مواطنين يشتركون في التاريخ و العلاقات الاقتصادية والظروف السياسية، ومن حيث اعتبارها هيئات إدارية لا مركزية مهمتها ضمان تلبية مطالب المواطنين و تحسين ظروف عيشهم .

ورغم أهمية الإدارة المحلية في الجزائر إلا أنها تعاني الكثير من الصعوبات التي طالما أثبتت عجزها و عدم مقدرتها على الوفاء بالتزاماتها و بتقديم خدمة عمومية في المستوى المطلوب والذي يتأمله المواطنين على المستوى المحلي.

وعلى اثر ذلك فإننا نهدف من خلال هذه الورقة البحثية إلى تسليط الضوء على إستراتيجية إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في ضوء القوانين الجديدة و سنحاول دراسة الإشكالية التالية :

ما هو واقع إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر ؟

و يندرج تحت هذا الإشكالية الأسئلة الفرعية التالية :

- ما هي الإدارة المحلية ، وفيما تتمثل أهم مقوماتها ؟
- ما مفهوم الإصلاح في الإدارة المحلية ، و ما هي الأسباب التي أدت إلى القيام به ؟
- ما هو الشكل التنظيمي الذي أضفاه قانون البلدية 10/11 على البلدية ؟ وما هو الجديد الذي جاء به خلافا للقوانين البلدية السابقة ؟
- ماهو فحوى قانون الولاية 07/12 ؟
- ما المقصود بالتمويل المحلي ؟ و ما هي أهم مصادره ؟ و ما هي متطلبات إصلاح المالية العمومية المحلية ؟

و للإجابة على هذه الإشكالية استعملنا **المنهج الوصفي التحليلي و المقاربة القانونية** مقسمين الدراسة على النحو التالي :

المبحث الأول : مفهوم الإدارة المحلية

المبحث الثاني: ماهية الإصلاح في الإدارة المحلية

المبحث الثالث : الإصلاح القانوني في الإدارة المحلية

المبحث الرابع : الإصلاح المالي في الإدارة المحلية

المبحث الأول : مفهوم الإدارة المحلية

تحتل الإدارة المحلية مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي ، كما تقوم بدور فعال في التنمية المحلية ، و تتميز بأنها إدارة قريبة من المواطن ، نابعة من صميم سلطة الشعب .

المطلب الأول : تعريف الإدارة المحلية

1- لغة :

كلمة إدارة (ADMINISTRATION) أصلها لاتيني يتكون من (AD) بمعنى (TO) أي من أجل (MINISTER) بمعنى (SERVE) أي يخدم إذن كلمة(ADMINISTRATION) كلها تعني كلمة (TO SERVE) أي لكي يخدم و بناء على ذلك فالإدارة تعني كلمة (الخدمة) أي خدمة الآخرين من خلال مجهودات بشرية و مادية لتحقيق أهداف معينة .[1]

أما كلمة محلي اسم منسوب إلى (محلّ) أي داخلي ، متعلق بموضوع معين أو خاص بمنطقة معينة .[2]

إنتاج محلي : إنتاج يتم بأيدي أبناء البلد المقيمين فيه .

أخبار محلية : شؤون محلية داخلية الخاصة ببلد ما ، عكسها أخبار و شؤون عالمية.

إدارة محلية : إدارة مختصة بمنطقتها أو إقليمها عكس المركزية.

2- اصطلاحا :

لقد أجمعت مختلف الدراسات أن نظام الإدارة المحلية لم يعرف كتنظيم بالمعني الحقيقي و بالصورة التي نراها اليوم و المتمثلة في استقلاليته كمنظمة إدارية إلا في القرن 18 خاصة بعد أن تبلورت الأفكار الداعية إلى تطبيق الديمقراطية و مد أسسها و أحكامها للوسط الإداري.[3]

و إذا كانت النظم القانونية قد اختلفت فيما سبق بشأن الأساسي الفلسفي الذي تعتمد عليه لإقرار حق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه عن طريق منتخبيه في المجالس المحلية فإنها أجمعت على الاستعانة بالإدارة المحلية .

فالإدارة المحلية تعني مجموعة المنظمات و الهيئات و الأجهزة التي تقوم بأداء وظيفة الدولة على المستوى المحلي.[4]

كما تعد أسلوب من أساليب التنظيم الإداري ، يتضمن توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية و هيئات محلية منتخبة و مستقلة ، تمارس ما يعهد إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية .[5]

إذن فالإدارة المحلية هي أسلوب إداري يسعى إلى تحقيق اللامركزية في إدارة الإقليم الجغرافي بهدف تنميته و حفظ النظام فيه و تصريف شؤون سكانه .

المطلب الثاني : العناصر الأساسية للإدارة المحلية

يمكن بيان الأركان الأساسية التي تستند عليها الإدارة المحلية على النحو التالي:[6]

1 - الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

يرجع سبب قيام نظام الإدارة المحلية إلى وجود و ظهور مصالح أو شؤون محلية تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات احتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة تختلف عن الاحتياجات و المصالح أو الشؤون الوطنية العامة و المشتركة بين جميع المواطنين في الدولة.

وأيا كانت درجة الصعوبة في التمييز بين الشؤون الوطنية و الشؤون المحلية فإنه يقع على عاتق المشرع (البرلمان) عبء توزيع المهام بين الأجهزة المركزية و الأجهزة المحلية و عادة ما يتبع المشرع أحد الأسلوبين:[7]

ا - الأسلوب الفرنسي : يعترف النظام الفرنسي للإدارة المحلية بممارسة جميع المسائل ذات العلاقة بالإقليم كالصحة و التعليم و النقل و غيرها ، و لا يعني ذلك أن الإدارة المحلية استقلت استقلالا ذاتيا ، بل تظل خاضعة للرقابة التي تكفل القانون بتحديد أجهزتها و صورها .

ب - الأسلوب الإنجليزي : و ذهب إلى تحديد اختصاصات الإدارة المحلية على سبيل الحصر ومن ثم فإن ما استبعده القانون في مجال اختصاص المجموعات المحلية يكون اختصاص الأجهزة المركزية .

2 - إنشاء أجهزة محلية منتخبة و مستقلة لإدارة و تولي تلك المصالح :

يقتضي النظام اللامركزي الإداري أن يعهد بإدارة و تسيير المصالح المحلية المتميزة إلى هيئات و أجهزة مستقلة عن الإدارة المركزية و ذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها و أن تكون منتخبة من سكان الإقليم ذاته .

ا - الاستقلال (الشخصية المعنوية) :

فالشخصية المعنوية تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية للدولة من خلال إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها ، بما يترتب عن ذلك من حقوق والتزامات و تحمل للمسؤولية و يضيف الأستاذ مسعود شيهوب في هذا الصدد أن التمتع بالشخصية هو الشرط القانوني الوحيد لقيام اللامركزية الإقليمية [8]، فالشخصية المعنوية هي الشكل الرسمي الذي يعبر المشرع من خلاله عن اعترافه بأن مجموعة من المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية ، التي تخص مجموعة بشرية منسجمة متماسكة بفعل روابط متعددة ، قد بلغت درجة من التطور المتميز و تتطلب الاعتراف بها .

ب - الانتخاب :

يعد تشكيل الأجهزة المحلية بالانتخاب شرطا من شروط قيام النظام اللامركزي ، و مع ذلك فقد تتطلب الأوضاع أحيانا استبدال الانتخاب بالتعيين بالنسبة لبعض أعضاء هيئات الإدارة المحلية ، أو الاعتماد على أسلوب التعيين أساسا كما هو الحال بالنسبة لصورة اللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة) .

