



جامعة عبد الرحمن ميرة - بجاية.
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم: القانون العام



دور الجماعات الإقليمية في تنفيذ سياسة التنمية المحلية
بين طموح الأهداف ومحدودية الموارد

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص: القانون الإداري

تحت إشراف الأستاذة:

علو وداد

من إعداد الطالبة:

عادل ليدية

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ..... رئيسا.....

د / علو وداد، أستاذة محاضرة قسم "ب"، جامعة عبد الرحمن ميرة - بجاية
مشرفا ومحررا

الأستاذ..... ممتحنا.....

تاريخ المناقشة:



اهداء

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، وبفضلـه تكتمـل الإنجازـات، وبالصلـة والسلام على سـيد الـخلق مـحمد، وـعلى آله وـصحـبه أـجـمعـين، بـكل معـانـي الـحـب وـالـتـقـدـير، وبـكل نـسـمـات الشـكـر وـالـعـرـفـان، اـهـدـي هـذـا الـجـهـد الـمـتـوـاـضـع الـذـي تـكـلـلـتـ بـه سـنـوـاتـ مـنـ الـجـدـ وـالـمـثـابـرـةـ.

إـلـى مـن عـلـمـونـي أـوـلـ الـحـرـوفـ، إـلـى مـن سـهـرـوا لـأـجـلـي الـلـيـالـي وـتـعـبـوا فـي تـرـبـيـتـيـ، إـلـى مـن كـانـت دـعـوـاتـهـمـا سـرـ عـطـائـي وـنـجـاحـيـ، إـلـى مـن زـرـعـا فـي حـبـ الـعـلـم وـغـرـسـا فـي قـلـبـيـ مـعـنـى الـإـصـرـارـ، إـلـى مـن عـلـمـونـي أـن اـرـتـقـي سـلـمـ الـحـيـاـة بـحـكـمـة وـصـبـرـ، بـرـا وـاحـسـانـاـ، إـلـى مـن لـا تـكـفـي الـكـلـمـات وـلـا الـصـفـحـات لـرـدـ جـمـيلـهـمـا...ـ، إـلـى وـالـدـيـ الـعـزـيزـيـنـ، لـكـم أـهـدـيـ ثـمـرـةـ تـعـبـيـ وـفـكـرـيـ، فـأـنـتـم الـأـصـلـ وـالـنـبـعـ. وـأـسـأـلـ اللـهـ أـنـ يـطـيلـ فـي عـمـرـكـمـاـ، وـيـرـزـقـنـيـ بـرـكـمـاـ، وـيـجـزـيـكـمـاـ عـنـيـ خـيـرـ الـجـزـاءـ.

إـلـى مـن وـهـبـنـي اللـهـ نـعـمـةـ وـجـوـدـهـ فـي حـيـاتـيـ، إـلـى الـعـقـدـ الـمـتـيـنـ مـنـ كـانـ عـوـنـاـ لـيـ فـي رـحـلـةـ بـحـثـيـ، إـلـى أـخـيـ الـغـالـيـ، شـكـرـاـ لـوـجـوـدـكـ الـدـائـمـ، وـدـعـمـكـ الـذـيـ لـاـ يـنـضـبـ، أـدـعـوـاـ اللـهـ أـنـ يـحـفـظـكـ وـيـوـفـقـكـ وـيـحـقـقـ لـكـ كـلـ مـاـ تـنـمـنـيـ.

إـلـى مـن كـاتـفـنـيـ وـنـحـنـ نـشـقـ الـطـرـيقـ مـعـاـ نـحـوـ النـجـاحـ فـي مـسـيرـتـنـاـ الـعـلـمـيـةـ، إـلـى أـصـدـقـائـيـ الـأـوـفـيـاءـ كـنـتـمـ دـوـمـاـ شـعـلـةـ أـمـلـ وـرـفـقـاءـ رـوـحـ فـيـ هـذـهـ الـرـحـلـةـ، أـسـأـلـ اللـهـ أـنـ يـجـمـعـنـيـ بـكـمـ دـائـمـاـ عـلـىـ الـخـيـرـ.

وـأـخـيـرـاـ إـلـىـ كـلـ مـنـ عـلـمـنـيـ حـرـفـاـ، وـدـعـمـنـيـ بـكـلـمـةـ، وـكـانـ لـهـ دـورـ مـنـ قـرـيبـ اوـ بـعـيدـ فـيـ إـتـمـامـ هـذـهـ الـدـرـاسـةـ، وـشـارـكـنـيـ فـرـحـةـ النـجـاحـ، اـهـدـيـ هـذـاـ الـجـهـدـ الـمـتـوـاـضـعـ، رـاجـيـةـ مـنـ اللـهـ أـنـ يـجـزـيـ الـجـمـيـعـ خـيـرـ الـجـزـاءـ فـيـ الـدـنـيـاـ وـالـآخـرـةـ.

لـيـدـيـةـ

شكراً وتقدير

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، وبفضلة ثال الغايات، والصلوة والسلام على سيدنا محمد، خير من علم وسعى في نشر العلم والمعرفة.

بعد توفيق الله وعونه، يسرني أن أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان لكل من ساندني وقدم لي يد العون لإنجاز هذا العمل الأكاديمي.

أتقدم بخالص الشكر والامتنان والتقدير إلى استاذتي المشرفة الفاضلة الدكتورة علو وداد، التي لم تدخر جهداً في توجيهي وارشادي طوال مراحل اعداد هذه المذكرة، كانت نصائحها القيمة، علمها الغزير، وصبرها الاممود، انار لي طريق البحث العلمي، وساعدني على تجاوز الصعوبات وتحقيق أفضل النتائج.

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى لجنة المناقشة الموقرة، لتفضيلهم بقبول مناقشة هذا العمل، وتفضيلهم بإثرائه بملحوظاتهم القيمة والبناء.

كل التقدير والعرفان لأساتذتي الكرام في قسم القانون العام، تخصص قانون اداري، الذين نهلت من علمهم وتوجيهاتهم طوال سنوات الدراسة.

الطالبة الباحثة

عادل ليبية

قائمة لأهم المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ج. ر. ج. ج: جريدة رسمية جمهورية جزائرية.
ص.: صفحة.

ص ص.: من الصفحة إلى الصفحة.