و مهما يكن فإن طريقة الانتخاب كطريقة ديمقراطية تبقى من أهم الوسائل التي تدعم استقلالية الوحدات اللامركزية الإدارية في مختلف الدول و الأنظمة .

3 - خضوع تلك الأجهزة لدى قيامها بتلك المصالح لرقابة الإدارة المركزية :

إذا كان الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية (الركن الأول) يقتضي قيام و إنشاء أجهزة محلية منتخبة و مستقلة لإدارة و تسيير تلك المصالح و الشؤون (الركن الثاني) فإن مدى الاستقلال لن يكون مطلقا ، بل سيكون محددا في نظام اللامركزية الإدارية و إلا انتقلنا إلى نظام اللامركزية السياسية .

و تتجلى مظاهر الرقابة الإدارية المبسوطة على وحدات الإدارة اللامركزية فيما يلي :

ا - الرقابة على هيئات و مجالس الإدارة اللامركزية في حد ذاتها :و تتمثل في إجراءات إيقاف وحل أجهزة و هيئات الإدارة اللامركزية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك المصالح.

ب - الرقابة على الأشخاص و الأعضاء في تلك الهيئات : تكون هذه الرقابة على الأفراد القائمين على إدارة و تسيير الهيئات المحلية و تتم بالتوقيف أو الإقالة أو العزل و الطرد .

ج - الرقابة على الأعمال و التصرفات الصادرة عن الإدارة المركزية : و تتمثل في التصديق و التعديل و الإلغاء و الحلول .

المطلب الثاني : الأسباب الداعية للأخذ بنظام الإدارة المحلية

يمكن تلخيص أهم مبررات تبني نظام الإدارة المحلية في[9] :

- ازدياد وظائف الدولة ، بعد أن كانت وظيفتها مقصورة على المحافظة على الأمن الداخلي و صد الاعتداءات الخارجية و إقامة العدل بين الناس ، فيما أصبحت تتدخل في ميادين كثيرة تحقيقا للأهداف الاجتماعية و الاقتصادية .
- تقسيم العمل ، حيث أصبحت هناك خدمات تقوم بها الحكومة المركزية ، و هناك خدمات محلية تتولاها الإدارة المحلية .
- تنوع أساليب الإدارة تبعا للظروف المحلية ، بما يضمن أداء الخدمات بطريقة تتلاءم مع البيئة المحلية لكل وحدة إدارية .
- الإدارة المحلية أكثر إدراكا للحاجات المحلية .
- التدريب على أساليب الحكم .
- العدالة في توزيع الأعباء المالية .
- تبسيط الإجراءات و القضاء على الروتين .
- التفاوت بين أقاليم الدولة .

المبحث الثاني : ماهية الإصلاح في الإدارة المحلية

يتوقف نجاح الإدارة المحلية على مدى مقدرتها على القيام بالمهام المنوطة بها و تحقيق معدلات مقبولة من التنمية المحلية ، الأمر الذي دفع الحكومة الجزائرية بأن تضع خطة وطنية شاملة لإصلاح نظام الإدارة المحلية و تطويره تسمح للاستجابة للتحديات التي تواجهها الجماعات المحلية ، و تهدف إلى إحداث نقلة في تسيير الجماعات المحلية وفق قواعد الحكامة و إشراك المواطن في إدارة شؤونه اليومية . و من هذا المنطلق سنحاول في هذا المبحث تحديد تعريف إصلاح الإدارة المحلية و رصد أهداف و دوافع القيام بهذا الإصلاح .

المطلب الأول : تعريف إصلاح الإدارة المحلية

1- لغة :

الإصلاح في اللغة من " صلُح " ، و هو ضد الفساد ، و نقيضه ، و إزالته (أي إزالة الفساد) و " الصلاح " يعني " الاستقامة" و " السلامة من العيب " . و " الإصلاح " أيضا من " أصلح " في عمله أو أمره ، أي أتى بما هو صالح نافع. و أصلح الشيء : أزال فساده .[10]

2- اصطلاحا :

يعرف إصلاح الإدارة المحلية على أنه كل عمل مقصود على المستوى القومي يؤدي إلى إنشاء نظم جديدة أو تعديل النظم القائمة للإدارة المحلية، أو اتخاذ إجراءات هامة لإعادة توزيع مسؤولية بعض وظائف التنمية الرئيسية بين الحكومة الوطنية و وحدات الدائرة المحلية أو زيادة الإسهام و المشاركة الشعبية في صنع السياسة و العمل على المستوى المحلي.[11]

كما عرف إصلاح الإدارة المحلية على أنه جهد سياسي و إداري و اقتصادي و اجتماعي و ثقافي يهدف إلى إحداث تغييرات ايجابية أساسية في السلوك و التنظيم و العلاقات و الأساليب و الأدوات بما يوفر للمجالس المحلية درجة عالية من الكفاءة و الفعالية و انجاز أهدافها .[12]

مما سبق يمكن القول أن الإصلاح يمكن أن يكون شاملا لنظام الإدارة المحلية، و قد يكون منصبا على جزء معين دون غيره، و لكن المهم أن يكون الإصلاح مخططا له و متتاليا ليتماشى مع طبيعة العصر المتميز بسرعة التغيير.

المطلب الثاني : أهداف إصلاح الإدارة المحلية

تهدف عملية إصلاح الإدارة المحلية إلى تحقيق مجموعة من الغايات يمكن إجمالها في:[13]

1- زيادة جهود الإدارة المحلية في إحداث التنمية :

يجب على الإدارة المحلية عدم حصر مهامها على المهام التقليدية فحسب ، بل المساهمة في الدور التنموي الحقيقي كالمشاركة في إعداد خطط التنمية في شتى مجالاتها كتوفير المعلومات اللازمة عن الحاجات و المقترحات ، و كذلك القيام بتنفيذ المشروعات التنموية التي تدخل ضمن مناطقها .

2-تقوية القدرة الإدارية للسلطات المحلية :

و ذلك عن طريق العمل على رفع مستوى أجهزة الإدارة المحلية التي تقوم بتقديم الخدمات و تسهم في العملية التنموية ، من خلال زيادة قدرتها على استقطاب الكفاءات و الاحتفاظ بها و الاستمرار في تدريبها و رفع مستواها .

3- تنمية المشاركة الشعبية :

اعتبارا من أنها سبيل يتأكد المواطنين من خلاله أنهم قد أثروا في صنع القرار و أن مطالبهم و احتياجاتهم كانت و ستكون موضع الاعتبار و الاهتمام في عملية صنع السياسات العامة المحلية .

4- توسيع نطاق التمويل الذاتي :

إن فعالية الإدارة المحلية تقتضي تمتعها بموارد مالية ذاتية لدعم استقلالها الإداري فبقدر الاستقلال المالي للوحدة المحلية يكون استقلالها الإداري ، حيث تستطيع من خلال استقلال ذمتها المالية التمتع بحرية أكبر في الإنفاق من مواردها لتلبية احتياجات المجتمع المحلي .

المطلب الثالث : دوافع إصلاح الإدارة المحلية

هناك مجموعة من الأسباب و الدوافع التي أدت إلى القيام بعملية الإصلاح على مستوى الجماعات المحلية يمكن حصرها في :[14]

1-الدوافع السياسية :

تكمن في الرغبة في تسوية النزاعات السياسية على مستوى المجالس المحلية المنتخبة و ضمان ديمومة سير المرافق العامة المحلية و وضع آليات جديدة لتحقيق التوازنات داخل هيئات الجماعات المحلية و تتمثل هذه الدوافع فيما يلي :

- ضعف مظاهر المشاركة السياسية داخل المجالس المحلية و يعود ذلك إلى ضعف الحراك الاجتماعي و كذلك القيود المفروضة على نشاط الأحزاب و منظمات المجتمع المدني أدى ذلك إلى عزوف المثقفين عن المشاركة في الحياة السياسية .
- تزايد مظاهر الفساد السياسي و الإداري على مستوى الجماعات المحلية و تغليب المصالح الشخصية و اتخاذ قرارات لا تخدم الصالح العام .
- غياب الوعي السياسي لدى الأفراد و ضعف مشاركة المرأة في المجال السياسي .

2-الدوافع المالية :

تعود دوافع القيام بالإصلاح المالي في الجماعات المحلية عموما إلى محاولة تجاوز بعض جوانب القصور في النظام المالي المحلي ، و لعل أبرزها ما يلي :

- اعتماد الجماعات المحلية على الإعانات الحكومية و إهمال الموارد الذاتية .
- معاناة المجالس المحلية من محدودية الموارد المالية حيث نجد أن العديد من البلديات عاجزة ماليا .
- البحث عن سبل مالية تفيد البلديات والولايات و عدم التركيز عن مصادر التمويل التقليدية مثلا : تثمين الأملاك البلدية سواء العقارية أو المنقولة .

3- الدوافع الإدارية :

تتمثل فيما يلي :

- ثقل الوصاية و هيمنة التسيير البيروقراطي .
- غياب التأطير و التكوين الجيد للموظفين و المنتخبين المحليين .
- بطء الإجراءات الإدارية على مستوى إدارة الجماعات المحلية و نقص التخصص النوعي للموظفين في المجالات التقنية .
- ضعف آليات الرقابة الإدارية و انتشار التسيب الإداري و تغليب المصالح الشخصية على المصالح العامة .

4- الدوافع الاقتصادية :

إن التطرق للجانب الاقتصادي للجماعات المحلية الذي تميز بارتفاع حاد للمديونية و تفاقم البطالة و انخفاض معدلات النمو و عجزها عن تلبية الاحتياجات الاقتصادية المحلية دفع بالدولة إلى مباشرة الإصلاحات و ذلك من خلال الأسباب التالية :

- غياب المنشآت القاعدية و غياب التنمية .
- غياب التخطيط على المستوى المحلي و غياب الرقابة على الخطط التنموية و المشاريع الاستثمارية و عدم الاهتمام بالاستثمار المحلي.

إن تدهور الأوضاع داخل منظومة الجماعات المحلية الذي مس جل المجالات السياسية الإدارية ، المالية ، الاقتصادية دفع بالدولة الجزائرية للبحث عن سبل ووسائل للانطلاق في عملية الإصلاح المحلي ، أو البحث عن طرق للتخلص من معوقات سير الجماعات المحلية.

المبحث الثالث :الإصلاح القانوني في الإدارة المحلية

لقد مر التنظيم الإداري المحلي بعد استقلال الجزائر بعدة مراحل ، وارتبط هذا التطور بطبيعة نظام الحكم و الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية الموروثة عن الاستعمار و متطلبات البناء ، بداية بصدور الأمر رقم 24/67 المتضمن قانون البلدية الذي وضع نصوص قانونية تتعلق بمهام البلدية و صلاحياتها من أجل تحقيق التنمية الوطنية . يليه صدور الأمر رقم 38/69 المتضمن ميثاق الولاية الذي وضع تنظيم جديد للولاية مؤسس على مبادئ الثورة التحريرية تحقيقا لمطامح و إرادة الشعب الجزائري في تسيير شؤونه المحلية . و مع صدور الدستور الجزائري لسنة 1989 أصبح لزاما على الدولة الجزائرية إعادة النظر في المنظومة القانونية التي تحكم الجماعات المحلية من خلال إصدار القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية و القانون 09/90 المتعلق بالولاية .

و أخيرا تم إصدار كل من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية و القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية الذين جاءا بجملة من الإصلاحات التي تحدد تنظيم كل من البلدية و الولاية.

المطلب الأول : البلدية على ضوء القانون 10/11

تميز هذا القانون بإدراجه ضمن إصلاح الجماعات المحلية المتمثل في إصلاح هياكل الدولة و إرساء دولة الحق و القانون ، إذ جاء لتكريس مشاركة المواطنين في الشؤون المحلية لتحقيق الديمقراطية و كذلك ترقية حقوق المرأة من خلال توسيع حظوظها في تمثيل المجالس المنتخبة.

الفرع الأول : تعريف البلدية

لقد نصت المادة الأولى من قانون 10/11 على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ، يتم إنشاؤها طبقا لقانون يصدره البرلمان تتميز بإقليم جغرافي محدد ، اسم و مركز ، كما أن تغيير تسمية أي بلدية أو تعديل حدودها أو نقل مقرها لا يتم إلا وفق مرسوم تنفيذي يتخذ بناء على تقرير من وزير الداخلية، يصدر بدوره بعد استطلاع رأي الوالي و كذا المجلس الشعبي الولائي الذين يشرفان على الولاية التي تتواجد بها هذه البلدية. [15]

الفرع الثاني : هيئات تسيير البلدية

تتشكل البلدية حسب المادة 15 من القانون 10/11 من :

- هيئة تداولية تدعى المجلس الشعبي البلدي .
- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي .
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أولا:المجلس الشعبي البلدي و صلاحياته

يعتبر المجلس الشعبي البلدي أحد الهيئات المحلية المكلفة بإدارة البلدية و هو جهاز للمداولة يتشكل من نواب ينتخبهم مواطنو البلدية. يتراوح عددهم بين 07 و 33 عضو على حسب الكثافة السكانية لكل بلدية .[16]

1 - تسيير المجلس الشعبي البلدي

يتم تسيير المجلس الشعبي البلدي من خلال عقد دورات تتناول جدول الأعمال مع ضرورة احترام نظام المداولات ، كما يشكل المجلس لجانا تهتم بالمواضيع التي تدخل في اختصاصه.

ا - الدورات :

يجتمع المجلس في دورة عادية كل شهرين على أن لا تتعدى مدة كل دورة 05 أيام و في دورات استثنائية بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي .

حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرسال الاستدعاءات إلى أعضاء المجلس بغرض الحضور لجلسات الدورة ، و الملاحظ أن الاجتماعات لا تتم بعد الاستدعاء الأول إلا إذا حضرها الأغلبية المطلقة للأعضاء ، و في حالة عدم تحقيق النصاب ، يرسل استدعاء ثاني بفارق زمني بينهما يقدر بخمسة أيام على الأقل [17]، و بعد هذا الاستدعاء يعقد الاجتماع مهما كان عدد الحاضرين.

تكون جلسات المجلس علنية و يسمح للمواطنين حضورها ما عدا في حالتين إثنين يحق للمجلس الشعبي البلدي معالجتها في جلسات مغلقة و هما :

- فحص حالات المنتخبين الانضباطية.
- فحص المسائل المرتبطة بالأمن و المحافظة على النظام العمومي .