ثانياً: باللغة الفرنسية

N° : Numéro.

Op. Cit. : Référence Précédemment Citée.

P. : page.

PP. : de la page a la page.

مَدِينَةٌ

تعتبر التنمية المحلية حجر الأساس في بناء الدول الحديثة وتحقيق التوازن بين مختلف المناطق، إذ تعكس قدرة الدولة على تحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية وتوفير احتياجات المواطنين في أماكن تواجدهم. ومن هذا المنطلق، أولت الجزائر منذ الاستقلال اهتماماً متزايداً بمسألة التنمية المحلية، كخيار استراتيجي لتحقيق النمو الشامل والتقليل من الفوارق الجهوية، كما أدركت أهمية إشراك الجماعات الإقليمية في مسار التنمية، فسعت إلى منحها صلاحيات واسعة في تسيير الشأن المحلي. غير أن الواقع يُظهر وجود هوة بين الطموحات الرسمية والأهداف المعنية، وبين الإمكانيات المتاحة لهذه الجماعات، سواء على الصعيد الإداري أو المالي. فضعف الاستقلالية، وتدخل الصلاحيات، وغياب الموارد الكافية، كلها عوامل تحدّ من قدرة الجماعات الإقليمية على أداء دورها التنموي بفعالية.

وفي هذا السياق، بُرِز دور **الجماعات الإقليمية** كآلية تطبيقية أساسية لتجسيد السياسات التنموية على المستوى المحلي، بحكم قربها من المواطن ومعرفتها بخصوصيات كل منطقة. إلا أن مسار التنمية المحلية في الجزائر لا يزال يواجه العديد من الإكراهات والتحديات، تتعلق في جزء كبير منها بمحودية الموارد المالية والبشرية، وضعف التنسيق بين مختلف الفاعلين، إلى جانب الإطار القانوني والإداري الذي لا يزال في طور التطوير.

رغم وجود إطار قانوني ينص على مبدأ **الاستقلالية الإدارية والمالية للجماعات الإقليمية**، إلا أن الممارسة الفعلية تكشف عن تبعية شبه تامة للسلطات المركزية، خاصة فيما يتعلق ببرمجة المشاريع، وتحصيص الموارد، والمصادقة على الميزانيات. هذا الواقع يضع الجماعات المحلية أمام تناقض صريح فهي مطالبة بالقيام بدور محوري في تنمية محيطها المحلي، في حين تُمارس مهامها ضمن إطار مؤسستي ومادي مقيد لا يتيح لها حرية الحركة ولا الوسائل الكافية.

أُسندت مهام تحقيق التنمية على المستوى المحلي بدرجة كبيرة إلى الجماعات الإقليمية، باعتبارها الأقرب للمواطن والأقدر على تحديد احتياجاته غير أن هذه الجماعات، وعلى الرغم من موقعها المحوري، ما تزال تواجه قيوداً بنوية وإجرائية تحدين فعاليتها في تجسيد الأهداف التنموية المنشودة، ولعل من أبرز هذه القيود **الطابع المركزي المكثف لنظام التسيير**، وضعف استقلاليتها في اتخاذ القرار، إلى جانب **اختلالات في الهيكل المالي** الذي لا يُراعي في كثير من الأحيان خصوصيات كل منطقة واحتياجاتها التنموية.

منحت للجماعات الإقليمية صلاحيات واسعة، وجعلت منها فاعلاً محورياً في مسار التنمية المحلية، من خلال إدارة الموارد، تنفيذ البرامج التنموية، وتقديم الخدمات العامة. غير أن الواقع يكشف عن تناقض واضح بين الأهداف التنموية الطموحة المرسومة في السياسات العمومية، وبين القيود التي تواجه الجماعات الإقليمية على أرض الواقع، من حيث نقص التمويل، وضعف الكفاءة الإدارية، وتدخل بين السلطات.

في ظل التحديات التنموية المتزايدة التي تواجهها الجماعات الإقليمية في الجزائر، أصبح من الضروري إعادة النظر في الأسس التي يقوم عليها نظام تسيير الشأن المحلي، لا سيما فيما يتعلق بمسألة **الاستقلالية الإدارية والمالية**. فضعف فعالية الجماعات المحلية لا يرتبط فقط بغياب الموارد، بل أيضاً بتقييد صلاحياتها في اتخاذ القرار، وبنسبتها المالية شبه الكاملة للدولة المركزية، مما يحدّ من قدرتها على التخطيط والاستجابة الفعلية لاحتياجات السكان المحليين.

إن دعم الاستقلالية الإدارية والمالية للجماعات المحلية يُعد من الركائز الأساسية لتحقيق تنمية محلية فعالة ومستدامة، لأنه يُمكّن هذه الهيئات من التصرف بحرية أكبر في إدارة شؤونها، مع مراعاة خصوصياتها الاقتصادية والاجتماعية. ويطلب هذا التوجه تفعيل آليات اللامركزية الإدارية من جهة، من خلال تمكين المجالس المنتخبة محلياً من ممارسة صلاحياتها دون تدخل مفرط من السلطة المركزية، كما يفرض من جهة أخرى السعي نحو اللامركزية المالية، عبر تطوير الموارد الذاتية وتحسين نظم الجباية المحلية.

تُعد مسألة فعالية نظام التدخل المركزي والهيكل المالي الموجه للجماعات الإقليمية من بين أبرز القضايا المطروحة في سياق التنمية المحلية بالجزائر، لما لها من تأثير مباشر على قدرة الفاعلين المحليين في الاستجابة لحاجات المواطنين وتحقيق العدالة. فاعتماد نمط مركزي مفرط في تسيير الشأن المحلي يحد من المبادرة والإبداع على المستوى القاعدي، ويخلق تبعية دائمة للسلطة المركزية، ما يُضعف فعالية البرامج التنموية. ومن هذا المنطلق، تأتي أهمية هذا البحث في كونه يسعى إلى تفكيك العلاقة القائمة بين المركز والجماعات المحلية، وتحليل انعكاسات البنية المالية والإدارية الحالية على واقع التنمية، في أفق اقتراح آليات كفيلة بدعم استقلالية هذه الجماعات وتمكينها من أداء دورها التنموي بفعالية ونجاعة أكبر.