و بعد نهاية كل جلسة ، تعلق نتائجها و مستخلص محضرها باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام و الحالات التأديبية ، في مكان مخصص مسبقا لنشر الإعلانات بمقر البلدية خلال الأيام الثمانية التي تلي انعقاد الجلسة ، قصد إعلام المواطن.

ب - المداولات :

حدد القانون 10/11 طرق سير المداولات في المواد الواقعة بين المادة 52 و المادة 61 حيث أكد على ضرورة تحرير محاضر المداولات باللغة العربية ، و تتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عن التصويت ، و في حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً.

تحرر هذه المداولات و تسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم و مؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليميا بعد أن توقع أثناء الجلسة من طرف المنتخبين الحاضرين.

و تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي عملية و مطبقة ضمنيا في حدود 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى السلطة الوصية . إلا أن هناك مداولات لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها بصفة صريحة من قبل الوالي و هي تلك المتعلقة بالميزانيات و الحسابات ، قبول الهبات و الوصايا الأجنبية، اتفاقية التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية. [18]

ج - لجان المجلس الشعبي البلدي :

للمجلس الشعبي البلدي الحق في تشكيل - عن طريق مداولات - لجانا دائمة و أخرى مؤقتة يعهد إليها معالجة القضايا المختلفة التي تهم البلدية في الجانب الاجتماعي ، الثقافي الشؤون الاقتصادية و المالية ، و كذا التهيئة العمرانية و التعمير، على أن يراعى في تشكيل تلك اللجان ضمان تمثيلا نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس ، غير أن الجديد الذي جاء به القانون تحديد عدد اللجان الدائمة المسموح به بالتوازي مع عدد سكان البلدية و الذي حصر ما بين ثلاثة كحد أدنى و خمسة كأقصى حد. [19]

2 - صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

فيما يخص صلاحيات المجلس الشعبي البلدي فإنها تشمل مختلف المجالات السياسية الاقتصادية و الاجتماعية ، الثقافية و الرياضية ، و التكريس الفعلي لها يكون مرهون بمدى توفر الموارد المالية الكافية ، و أهم صلاحيات المجلس ما يلي :

- **التهيئة و التنمية**[20]: يقوم المجلس الشعبي البلدي خلال عهدته الانتخابية بإعداد برامجه السنوية و السهر على تنفيذها و ذلك في إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة و يسهر على حماية الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء كما يعمل على تشجيع الاستثمار و ترقيته.

- **التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز** : حيث تتولى البلدية التزويد بكل وسائل التعمير إضافة لمهام أخرى تتولاها بمساعدة المصالح التقنية كالتأكيد من احترام تخصيصات الأراضي و قواعد استعمالها.

- **التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضة و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة** : و يكون ذلك من خلال تطوير مختلف الأنشطة .

- **النظافة و حفظ الصحة و طرقات البلدية** : حيث تسهر البلدية و تتكفل بحفظ الصحة و المحافظة على النظافة العمومية .

ثانيا : رئيس المجلس الشعبي البلدي و اختصاصاته (الهيئة التنفيذية)

تتكون الهيئة التنفيذية من رئيس المجلس الشعبي البلدي يساعده نواب حددت المادة 69 من القانون البلدي 10/11 عددهم كالأتي :

- نائبان (02) بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 07 إلى 09 أعضاء.
- ثلاثة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 11 عضو .
- أربعة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 15 عضو .
- خمسة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 23 عضو .

- ستة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من أكثر من 33 عضو.

1- تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتم تعيينه من ضمن أسماء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد ، و ينصب في مدة 08 أيام التي تلي تاريخ الإعلان عن نتائج الانتخابات ، و يعين لنفس العهدة الانتخابية الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي ، المقدرة ب 05 سنوات ، كما أنه يشترط في سحب الثقة من رئيس المجلس توفر نصاب 3/2 أعضاء نفس المجلس ، عن طريق الاقتراع العلني.[21]

2 - صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

تتحدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار ما يعرف بالازدواج الوظيفي ، فهو يتصرف في بعض الأحيان كممثل للبلدية و أحيانا أخرى باسم الدولة.

ا - صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة:

إن اعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي وكيلا عن الدولة ، يجعله تابعا و تحت السلطة السلمية للوالي في معظم المهام التي لها علاقة بالدولة كالأمن و السيادة ، و هي الصفة التي أكدتها المادة 85 من القانون 10/11 حيث أعلنت صراحة أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة و الحكومة على مستوى البلدية و هو تصريح ترتب عنه منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية ، و ضابط الشرطة القضائية و كل ما يتعلق بمجالات الضبط الإداري.

- اختصاصاته كضابط للحالة المدنية :

خول القانون البلدي مهمة القيام بإحصاء سنوي لفئات المواطنين المعنيين بالخدمة الوطنية المولودين في البلدية أو المقيمين بها ، و ضبط بطاقة الخدمة الوطنية ، و بهذه الصفة كذلك يسير عقود الزواج ، كما يجوز أثناء ممارسته لهذه المهمة تفويض تحت مسؤوليته أي نائب أو موظف بالبلدية لاستلام تصريحات الولادة و الزواج و كذا الوفاة إضافة إلى تسجيل جميع الوثائق و الأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية و تحرير و تسليم جميع الوثائق الخاصة بالتصريحات المتعلقة بالمواضيع السابقة على شرط أن يرسل للإعلام قرار التفويض إلى الوالي و النائب العام لدى مجلس القضاء المختص إقليميا.

- اختصاصه كضابط الشرطة القضائية :

يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة القضائية على سلطة شرطة البلدية التي يمدها قانونها الأساسي عن طريق التنظيم ، كما

يمكن له عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة و الدرك الوطني المختص إقليميا حسب الكيفيات و الشروط المحددة عن طريق التنظيم. [22]

- اختصاصه كضابط الشرطة الإدارية :

يعتبر رئيس البلدية عند تمثيله الدولة السلطة الأساسية التي تمارس الضبطية الإدارية في إطار المحافظة على النظام العام و الصحة و السكينة العامة و بالتالي تحقيق حقوق و حريات المواطنين.

ب - اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية:

تتمثل اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية فيما يلي :

- **يمثل البلدية في كل التظاهرات و الاحتفالات الرسمية** و في كل الحياة المدنية و الإدارية و يتقاضى باسمها و لحسابها أمام القضاء سواء مدعى أو مدعى عليه .

- يترأس المجلس الشعبي البلدي و يتولى تنفيذ مداولاته و ذلك من خلال[23]:

- يستدعي المجلس للاجتماع 10 أيام قبل تاريخ افتتاح الدورة.
- يحدد تاريخ دورات المجلس.
- يحضر مشروع جدول الأعمال.
- يترأس الاجتماعات .
- يتولى السهر على تنفيذ مداولات المجلس و يطلعه بذلك.

- يحافظ على الأملاك و الحقوق المكونة لممتلكات البلدية من خلال :

- إدارة مداخيل البلدية و الأمر بصرف النفقات .
- إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات و الصفقات و الإيجارات و قبول الهبات و الوصايا .
- القيام بمناقصات أشغال البلدية و مراقبة حسن تنفيذها .
- تسيير الأملاك العقارية و المنقولة التي تملكها البلدية .
- المحافظة على أرشيف البلدية .
-اتخاذ المبادرات بتطوير مداخيل البلدية.

- ينفذ ميزانية البلدية باعتباره الأمر بالصرف.

- يسهر على وضع المصالح و المؤسسات البلدية و على حسن سيرها.

ثالثا : الهيئة الإدارية (إدارة البلدية)

إن إدارة البلدية توضع تحت سلطة المجلس الشعبي البلدي و ينشطها الأمين العام للبلدية و هو الركيزة الأساسية للبلدية. و يعتبر المساعد الأساسي لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

1- الأمين العام:

ا- تعيينه:

حسب المادة 127 من قانون البلدية 10/11 فإنه يتم تحديد كيفية و شروط تعيين الأمين العام عن طريق التنظيم ، و المادة 128 تنص على أن حقوق الأمين العام و واجباته تحدد عن طريق التنظيم .

ب - صلاحياته:

يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بمجموعة من الصلاحيات تتمثل فيما يلي :

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس.
- تنشيط و تنسيق سير المصالح الإدارية و التقنية للبلديات .
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي و مخطط سير المستخدمين.
- إعداد محضر تسليم و استلام المهام.
- يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري و التقني للبلديات باستثناء القرارات.

2- إدارة البلدية :

يختلف تنظيم البلدية من بلدية لأخرى و ذلك راجع لأهمية تلك البلدية و حجم المهام الموكلة لها .

المطلب الثاني :الولاية على ضوء القانون 07/12

بعد صدور قانون البلدية رقم 10/11 اتجه المشرع الجزائري في نفس الإطار إلى إثراء المؤسسة الولائية بقانون مماثل هو قانون 07/12 .

الفرع الأول : تعريف الولاية في قانون 07/12

جاء في نص المادة 01 منه على اعتبار الولاية جماعة إقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة[24] ، و هي أيضا الإدارة غير الممركزة للدولة

و تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة .

الفرع الثاني : هيئات الولاية

نصت المادة 02 من القانون 07/12 على أنه يوجد على مستوى الولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي و الوالي فالأول منتخب و الثاني معين و هما الهيئات المسيرة للولاية .

أولا : المجلس الشعبي الولائي

المجلس الشعبي الولائي هو الهيئة التداولية في الولاية طبقا للمادتين 02 و 12من القانون رقم 07/12 ، إذ أن للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام يدعى المجلس الشعبي الولائي و يعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية و الصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في التسيير و السهر على شؤونهم و رعاية مصالحهم.

1 - تكوين المجلس الشعبي الولائي

إن عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي طبقا للمادة 80 من القانون العضو رقم 01/12 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخابات يكون بالشكل التالي :

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 200 ألف نسمة .
- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها من 200 ألف إلى 650 ألف نسمة .
- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها من 650 ألف إلى 950 ألف نسمة .
- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها من 950 ألف إلى مليون و 150 ألف نسمة .
- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها من مليون و 150الف نسمة إلى مليون و 250 ألف نسمة .
- 55 في الولايات التي يفوق عدد سكانها مليون و 250 ألف نسمة .

2 - سير المجلس الشعبي الولائي

ا - الدورات

يعقد المجلس 04 دورات عادية في السنة ، مدة كل دورة 15 يوما على الأكثر تنعقد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس و جوان و سبتمبر و ديسمبر ولا يمكن جمعها، كما يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي.

و يجتمع كذلك بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية و أضاف القانون 07/12 هذه الحالة و التي لم تكن موجودة في القانون القديم حتى يتدخل المجلس بقوة القانون لمساعدة المواطنين ولا يترك ذلك لإرادة المنتخبين.[25]

ترسل الاستدعاءات مرفقة بجدول الأعمال (10) أيام قبل انعقاد المجلس ، و يمكن تقليص هذه الآجال في حالة الاستعجال على ألا تقل عن يوم واحد.

لا تصح اجتماعات المجلس إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه و إذا لم يجتمع لعدم اكتمال النصاب القانوني فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق 5 أيام كاملة على الأقل تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين[26].

ب - المداولات

نصت المادة 22 من قانون الولاية 07/12 أن المجلس الشعبي الولائي يعقد مختلف دوراته في المقرات المخصصة للمجلس ، وفي حالة وجود قوة قاهرة تحول دون ذلك يمكن للمجلس أن يجتمع في مكان آخر داخل إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي و هذا طبقا لنص المادة 23 من قانون الولاية.

و تجري المداولات باللغة الوطنية و تحرر باللغة العربية و تكون جلسات المجلس الشعبي الولائية علنية إلا في حالتين هما :

- الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية
- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين

و تتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت وفي حالة التساوي يكون صوت الرئيس مرجحا .

و قصد إعلام المواطنين بالمداولات يلصق مستخرج من المداولات المصادق عليها نهائيا خلال 08 أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ ، في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور .

ج - لجان المجلس الشعبي الولائي

يمكن للمجلس أن يشكل من بين أعضائه لجانا دائمة و أخرى خاصة لدراسة كل المسائل التي تهم الولاية . تنشأ اللجان بمداولة مصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، بناء على اقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة للأعضاء ، وقد أوجب المشرع مراعاة التركيبة السياسية للمجلس ، كما تنتخب كل لجنة رئيسا من بين أعضائها.

3- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

لقد حدد قانون الولاية 07/12 صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في المواد 73 إلى 101 و سنذكر أهم الصلاحيات والتي تكون كالتالي :

ا- في مجال السكن

نص قانون الولاية 07/12 في المادتين 100 و 101 على صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في السكن ، حيث ساهم هذا الأخير في انجاز برامج السكن و يساهم أيضا بالتنسيق مع البلديات مع المصالح التقنية في وضع برامج للقضاء على السكن الهش و محاربته.

ب - في مجال التنمية الاقتصادية و الهياكل القاعدية

يقوم المجلس الشعبي الولائي بإعداد مخطط التنمية على المستوى المتوسط للولاية في المجال الاقتصادي أين يحدد فيه الأهداف المسطرة و يبين فيه وسائل الدولة و برامج التنمية التابعة لسائر البلديات التابعة للولاية و صيانتها .

ج - في المجال الاجتماعي و الثقافي و الصحي

نصت المواد من 93 إلى 99 على المهام التي يقوم بها المجلس الولائي في المجال و التي تتمثل في :

- يتولى المجلس القيام بإنشاء الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلدية .
- يقوم المجلس بترقية برامج التشغيل .
- يسعى لإنشاء منشات ثقافية و ترفيهية بالتشاور مع البلديات .
- يساهم بالتنسيق مع المجالس الشعبية على مستوى الولاية في كل نشاط اجتماعي .

ثانيا : الوالي و اختصاصاته

1- تعيين الوالي

يعد منصب الوالي من المناصب السامية في الدولة و يعين بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية .

أما فيما يخص الشروط الواجب توافرها لتعين الوالي فهي[27] :

- يعين الولاة من الكتاب العامين للولايات و رؤساء الدوائر على أنه يمكن تعيين 5% منهم خارج هذين السلكين .
- باعتبار منصب الوالي من الوظائف العليا للدولة فيجب أن تتوفر في شاغلها الشروط التالية :
- أن تتوفر فيه الشروط العامة للالتحاق بالوظيفة العمومية .
- أن يثبت تكوينا عاليا أو مستوى من التأهيل مساويا لذلك .

- أن يثبت خبرة 5 سنوات على الأقل في المؤسسات و الإدارات و الهيئات العمومية .

و ينفرد رئيس الجمهورية بتعيين الولاة ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض ذلك إلى غيره.