يتميز نظام تسيير الجماعات الإقليمية بهيمنة نمط مركزي مكثف، يتجلّى من خلال التدخل الواسع للسلطة المركزية في اتخاذ القرار المحلي، إلى جانب هيكل تمويل يعتمد بشكل كبير على التحويلات والإعانات الموجهة من الدولة. ورغم الإصلاحات المعلنة في اتجاه تكريس اللامركزية، لا تزال العديد من الجماعات المحلية تعاني من ضعف الاستقلالية الإدارية والمالية، مما يعيق قدرتها على تكييف البرامج التنموية مع خصوصياتها المحلية، وانطلاقاً من هذا الواقع، تبرز الإشكالية الجوهرية: هل نظام التدخل المركزي المكثف والهيكل المالي المخصص للجماعات الإقليمية يخدم مسار التنمية المحلية في الجزائر؟

لمعالجة هذه الإشكالية سيتم اتباع المنهج "الاستقرائي والاستباطي" وذلك بالطرق إلى مختلف جوانب العلاقة بين المركزية في التسيير وفعالية التنمية المحلية، من خلال تحليل آليات تدخل الدولة في شؤون الجماعات الإقليمية، ومدى انعكاسها على قدرة هذه الأخيرة في الاستجابة لمتطلبات السكان. كما سيتم دراسة بنية التمويل المحلي، وتسلیط الضوء على أوجه القصور في النظام المالي المعتمد، خاصة في ظل الاعتماد الكبير على الإعانات والتحويلات من الخزينة العمومية، مقابل ضعف في تعبئة الموارد الذاتية (الفصل الأول)، وتركز الدراسة أيضاً على السبل الممكنة لتعزيز استقلالية الجماعات الإقليمية، سواء من حيث توسيع صلاحيات اتخاذ القرار، أو من خلال تطوير مواردها المالية الخاصة، بما يسمح بتحقيق تنمية محلية أكثر نجاعة واستدامة، في إطار منظور إصلاحي يسعى إلى تجاوز قيود المركزية وتحقيق توازن حقيقي بين السلطات المركزية والمحلية (الفصل الثاني).

الفصل الأول

واقع مسار التنمية المحلية في الجزائر

يعتبر تبعية إعداد النظام الداخلي للجماعات الإقليمية للسلطة المركزية، حقيقة لفقدان التدبير الحر لأعضاء المجالس البلدية والولائية، وهذا الذي أدى إلى إبقاء دورهم ضعيفاً ومحدوداً حتى في مسألة تهيئة الظروف الازمة التي من خلالها يتم تنفيذ مهام المجلس، حيث أن هذا الأمر يشكل مساساً بأهم مظاهر الاختصاص على المستوى المحلي، والذي يؤثر حتماً على مبدأ الالامركزية، مع إخضاع هذه الأخيرة في نفس الوقت لرقابة وصائنة صارمة تقلل من حريتها في ممارسة معناها، كما أن هذه الرقابة تؤدي إلى الميل للنزعنة المركزية بدل الالامركزية الإدارية في تسيير الجماعات الإقليمية، إضافة إلى اعتماد أسلوب تعين الولاية كوسيلة قانونية لتحكم السلطة المركزية بطريقة غير مباشرة في تسيير المجالس البلدية والولائية (المبحث الأول)¹.

يشكل التمويل المحلي ضرورة حتمية وأساسية لتفعيل وتجسيد برامج التنمية على المستوى المحلي حيث أن هذا التمويل يتطلب تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية²، لكن رغم تخويل الجماعات الإقليمية موارد مالية ذاتية إلا أن مردوديتها تبقى ضعيفة، وهذا ما أثبت العجز المستمر في الميزانية المحلية بسبب التعقيدات التي تسبب نشوب نظام الجباية مع سوء ترشيد الموارد غير الجبائية، مما أدى إلى التوجه نحو المصادر الخارجية لتمويل ميزانية البلدية والولائية، وهذا أثر سلباً على استقلالية الجماعات الإقليمية وعرقل عجلة تتميتها (المبحث الثاني).

المبحث الأول

تعدد أوجه التدخل المركزي في الشؤون المحلية

إن اعتبار الجماعات الإقليمية الفاعل الأساسي في عملية التنمية المحلية، يفرض تحديد مكانتها في إطار قانوني واضح وملائم مع تحديد مجالات اختصاصاتها بدقة³، بما يضع حداً للإدارة الوصية في التدخل في تسيير شؤونها والتحكم فيها ويفتح لها المجال للعمل بحرية واتخاذ قرارات معبرة عن إرادتها في إطار الاختصاص المحدد لها قانوناً، إلا أنه وبالرجوع إلى المنظومة القانونية الجزائرية نرى أنها قد ساهمت في إضعاف مركز المجالس المحلية بسبب غموضها في

¹ تساهم عملية تعين الولاية من طرف السلطة المركزية في عدم استقرار التسيير الإداري للجماعات الإقليمية بالنظر إلى التحكم في مهامهم وكذلك نقلهم استجابة لمتطلبات المصلحة العامة التي نصت عليها المادة 156 من الأمر رقم 03-06 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. ج. عدد 46، صادر في 16 جويلية سنة 2006.

² عولمي بسمة، "تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 2006، 04، ص. 269.

³ حمومو عبد المالك، إشكالية مساهمة الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، الجزائر، 2024، ص. 117.

تحديد الاختصاصات، ليترك المجال مفتوحا أمام السلطة المركزية في تنظيم الأخيرة وممارستها¹ (المطلب الأول).

تستهدف الرقابة الوصائية على الجهات الإدارية الالامركزية ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية وبين المصالح المحلية²، كما أنها نظام رقابي استثنائي لعدم جواز مبادرتها إلا بموجب نص قانوني يقر بذلك صراحة³.