2 - صلاحيات الوالي

لقد عهد المشرع للوالي بالقيام بصلاحيات متنوعة منها ما يعود إليه بصفته ممثلا للدولة و منها ما يعود إليه بصفته ممثلا للولاية .[28]

ا - بصفته ممثلا للدولة

نصت المادة 110 من قانون الولاية 07/12 على أن الوالي ممثل للدولة على مستوى الولاية و هو مفوض الحكومة و يعتبر حلقة وصل مابين الحكومة و الولاية و بهذه الصفة فإنه :

- يكلف الوالي بالسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات .
- يقوم باختصاصات الضبط الإداري و الذي يوضح فيه حق الإدارة في فرض القيود على الإفراد .
- ينسق و يراقب نشاط المصالح الغير الممركزة للدولة .
- يلزم قانونا باتخاذ كل الإجراءات التي يراها مناسبة لتحقيق هدف المحافظة على النظام العام و الأمن و السلام و السكينة العمومية .
- يعاهد إليه تنفيذ تعليمات مختلف الوزارات على مستوى إقليمه .

ب - بصفته ممثلا للولاية

- يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية و كذا تمثيلها على مستوى القضاء .
- يمثل الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية و ذلك استنادا لما جاء في الفقرة الأولى من نص المادة 105 من القانون 07/12 .
- يسهر بصفته ممثلا للولاية على التنظيم الهيكلي لهذه الأجهزة و يراقب أعمالها عن طريق سلطة التوجيه و مراقبة أعمال موظفيه عن طريق الأوامر و التعليمات و الإرشادات .
- يعد أمر بالصرف على مستوى الولاية و يعد مشروع الميزانية ليعرضها على المجلس الشعبي الولائي و يتولى تنفيذها بعد المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي .

- يتولى الوالي تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي و هذا ما نصت عليه المادة 102و المادة 124 من قانون الولاية 07/12 و يلزم بتقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداولة المجلس السابقة .

- يطلع المجلس سنويا على نشاط مصالح الدولة على مستوى الولاية و يزود المجلس بكافة الوثائق و المعلومات و يحسن سير أعماله و دوراته .

- يسهر على إشهار مداولات المجلس و يوجه التعليمات لمختلف المصالح بغرض تنفيذ ما تداول في المجلس الشعبي الولائي .

إن قيام الجماعات المحلية بمختلف اختصاصاتها السابقة الذكر بهدف تحقيق التنمية المحلية يتطلب توافر موارد مالية متزايدة من أجل القيام بمختلف الأعباء و المهام الموكلة إليها وهذا ما سوف نحاول التطرق لاحقا.

المبحث الرابع :الإصلاح المالي في الإدارة المحلية

تعاني الجزائر من مشكلة ضعف الجباية المحلية و تسجل عجزا ماليا في كثير من الجماعات المحلية ، وعدم القدرة بتكفل الأعباء و المهام المنوطة بها اقتصاديا و اجتماعيا. و هو الأمر الذي دفع السلطات المركزية إلى إيجاد بدائل تمكن الجماعات المحلية من القيام بدورها التنموي.

المطلب الأول : مفهوم المالية المحلية

يعتبر التمويل المحلي أحد أهم العناصر في سبيل تطوير الإدارة المحلية و زيادة كفاءتها وقدراتها في تلبية حاجات السكان المتزايدة و المتباينة ، وفي هذا المطلب سنتطرق إلى تعريف التمويل المحلي كما سنعدد مواصفات و شروط التمويل المحلي .

الفرع الأول : تعريف التمويل المحلي

يعتبر التمويل المحلي أحد أهم الوسائل و الآليات التي تساهم في عملية التنمية المحلية حيث يتطلب توفر الإمكانيات و القدرات الضرورية لتحقيق الرقي و الوصول إلى مستويات في التنمية المحلية و يمكن تعريفه بأنه كل الموارد المالية المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن و تعاظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة على الأهداف المحددة الاقتصادية والاجتماعية و المالية . [29]

الفرع الثاني :شروط التمويل المحلي

للموارد المالية المحلية شروط معينة لابد من توافرها، وأهم هذه الشروط هي:[30]

1- محلية المورد

يقصد بمحلية المورد أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تستفيد من حصيلة هذا الوعاء، وأن يكون هذا الوعاء متميزا بقدر الإمكان عن أوعية الموارد المركزية.

2- ذاتية المورد

يقصد بذاتية المورد استقلالية الهيئات المحلية في سلطة تقدير سعر المورد في حدود معينة أحيانا ، و ربطه و تحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية و حصيلة الموارد المتاحة له.

3- سهولة تسيير المورد

يقصد بسهولة تسيير المورد سهولة تقديره و كيفية تحصيله و كذا تكلفة تحصيله.

المطلب الثاني : مصادر التمويل المحلي

تنقسم مصادر التمويل المحلي إلى مصادر داخلية و أخرى خارجية . [31]

الفرع الأول : المصادر الداخلية

تتشكل موارد التمويل الذاتية من ذلك الفرق الأساسي ما بين مالية الدولة و المالية المحلية و تنقسم إلى : موارد غير جبائية و موارد جبائية.

أولا : الموارد غير الجبائية

تتعلق الموارد غير جبائية بناتج توظيف الجماعات المحلية لإمكانياتها و مواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها و تسيير مواردها المالية و ثرواتها العقارية.

1- التمويل الذاتي :

ينص قانون البلدية و الولاية من خلال المادتين 161 و 136 على التوالي على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير و تحويلها إلى قسم التجهيز و الاستثمار و يهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات و الولايات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها و يتراوح هذا الاقتطاع مابين 10و 20% و تقدر نسبة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير و المتمثلة فيما يلي :

- مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية .
- الضرائب غير المباشرة (بالنسبة للبلديات) .
- الضرائب المباشرة (بالنسبة للولايات) .

و تستعمل الأموال المقتطعة في تمويل العمليات المتعلقة بالصيانة للمنشات الاقتصادية و الاجتماعية، و كل العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي للمواطن و الحفاظ على التوازن المالي للميزانيات المحلية .

2 - إيرادات و عوائد الأملاك

تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة و هي ناتجة عن استغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأملاكها بنفسها باعتبارها أشخاصا اعتبارية تنتمي للقانون العام أو تحصيل حقوق أو ضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص.

3 - إيرادات الاستغلال المالي

تتشكل إيرادات الاستغلال المالي من العوائد الناتجة عن بيع منتوجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية و تتسم هذه الإيرادات بالتنوع و ترتبط وفرتها بمدى ديناميكية الجماعات المحلية ، و تتكون هذه الإيرادات مما يلي :

عوائد الكيل و الوزن و القياس،عوائد الرسوم عن الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها ، الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي و المتاحف العمومية و الحظائر العمومية .

ثانيا : الموارد الجبائية

تشكل الإيرادات الجبائية على مستوى الجماعات المحلية أكبر المداخيل الذاتية و تتكون من مداخيل الضرائب و الرسوم المخصصة كليا أو جزئيا إلى الجماعات المحلية و الصندوق المشترك الخاص بها و تتمثل فيما يلي :

1- الرسم على النشاط المهني

يحصل الرسم على النشاط المهني بنسبة 2% و توزع مداخيله حسب ما جاء في المادة 03 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 كما يلي :

0.59 % لصالح الولاية .

1.30% لصالح البلدية .