لهذا فممارسة هذا النوع من شأنه أن يعطى من إمكانيات المبادرة من جانبها كما يؤدي إلى البطء في انجاز الاعمال وتسخير المصالح. (المطلب الثاني)

تدعم المنظومة القانونية الجزائرية نظام عدم التركيز الإداري على حساب الالامركزية الإدارية، وذلك عن طريق إدخال عنصر التعيين على مستوى الجماعات الإقليمية، حيث تقوم الجهات المعنية بالاستحواذ على الاختصاصات التنفيذية للمجالس البلدية والولائية⁴، وهذا يظهر من خلال اعتبار الوالي الجهاز التنفيذي لجل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي، كما دعمت السلطة المركزية مركز الوالي على مستوى البلدية وذلك من خلال تحكمه في الجهاز التنفيذي عن طريق تعيينه للأمين العام، حيث يعتبر هذا الأخير من هيئات البلدية من خلال المادة 15 من قانون البلدية التي تنص على أنه "تتوفر البلدية على ... إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس مجلس الشعبي البلدي ..."⁵.

المطلب الأول

ضعف التكريس القانوني لاختصاصات الجماعات الإقليمية

ترتبط نجاعة سياسة التنمية المحلية بمدى اعتراف النصوص التأسيسية بمكانة الجماعات الإقليمية من حيث تحديد وضعها القانوني و مجالات اختصاصاتها وضبط علاقتها بالسلطة المركزية⁶ للحد من تدخلها في تسخير شؤونها، لكن بالرجوع للدستور الجزائري نرى أن المؤسس لا يتماشى تماما مع فكرة الاعتناء بمكانة الجماعات الإقليمية لأن مركز المجالس الشعبية المحلية ضعيف بسبب الغموض في تحديد الاختصاصات، الأمر الذي حول للسلطة المركزية فرص التدخل في تسخير الشؤون المحلية⁷ (الفرع الأول).

¹ علاوة حنان، إشكالية التسخير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، أطروحة دكتوراه، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، الجزائر، 2019، ص. 54.

² عوابدي عمار، القانون الإداري، ج 01: النظام الإداري، ط.03، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص. 243.

³ بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص. 96.

⁴ BOUZIDI Nachida, « La problématique du développement en Algérie : le rapport. Etat collectivité locales », *RevueIdara*, E. N. A, Algérie N° 2, 2003, 112.

⁵ تنص المادة 15 من القانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج، عدد 37، صادر في 03 جويلية سنة 2011، معدل وتمم بالأمر 13-21 المؤرخ في 31 أوت سنة 2021، ج. ر. ج، عدد 67، صادر في 31 أوت 2021.

⁷ علاوة حنان، مرجع سابق، ص. 54.

تعتبر اللامركزية الإدارية وسيلة لتحقيق التنمية المحلية، حيث أُسندت إليها مهمة إدارة المرافق المحلية للنهوض بمشاريع التنمية على المستوى المحلي، وحتى تستطيع ذلك لابد أن تتوفر في الجماعات الإقليمية ركائز أساسية لكي تتمكن من الحديث عن دور المجالس المنتخبة في تقديم الخدمة العمومية وكذلك منحهم سلطة التقرير بما يتوافق مع إرادتهم وذلك في إطار اختصاصاتهم القانونية¹، لكن التجربة الجزائرية انتهت مساراً مغايراً، وذلك بسعتها إلى التحكم المستمر للسلطة المركزية فباختصاصات الجماعات الإقليمية، بسبب الانسدادات التي تعاني منها المجالس المحلية نتيجة نظامها الانتخابي الذي يفرز تركيبات سياسية مختلفة لا تتوافق مع كيفية التسيير، بالإضافة إلى ضعف أداء أعضاء المجالس المحلية الذي دفع إلى حتمية التحكم في التسيير الإداري لهذه الأخيرة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إشكالية الطابع الغامض لاختصاصات الجماعات الإقليمية

يُعرف النظام الإداري اللامركزي بأنه ذلك النظام الذي يقوم ويستند على أساس تفتيت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة، بين الإدارة المركزية من جهة وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية، وعلى أساس فني موضوعي من ناحية أخرى²، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يساير الدول المقارنة كفرنسا التي كرست أساس الفصل بين الوظائف المحلية وتلك التي تدخل ضمن الشؤون الوطنية، بل اكتفى فقط بالنص على أن البرلمان هو المختص بالتشريع في مجال التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للدولة (أولاً).

كما أن عدم إعطاء الأهمية لموضوع تنظيم علاقات البلدية والولاية، مع ترك تحديد الاختصاصات المحلية للسلطة التشريعية، قد أدى إلى عدم وجود ضمانات لتنظيم علاقات الجماعات الإقليمية مع بعضها ومع السلطة المركزية، مما يؤثر حتماً على استقلالية تسييرها الإداري (ثانياً).

أولاً: غياب أساس دستوري لتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية

تعد مسألة توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية من أكثر المشاكل التي تحد من فعالية اللامركزية بالنظر إلى ما لها من انعكاسات سلبية على التنمية، حيث يعتبر تحديد المعيار المنتهج لتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية من الأولويات الدستورية في بعض الدول المقارنة التي فصلت في أساس النظام الإداري اللامركزي، كالتجربة الفرنسية التي خصّصت الباب الثاني عشر للجماعات الإقليمية، وخلافاً لهذه التجربة التي أولى دستورها اهتماماً كبيراً بضمانات تجسيد اللامركزية الإدارية، وخاصة تلك المتعلقة بتكرис

¹ سرير عبد الله رابع، "المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد 07، 2011، ص. 76.

² عوادي عمار، مرجع سابق، ص. 239.

مبدأ التدبير الحر للشؤون المحلية،¹ فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد اكتفى بتنظيم الجماعات الإقليمية كركيزة للديمقراطية التشاركية من خلال مادتين فقط، حيث تنص المادة 17 من دستور 1996² على أنه "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعات القاعدية...".

وأكد في أحكام المادة 19 على أنه "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

أثبتت التجربة الجزائرية ضعفها في ضبط وتنظيم علاقات السلطة المركزية بالجماعات الإقليمية وهذا ما يبين غموض المركز الدستوري للسلطة المركزية مقارنة مع توسيع مجالات تدخلها لتسخير شؤون المواطنين، بسبب عدم تكريسه للمعيار الذي من خلاله يتم فرز الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية.

ثانيا: قصور التشريع في توضيح الاختصاصات الإقليمية

يتولى البرلمان تنظيم اختصاصات السلطات العمومية بموجب قوانين عضوية وهذا بالرجوع إلى أحكام المادة 140 من الدستور³، وذلك بالنظر لأهمية هذا الدور لتعلقه بمؤسسات الدولة والتي من بينها الجماعات الإقليمية، وتطبيقا لأحكام المادة 190 والتي تنص على أنه: "بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي خولتها إليها صراحة أحكام أخرى في الدستور، تفصل المحكمة الدستورية بقرار في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات...".

بتحليل هذه المواد نرى أن البرلمان كلف بتنظيم سير الجماعات الإقليمية بموجب قوانين عضوية، إلا أن المشرع الجزائري قد خالف ذلك بإصداره لقانوني البلدية والولاية بموجب قوانين عادية، رغم اعتبارها من بين المؤسسات العمومية التي تم ذكرها في المادة 140 من دستور 1996، كما ترك المؤسس الدستوري مسألة توضيح الاختصاصات الموكلة للجماعات المحلية للبرلمان، لكن نلاحظ عدم سعي المشرع إلى وضع تحديد دقيق لهذه الاختصاصات، و هذا الامر

¹ CHAKIB Ennouar Cherif, « Décentralisation et développement local », *RevueIdara*.

E.N.A, Alger ; N°2, 2003, p. 128.

² دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438-96، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج. ر. عدد 76، صادر في 8 ديسمبر 1996، المعديل والتمتم بموجب القانون رقم 03-02 المؤرخ في 10 أفريل 2002، ج. ر. عدد 25، صادر في 14 أفريل 2002، والمعدل والتمتم بموجب القانون رقم 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج. ر. عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، المعديل والتمتم بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج. ر. عدد 14، صادر في 7 مارس 2016، المعديل والتمتم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج. ر. عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

³ المادة 140، المرجع نفسه.

الذي يستخرج من خلال فحص أحكام المادة 03 من قانون البلدية¹، والمادة الأولى من قانون الولاية².

الفرع الثاني

إشكالية تدخل السلطة المركزية في الاختصاصات المحلية

أدى الغموض الدستوري في توضيح اختصاصات الهيئات اللامركزية إلى تبعية التسيير الإداري للجماعات الإقليمية للسلطة المركزية، والذي ينعكس بشكل واضح في مركزية النظام الداخلي النموذجي للبلدية والولاية، نتيجة تحكم المركزية بإعداد النظام الداخلي للسلطة المحلية بموجب مرسوم تنفيذي (أولاً).

يقوم أسلوب اللامركزية الإدارية على تسيير شؤون الجماعات الإقليمية من طرف هيئات منتخبة، إلا أن المشرع الجزائري عزز تواجد السلطة المركزية في المجالس المحلية من خلال توسيع صلاحيات الأجهزة المعينة، الأمر الذي يشكل انفصالاً لاستقلالية التسيير الإداري للجماعات الإقليمية وتدعمها لمركزية اتخاذ القرارات المحلية (ثانياً).

أولاً: تدخل السلطة المركزية في إعداد النظام الداخلي للمجالس المحلية

يعد النظام الداخلي للجماعات الإقليمية من بين الاختصاصات التي قامت السلطة المركزية بالتحكم في ممارستها، من خلال تدخلها في تنظيم سير المجالس المحلية بداعياً من رئاسة المجلس ووضع جدول أعمال دوراته والحضور والمشاركة فيها وتشكيل لجانه إلى تنفيذ نظامها الداخلي وهذا ما يبينه كل من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 الذي يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي³، والمرسوم التنفيذي رقم 13-217 الذي يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي⁴.

¹ تنص المادة 03 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية السالفة الذكر، على أنه: "تمارس البلدية صلاحياتها في كمجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون".

وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه".

² تنص المادة الأولى من القانون رقم 12-07، مورخ في 21 فيفري سنة 2012، يتعلق بالولاية. ر. ج. عدد 12، صادر في 29 فيفري سنة 2012، على أنه: «الولاية هي الجماعات الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ...».

³ مرسوم تنفيذي رقم 13-105، مورخ في 17 مارس سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي. ر. ج. عدد 15، صادر في 17 مارس سنة 2013.

⁴ مرسوم تنفيذي رقم 13-217، مورخ في 18 جوان سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج. ر. ج. عدد 32، صادر في 23 جوان سنة 2013.

ثانيا: تدخل السلطة المركزية في الاختصاصات التنفيذية للمجالس المحلية

يعد الوالي في الجزائر من أبرز الموظفين المعينين من طرف الإدارة المركزية لتسخير الجماعات الإقليمية، فهو ممثل الدولة ومندوب الحكومة¹، كما يعتبر الجهاز التنفيذي لجل الاختصاصات التنفيذية للمجالس الشعبية الولائية، حتى أصبح هذا الأخير مجرد جهة اقتراح أكثر من صاحب القرارات. وبالإضافة إلى مكانة الوالي في تسخير الجماعات المحلية، نجد هناك الأمين العام الذي يتقاسم مع رئيس المجلس الشعبي البلدي ممارسة الاختصاصات الإدارية تطبيقاً لأحكام المادة 129 من قانون البلدية².

المطلب الثاني

ثقل نظام الرقابة الوصائية الممارس على الجماعات الإقليمية

يتميز دور المجالس المحلية في تدبير الشؤون المحلية ذات العلاقة بالتنمية بعدم الحرية واستقلالية التصرف، بفعل إخضاعها لنظام رقابي مفرط ومتشدد، فهذا أصبح أداة لهيمنة السلطة المركزية على المجالس المنتخبة، حيث أن هذا النوع من الوصاية يؤدي إلى البطء في انجاز الأعمال وتسخير المصالح، كما أن صور الرقابة متعددة حيث تقع على الأعضاء كما قد تقع على المجالس المحلية ككل (الفرع الأول).

كما أن الرقابة التي تمارسها الإدارة الوصية على المجالس المحلية تؤدي إلى ميل المشرع للنزعية المركزية بدل الالامركزية الإدارية في تسخير البلديات والولايات وهذا كان من خلال أخذة لصورة أخرى من الرقابة والتي تقع على أعمال المجالس المحلية المنتخبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الرقابة الوصائية على الأعضاء أو المجلس المحلي ككل

خول المشرع للهياكل الوصية المتمثلة في الوالي والوزير المكلف بالداخلية اختصاص ممارسة التدابير التأدية إزاء أعضاء المجالس المحلية لضمان تأدية مهامهم على أكمل وجه (أولاً)، كما تعاني المجالس المحلية في الجزائر من ثقل الرقابة الوصائية المفروضة عليها والتي

¹ تنص المادة 110 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، السالف الذكر، على انه: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية".