0.11% لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

2- الضريبة الجزافية الوحيدة :

تحتل الضريبة الجزافية الوحيدة محل النظام الجزافي و تعويض الضريبة على الدخل الإجمالي و الرسم على القيمة المضافة و الرسم على النشاط المهني و تتم عملية

توزيع مداخيلها الضريبية حسب ما جاء في المادة 13 من قانون المالية لسنة 2015 كالتالي :

49 %يعود لميزانية الدولة .

0.5% يعود لغرفة التجارة و الصناعة .

0.01 %يعود لغرفة الصناعة التقليدية و الحرفية .

40.25% يعود لفائدة البلديات .

5% يعود لفائدة الولاية .

5 %يعود لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

3 - الرسم العقاري

يعتبر من أهم الموارد المالية الضريبية للبلدية و ذلك بالرغم من مساهمته الضئيلة إلا أنه يكشف عن عجز التنظيم الإداري عموما على التحكم في الحظيرة العقارية و تطويرها.

4 - رسم التطهير

حيث تم إنشاء هذا الرسم و يخص إزالة القمامات لصالح البلديات التي تحتوي على مصالح لإزالة هذه القمامات ، يخص هذا الرسم الممتلكات المبنية و يحصل سنويا من الملاك أو المنتفعين .

5- رسم الإقامة

لقد أعيد تأسيس هذا الرسم في سنة 1996 لصالح البلديات المصنفة كمحطات سياحية و يفرض هذا الرسم على الأشخاص الذين لا ينتمون إلى البلدية أو لا يمتلكون فيها إقامة دائمة.

6 - الرسم على القيمة المضافة

يحسب هذا الرسم بصفة إجمالية على عمليات الاستهلاك و العمليات ذات الطابع الصناعي و التجاري ، الأشغال العقارية و الخدمات التي تخضع لرسوم خاصة كذلك عمليات الاستيراد و معدلاته تفرض على الأشخاص المعنوية و الطبيعية ، تحسب على أساس قيمة المنتوج و يتحملها آخر مستهلك للسلعة ، و حددت المادتين 26 و27 من قانون المالية لسنة 2017 نسبة هذا الرسم التي تقدر ما بين 09% على العمليات المتعلقة بالسلع الضرورية الأولية أو ذات طابع اجتماعي و 19%على السلع و الخدمات و يتم توزيع محصلة هذا الرسم كما يلي :

75% لصالح ميزانية الدولة .

10% لصالح البلدية .

15%لصالح صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية .

7 - الرسم على الذبح

تحصله البلديات عن عمليات ذبح الماشية ، و يكون حسابه على أساس وزن اللحوم التي يتم ذبحها بمعدل 05 دج/كغ الواحد و يتوزع كما يلي :

3.5 دج/كغ لصالح البلدية .

1.5 دج/كغ لصالح الصندوق الخاص بحماية الصحة الحيوانية .

8 - الضريبة على الممتلكات

يخضع إلى هذه الضريبة الأشخاص الطبيعيون الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة في الجزائر أو خارجها و كذلك الأشخاص الذين ليس لهم مقرهم الجبائي بالجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر و توزع حصيلتها كالتالي :

60% تعود إلى ميزانية الدولة .

20% تعود إلى ميزانية البلدية .

20% تعود إلى الصندوق الوطني للسكن .

9 - قسيمة السيارات

يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة و تتوزع بموجب المادة 09 من قانون المالية لسنة 2016 كما يلي:

50% لصالح ميزانية الدولة .

30% لصالح صندوق التضامن و الضمان المحلي .

20 % الصندوق الوطني للطرق و الطرق السريعة .

الفرع الثاني : المصادر الخارجية

هي تلك الموارد الناتجة عن المساعدات المالية التي تقدمها الدولة إلى المحليات لدعم ميزانيتها إضافة إلى القروض و الهبات و الوصايا ، و سنظهر هذه الموارد كما يلي :

1- القروض

و تعني استدانة البلدية لأموال من الغير مع تعهدها بردها إليها بفوائد ، ولقد سمح قانون 10/11 للبلدية اللجوء للاقتراض بغرض تغطية عجزها المالي ، و هذا وفقا لعقود

تبرمها مع الأشخاص المعنوية دون واسطة ، بالنظر إلى ميزة الشخصية الاعتبارية التي تتمتع بها و التي تمنحها استقلالية في التعاقد .[32]

2- الهبات و الوصايا

و تتكون من حصيلة ما يتبرع به المواطنون للبلدية .

3- الإعانات الحكومية[33]

تخصص السلطات الحكومية بعض الإعانات للجماعات المحلية بهدف التنمية الاقتصادية و الاجتماعية المحلية نظرا لعدم كفاية الموارد المالية الذاتية ، كما تهدف أيضا من وراء ذلك إلى التخفيف من الفوارق بين المناطق الفقيرة و النائية و المناطق الغنية .

و تنقسم هذه التبرعات إلى قسمين تبرعات مقيدة بشرط عدم قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية ، و تبرعات أجنبية لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء أكانت من هيئات أو أشخاص أجانب .

المطلب الثالث :متطلبات إصلاح المالية المحلية

تشير أغلب تقارير وزارة الداخلية و الجماعات المحلية بأن البلديات التي تعاني عجزا ماليا على المستوى الوطني بلغ حوالي 955 و هو ما يمثل 62% من إجمالي بلديات الوطن.

أما البلديات الغنية فلم تتجاوز 7% ما يمثل 107 بلدية أما البقية المتمثلة في 477 فهي متوسطة الدخل[34] ، و باعتبار البلدية تمثل النواة الأساسية في التنظيم الإداري الجزائري و الهيئة الأقرب من المواطن فهي ملزمة أمام المواطن بضمان توفير الخدمات وفي هذا الصدد وجب على الدولة ضرورة القيام بمجموعة من الإصلاحات للوضع المالي المحلي الراهن و لعل أهمها [35]:

1- تجديد الجباية

تمثل الجباية الأداة الأساسية لتمويل المشاريع التنموية و هذا التجديد يكون بإشراك الجماعات المحلية في تحديد وعائها الضريبي .

إن منح هذه الصلاحيات للجماعات المحلية يهدف إلى تقريب إدارة الجباية من المواطن للوصول إلى رفع مردودية الضرائب ، وباعتبار الجماعات المحلية هي المستفيد الأول من الجباية المحلية فهي بحاجة إلى الموارد المالية وجب عليها البحث عنها و تحصيلها.

2- إصلاح مداخيل الأملاك

تعتبر مدا خيل الأملاك بالنسبة للبلديات ضعيفة و لهذا وجب إعادة الاعتبار لها و ذلك بالتحكم في تسييرها ، فالجماعات المحلية تتوفر على أملاك عقارية و منقولة معتبرة و يمثل استعمالها من طرف الآخرين لأغراض خاصة مصدرا ماليا معتبرا يجب تثمينه و الرفع من مردوده.

3- تجديد الاقتراض المصرفي

يستدعي إعادة النظر في شروط الاقتراض المصرفي تحرير النظام القانوني في هذا المجال و الاعتراف للجماعات المحلية بحق المبادرة بطلب قروض بنكية حسب قدراتها المالية شريطة أن تكون القروض طويلة المدى و تتشكل ضماناتها من موارد دائمة و بذلك يصبح القرض المصرفي وسيلة فعالة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية و تسهيل إدماج الجماعات المحلية في البرامج الوطنية للتنمية .

4 - إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية

نظرا للعجز الذي تعرفه الجماعات المحلية لجأت الدولة إلى إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية بهدف تكوين التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية .

و الصندوق المشترك للجماعات المحلية حسب المرسوم رقم 86 – 266 هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية و الاستقلال المالي و يتكفل بالمساهمة في تمويل التنمية المحلية بتخصيص إعانات سنوية للبلديات و الولايات.

5 – صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية

مؤسسة عمومية إدارية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24 مارس 2014 الذي يحدد تنظيمه و تسيير مهامه تحت وصاية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية.

أما عن الأدوار التي يقوم بها الصندوق و حسب المادة 212 من قانون البلدية 10/11 فإن الصندوق البلدي للتضامن يتكفل ب[36] :

-تخصص مالي سنوي بالمعادلة يوجه لقسم التسيير في ميزانية البلدية لتغطية النفقات الإجبارية كأولوية قصوى .

-إعانات التجهيز الموجهة لقسم التجهيز و الاستثمار لميزانية البلدية .

-إعانات التوازن للبلديات التي تواجه وضعية غير متوقعة .

-تقيد إعانات التجهيز للصندوق البلدي للتضامن بتخصيص خاص .

و من ناحية أخرى يتكفل صندوق الضمان بتعويض ناقص قيمة إيرادات الجباية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من الإيرادات ، أما عن مصادر تمويل صندوق الضمان حسب المادة 211 من قانون البلدية 10/11 من المساهمات الإجبارية للجماعات المحلية فهي التي تحدد نسبة المبلغ المتوقع تحصيله من الإيرادات .

الخاتمة :

مما سبق توصلنا إلى النتائج التالية :

- تعد الإدارة المحلية أهم نظام يسمح للمواطنين في المجتمع المحلي من المشاركة الفعالة و الحقيقية في إدارة الشؤون المحلية في الوحدات الإدارية التي يعيشون بها من خلال ممثليهم في المجالس المنتخبة .

- إن قانون البلدية10/11 ، و قانون الولاية 07/12 كانا أكثر دقة في تحديد دور كل من البلدية و الولاية و هيئاتهما المختلفة على صعيد تنفيذ و تقويم السياسات التنموية المحلية .

- الموارد المالية المحلية غير كافية لتحقيق التنمية المحلية و هذا راجع بالدرجة الأولى لعدم وجود عدالة في توزيع الموارد الجبائية بين الدولة و الجماعات المحلية ، مما أدى إلى افتقار معظم البلديات إلى الموارد الجبائية ومن ثم اختلال التوازن المالي للجماعات المحلية الأمر الذي نتج عنه تدخل الأجهزة المركزية للنهوض بالتنمية المحلية .

- يتطلب ممارسة الأدوار و المهام المسندة للإدارة المحلية الجزائرية بشقيها الخدماتي و الإنمائي وجود جهاز إداري ذو كفاءة و خبرة و يتمتع بالصلاحيات التي تمكنه من التواصل مع المواطنين ، و ربط علاقات متينة مع تنظيمات المجتمع المدني و القطاع الخاص .

- ضرورة إعطاء مرونة و استقلالية أكبر للمجالس الشعبية المنتخبة و تقريب الإدارة من المواطن.

الهوامش :

[1] العربي غويني ، **إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي مع الإشارة لحالة الجزائر** ، النشر الجديد الجامعي، الجزائر، 2016 ، ص 12 .

[2] المرجع نفسه ، ص 13 .

[3] عمار بوضياف ، **شرح قانون البلدية** ، ط1 ، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012 ،ص 56 .

[4] العربي غويني ، مرجع سابق ، ص 13 .

[5] حبشي لزرق ، **الجوانب النظرية و التطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر** ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ،2019 ، ص 28 .

[6]محمد الصغير بعلي ، **الإدارة المحلية الجزائرية** ، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013 ، ص 20 .

[7]عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 62.

[8]حبشي لزرق ، مرجع سابق ، ص 61 .

[9] نور الدين ناجي ، **الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة** ، مديرية النشر لجامعة عنابة ، 2010 ، ص 38 .

[10] حسان عبد الله حسان ، **النموذج المعرفي : مدخل للإصلاح التربوي الحضاري** ، ط1 ، مركز معرفة الإنسان، الأردن ، 2019 ،ص 31 .

[11] فؤاد بن غضبان ، **التنمية المحلية ممارسات و فاعلون** ، ط1 ، دار صفاء للنشر و التوزيع، عمان ، 2015 ، ص 85 .

[12] المرجع نفسه ، ص 85.

[13] قوي بوحنية و أخرون ، **حوكمة التنمية المستدامة في النظرية و التطبيق دراسة لبعض النماذج و المؤشرات** ، دار الكتاب الحديث ، الجزائر، 2017 ، ص 79.

[14] خالد يحياوي ، فواز صناد ، الإصلاح المحلي في الجزائر: بين الانجازات و الإخفاقات ، **مذكرة ماستر** : جامعة بجاية ، 2018 ، ص 06 .

[15] جمال زيدان ، **إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية و متطلبات الواقع** ، دار الأمة للنشر و التوزيع ، الجزائر 2014 ، ص 96 .

[16] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بنظام الانتخابات **الجريدة الرسمية** ، العدد01 ، الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012 ، المادة 79 .

[17] القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية ، **مدونة الجماعات المحلية** ، دار بلقيس للنشر، الجزائر ، 2014 المادة 23 ، ص 10.

[18] جمال زيدان ، مرجع سابق ، ص99 .

[19] المرجع نفسه ، ص98 .

[20] القانون 10/11 ، مرجع سابق ، المادة 107 إلى 110 ، ص ص 23 -24 .

[21] جمال زيدان ، مرجع سابق ، ص 107 .

[22] حسن ظاهري ، **القانون الإداري و المؤسسات الإدارية** ، ط2 ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر ، 2012 ، ص ص 225- 226 .

[23] عادل بوعمران ، **البلدية في التشريع الجزائري** ، دار الهدى، الجزائر، 2010 ، ص 83 .

[24] القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير2012 يتعلق بالولاية ، مدونة الجماعات المحلية ، مرجع سابق ، المادة 01 ، ص 65 .

[25] المرجع نفسه، المادة 15 ، ص 68 .

[26] المرجع نفسه ، المادة 19 ، ص 69 .

[27] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم 98-230 01 المؤرخ في 25 يوليو 1990 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص و المناصب العليا في الإدارة المحلية ، **الجريدة الرسمية** ، العدد31 ، الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1990 ، ص1035 .

[28] خالد يحياوي ، مرجع سابق ، ص 30 .

[29] قوي بوحنية ، مرجع سابق ، ص 219 .

[30] حياة بن اسماعين ، وسيلة السبتي ، التمويل المحلي للتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية ، **الملتقى الدولي حول سياسات التمويل و أثرها على الاقتصاديات و المؤسسات : دراسة حالة الجزائر و الدول النامية** ، جامعة بسكرة ، 2006 ، ص 02

[31] العربي غويني ، مرجع سابق ، ص ص 35-36 .

[32] جمال زيدان ، مرجع سابق ، ص58 .

[33] قوي بوحنية ، مرجع سابق ، ص 230 .

[34] المرجع نفسه ، ص 223 .

[35] زكية أكلي ، فريدة كافي ، التنمية المحلية في الجزائر قراءة للنهوض بالمقومات و تجاوز العوائق ، **مجلة اقتصاديات المال و الأعمال** الصادرة بتاريخ مارس 2017 ، ص ص 109-110 .

[36] قوي بوحنية ، مرجع سابق ، ص ص 231 - 232.