وهو مفهوم الحكومة".

² تنص المادة 129 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، السالف الذكر، على انه: "يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي:

- ضمان تحضير اجتماعات المجالس الشعبية البلدية،
- تشطيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية،
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسخير المستخدمين المنصوص عليه في المادة 126 أعلاه،
- اعداد محضر تسليم واستلام المهام المنصوص عليه في المادة 68 أعلاه".

تظل مختلف لأوجه نشاطها الإداري، عوض ما تكون تتماشي والمستجدات الحديثة التي تهدف إلى جعل المجالس المحلية قادرة على تسيير صلاحياتها بكل حرية واتخاذ قرارات مستقلة (ثانيا).

أولا: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي المحلي

فالجماعات الإقليمية يخضعون للسلطة الرئيسية، أما بالنسبة لأعضاء المجلس فهم يخضعون إلى رقابة إدارية تمارس عليهم منطرف السلطة الوصية وتأخذ في الواقع الصور التالية:
الإقالة(أ) التوفيق(ب) والإقصاء(ج).
أ-الإقالة

تعد الإقالة حسب المادة 44 من قانون الولاية لسنة 2012 على أنها تجريد عضو المجلس الشعبي الولائي منصبه كمنتخب لسبعين يظهران بعد انتخابه، وهم اعتبرائه حالة من حالات التنافي، أو عدم القابلية للانتخاب، وهذا القرار يكون صادر من الوزير المكلف بالداخلية بعد مداولة المجلس الشعبي الولائي، لضمان نزاهة المجلس وعدم التأثير على قراراته.

لكن قانون البلدية لسنة 2011 لم يشر إلى هذا النوع من الرقابة مثلاً هو الأمر بالنسبة لقانون البلدية لسنة 1990، حيث نصت المادة 41 منه على أنه: "في حالة الوفاة او الاستقالة او الإقصاء او حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي، يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهراً واحداً، بالمرشح الذي يليه مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي".

يضاف إلى ما سبق أن المشرع حسب المادة 45 من قانون البلدية لسنة 2011² قد أضاف نوعاً آخر من الرقابة والتي تتمثل في الاستقالة التلقائية ويكون ذلك في حالة تغيب العضو المنتخب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاثة دورات عادية خلال نفس السنة.

ب-التوقيف

يعرف التوقيف على أنه تجميد مؤقت للعضوية لسبب من الأسباب التي حددتها القانون حيث نظمت أحكامه المادة 45 من قانون الولاية، كما حدد في قانون البلدية لسنة 2011 وفقاً لنص المادة 43 على أنه: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية او جنحة لها صلة بالمال العام او لأسباب مخلة بالشرف او كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، الى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة".

يتضح حسب المادة 46 من قانون الولاية لسنة 2012، أن سبب إبعاد العضو عن المجلس المنتخب يمكن فيعدم توفر شروط الانتخاب أو أنه يشغل وظيفة من بين الوظائف التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها حق الترشح، فإذا أثبتت ذلك يعد العضو مقصى بحكم القانون ويثبت وزير الداخلية ذلك لموجب قرار.

¹بعلي محمد صغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، عناية، ص. 96.

²المادة 45، من قانون الولاية رقم 07-12، السالف الذكر.

على غرار قانون الولاية فإن قانون البلدية لسنة 2011 قد أشار في المادة 44 إلى حالة الإقصاء على أنه "يقصي بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه".
يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار¹.

ثانياً: الرقابة الوصائية على المجالس المحلي المنتخب كهيئة.

تأخذ هذه الرقابة شكلًا واحدًا وخطيرًا وهو "الحل" الذي ينتج عنه تجريد أعضاء المجلس من صفة العضوية نهائياً وإنهاء حياة المجلس، ويكون هذا الحل بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية²، وذلك في الحالات التي حددها المشرع على سبيل الحصر³ وهي:

- في حالة خرق أحكام دستورية،
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس،
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب،

الفرع الثاني

الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية المنتخبة

إن مظاهر الرقابة على أعمال المجالس المحلية تكون إما على صورة إمكانية إبطال المداولة بطلاناً مطلقاً أو نسبياً، أو إخضاعها للمصادقة الصريرية من قبل جهات معينة أو سريان مضمون المداولة بعد مدة حددها القانون تحت عنوان المصادقة الضمنية ويضاف إلى ذلك إجراء الحلول الذي يعتبر من أخطر الإجراءات⁴، وهذا إما سراه في كل من الرقابة الوصائية على أعمال المجالس البلدية المنتخبة من جهة (أولاً)، والرقابة الوصائية على أعمال المجالس الولاية المنتخبة من جهة أخرى (ثانياً).

أولاً: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس البلدية المنتخبة

يعتبر الوالي الجهة الوصية لممارسة العديد من أنواع الرقابة على أعمال المجالس البلدية والمتمثلة في التصديق (أ) الإلغاء (ب) الحلول (ج).

أ-التصديق

¹ المادة 44 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

² انظر كل من:

- المادة 47 من المرجع نفسه.

- المادة 47 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، السالف الذكر.

³ حددت هذه الحالات بموجب المادة 46 من قانون البلدية وهي الحالات نفسها المشار إليها في المادة 48 من قانون الولاية.

⁴ بوضياف عمار، مرجع سابق، ص.133.

يأخذ التصديق على أعمال المجلس الشعبي البلدي شكلين، إما التصديق الضمني حيث تعتبر قابلة للتنفيذ بعد مرور 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية¹، أو يكون التصديق صريح حيث يشترط المصادقة الصريحة عليها كتابياً- لكي يتم تنفيذها نظراً لأهمية بعض المداولات، وهذه الأخيرة تتعلق بالميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأموال العقارية البلدية².

ب-الإلغاء

يتم إلغاء المداولات وقرارات البلدية لبطلانها المطلق (1) أو النسبي (2)، ويعتبر البطلان التقنية الوحيدة التي ترافق مدى مشروعية أعمال المجلس.

1_ البطلان المطلق

حسب المادة 59 من قانون البلدية لسنة 2011، تعد باطلة بقوة القانون المداولات التي أشارت إليها هذه المادة، والتي تتمثل في تلك المداولات المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات والتي تمس برموز الدولة وشعاراتها، وغير المحررة باللغة العربية، أما بالنسبة لقرار بطلان المداولة فيتخد من طرف الوالي.

2_ البطلان النسبي

دعا لنزاهة التمثيل الشعبي، وترسيخاً لشفافية العمل الإداري فإن المداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو كوكلاء، أو حتى الرئيس تعد قابلة للإبطال والإلغاء³.

ج-الحلول

يعد الحلول من أخطر أنواع الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي⁴، لأنه يسمح للسلطة الوصية أن تأخذ مكان الجماعات الإقليمية في تسيير شؤونها بطريقة مباشرة، ولهذا قيده المشرع بجملة من الشروط فلا يطبق الحلول:

- إلا بنص صريح يسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصي عليها،
- إلا في الحالة التي تتقاضس فيها السلطة الموصي عليها عن أداء واجبها،
- إلا بعد إنذار للسلطة الموصي عليها دون جدوى،

بالتالي، فالحالات التي يجوز فيها للوالى الحلول محل المجلس الشعبي البلدي تتمثل في:

- تسجيل النفقات الإجبارية في ميزانية البلدية إذا لم يسجلها المجلس¹،

¹ المادة 56 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

² المادة 57، المرجع نفسه.

³ المادة 60، المرجع نفسه.

⁴ بوضياف عمار، مرجع سابق، ص. 135.

- ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها وامتصاص عجزها عند التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك وكذا الإذن بالنفقات الالزامية²،
- ضمان المصادقة على الميزانية وتنفيذها في حالة حدوث اختلاف داخل المجلس³،
- الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام⁴،
- اتخاذ القرارات المسندة لرئيس المجلس الشعبي البلدي بمقتضى القوانين والتنظيمات وامتناعه رغم اعذاره⁵،

ثانيا: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس الولاية المنتخبة

تخضع مداولات المجلس الشعبي الولائي للعديد من صور الرقابة من قبل وزارة الداخلية، (كجهة وصاية)، وتمثل في كلا من التصديق (أ) والإلغاء (ب).

أ-التصديق

يكون التصديق على أعمال المجلس الشعبي الولائي إما تصديق ضمني الذي أشارت إليه المادة 54 من قانون الولاية لسنة 2012، حيث تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من إيداعها بالولاية، أو يكون التصديق صريح من طرف الوزير المكلف بالداخلية حسب المادة 55 من قانون الولاية لسنة 2012 في أجل أقصاه شهرين (02) بالنسبة للمداولات التي تتعلق بالميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة والهبات والوصايات الأجنبية⁶.

ب-الإلغاء

يعتبر الإلغاء وسيلة قانونية لإعدام قرارات الجماعات الإقليمية الصادرة خلافا للقانون⁷، حيث تعود اختصاصات إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار يقضي إما بالبطلان المطلق (1) أو البطلان النسبي (2).

1 – البطلان المطلق

- تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي⁸:
- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،
 - التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته،

¹ انظر المادة 183 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

² المواد 183 و 184، المرجع نفسه.

³ المادة 102 المرجع نفسه

⁴ المادة 101، المرجع نفسه.

⁵ المادة 100، المرجع نفسه.

⁶ المادة 55 من القانون رقم 12-07، السالف الذكر.

⁷ بليباس بليباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق تخصص: الإدارة والمالية، كلية الحقوق بن عكnon، جامعة الجزائر، 2003، ص.140.

⁸ انظر المادة 53 من القانون رقم 12-07، السالف الذكر.

- المتخصصة خارج المجتمعات القانونية للمجلس،

- المتخصصة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي،

2 - البطلان النسبي

إذا شارك أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو الرئيس في مداولات متعلقة بقضية معنيون إما باسمهم الشخصي أو كوكلاء تكون هذه المداولة قابلة للإلغاء، وهذا ما أشارت إليه المادة 56 من قانون الولاية لسنة 2012.

المطلب الثالث

تعزيز مكانة ممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي

إن توسيع النصوص القانونية لمجالات ممارسة الرقابة وكذا تبسيط إجراءاتها، سهل بشكل كبير التدخل المركزي في الشؤون المحلية، وهذا راجع إلى سوء توزيع الصلاحيات بين الجهات الالامركية وممثلي الإدارة المركزية على المستوى المحلي، بسبب ميل المشرع إلى تعزيز مكانة الوالي، وتوسيع صلاحياته على مستوى الولاية (الفرع الأول).

تعتبر الاستقلالية المنشودة في الجزائر جد ضيقة، كونها تمثل إلى الطابع المركزي في التعامل الإداري وهذا يؤدي إلى وصاية إدارية تكون أشد، عكس الدول التي يكون نظامها لامركزي حيث يعد مجال استقلالية المجالس المحلية واسعا¹، لهذا نرى أن دور الوالي تميز على المستوى المحلي، يضاف إليه توسيع مهام رئيس الدائرة والأمين العام في التسيير المحلي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المركز القانوني المتميز للوالي على المستوى المحلي

أصبح الوالي جهاز حساس في هرم الإدارة المحلية، كونه الرئيس الإداري للولاية (مشرف ومسير)، كما يمارس السلطة السلمية على موظفيها، ويحوز سلطة التعيين والعزل فيها². يؤدي تعزيز مكانة الوالي إلى العديد من الانعكاسات السلبية على دور المجالس المحلية، لكون الوالي هو الأمر بالصرف بالنسبة لميزانية الولاية، والمسير لأملاكها، بالإضافة إلى رئاسته لصناديق مالية خارج رقابة المجلس الشعبي الولائي³.

كما يلعب الوالي دورا هاما ومركزا من خلال تقاريره في الرقابة الوصائية، إضافة إلى أنه يمثل سلطة الوصاية بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية⁴.

¹ برازة وهيبة، "مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 01، سنة 2011، ص.216.

² بوعزة فاروق، تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، مذكرة ماجستير، تخصص: قانون الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013، ص.222.

³ المرجع نفسه، ص.223.

يتمتع الوالي بصلاحياتها واسعة في كل المجالات مقابل عدم وجود سلطة مضادة أو رقابة من المجلس الشعبي الولائي المحدود الصلاحيات، أو من المجالس الشعبية البلدية، كما يعتبر سلطة غير ممركزة مما يجعلها في الواقع سلطة حقيقة لعدم التركيز أكثر من سلطة محلية.²

الفرع الثاني

توسيع دور رئيس الدائرة والأمين العام على مستوى البلدية

كقاعدة كلما كانت الدولة تمثل إلى الطابع المركزي في التعامل الإداري كانت الوصاية الإدارية أشد، وكلما كانت نظام الامركيزية مترسخا في الدولة كان مجال استقلالية المجالس المحلية واسعا.³

لكن الجزائر تُعتبر من الدول التي تكون استقلاليتها المنشودة جد ضيق، لأنها بالإضافة إلى دور الوالي المتميز على المستوى المحلي، فإنه حتى لرئيس الدائرة دور جداً مهماً (أولاً) يضاف إليه

توسيع اختصاصات الأمين العام البلدية (ثانياً).

أولاً: توسيع دور رئيس الدائرة

تعتبر صلاحيات رئيس الدائرة جد واسعة خولت له بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215، وبالتالي فإن دوره يتمثل في مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، قرارات المجلس الشعبي الولائي، قرارات مجلس الولاية، كذلك قرارات الحكومة، كما ينشط أيضاً في هذا الإطار وينسق ويراقب أعمال البلديات الملحقة به ويتصرف في أية مهمة يفوضها إليه الوالي، حيث حدد ترقم 215-94 والمتمثلة فيما يأتي⁴:

- ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها،
- يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها ما يأتي:
 - تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات،
 - شروط الإيجار التي لا تتعدي مدتتها تسع (9) سنوات،
 - تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية،
 - المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات، الهبات والوصايات،
 - يوافق على المداولات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل وإنها المهام،

كما أشارت المادة 13 من المرسوم نفسه إلى أن رئيس الدائرة يطلع الوالي عن الحالة العامة

¹ فريحة حسن، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط.02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص.183.

² شيهوب مسعود «اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية»، الفكر البرلماني، عدد 02، 2003، ص.24.

³ بربة وهيبة، مرجع سابق، ص.216.

⁴ مرسوم تنفيذي رقم 215-94 مؤرخ في 23 جويلية سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج. ر. ج. عدد 48، صادر في 27 جويلية 1994.

في البلديات التي ينشطها ويعلم دوريا بكل المسائل التي تتصل بمهمنته

ثانياً: توسيع صلاحيات الأمين العام للبلدية

يعد منصب الأمين العام من المناصب العليا للبلدية والمدير الفعلي لها، وحسب بعض المختصين يشكل الركيزة الأساسية للمجلس الشعبي البلدي والمساعد الأساسي لرئيس البلدية وكذلك الوسيط بين الهيئة المنتخبة وبقى مصالح البلدية والإدارية والتقدمة¹. رغم الدور الحساس الذي يقوم به، إلا أنه كغيره من الموظفين لم ينص على وظيفته ودوره أو صلاحياته في قانون البلدية، بل تكفل بذلك المرسوم التنفيذي رقم 91-26، حيث تنص المادة 19 منه² على ما يلي: "يتولى الأمين العام للبلدية وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، ما يأتي:

- جميع مسائل الإدارة المحلية،
- القيام بإعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي،
- القيام بتنفيذ المداولات...".

ومن هنا يمكن القول إن الدور الأساسي الذي يلعبه الأمين العام رفقة باقي الموظفين في إدارة التنمية المحلية، يستدعي من المشرع إعادة النظر في المعالجة القانونية له من خلال تحديد صلاحياته بدقة في قانون البلدية، وجعل مهامه تدخل في إطار التعاون والتنسيق مع المنتخبين لا التعارض ووسيلة للصراع بين المنتخبين والمعينين³.

المبحث الثاني

ضعف هيكل التمويل المحلي

يعتبر التمويل المحلي ضرورة لتجسيد برامج التنمية المحلية، حيث يتطلب تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية⁴، لأن توفير الوسائل البشرية والإطار القانوني غير كافي لتحقيق الأهداف المنشودة على المستوى المحلي، لكن التجربة أثبتت العجز المستمر للميزانية المحلية لأنه رغم تحويل الجماعات الإقليمية موارد مالية ذاتية، إلا أن مردوديتها ضعيفة، وذلك راجع إلى تعقيدات نظام الجباية المحلية مع سوء ترشيد الموارد غير الجبائية وإهمالها (المطلب الأول).

كما أن الوضع المالي المتدهورة للجماعات الإقليمية في الجزائر بسبب ضعف وشح مواردها الذاتية، كان الدافع الرئيسي للجوء إلى مصادر تمويل خارجية من أجل سد العجز وتقليل الفجوة بين إمكانياتها ومتطلباتها، وهذا يضمن تقديم الخدمات وسير المصالح العمومية (المطلب الثاني).

¹شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة ماجستير، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بالقليد، تلمسان، 2011، ص.63.

²انظر المرسوم التنفيذي رقم 91-26 مؤرخ في 2 فيفري 1991، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتخبين إلى قطاع البلديات، ج. ر. ج. عدد 6، صادر في 6 فيفري 1991.

³علو وداد، مرجع سابق، ص. 147.

⁴عولمي بسمة، مرجع سابق، ص. 269.

وعدم وجود رقابة فعلية وفعالة وصارمة أدى إلى التلاعب بأموال الجماعات الإقليمية من طرف الممiserين، وبالتالي الزيادة السريعة للنفقات على حساب الإيرادات بصورة عشوائية وغير منتظمة (المطلب الثالث).

المطلب الأول

ضعف ناتج الموارد الذاتية

رغم الدور الهام الذي تلعبه أملاك الجماعات الإقليمية في مجال التدخل الاقتصادي سواء بتوفير العقار أو الحصول على بعض المداخلات التي تمكن من دعم الميزانية المحلية، إلا أن ذلك لم يتحقق على أرض الواقع لعدة أسباب، فلاحظت من جهة سوء ترشيد موارد التسيير (الفرع الأول) والتعييدات الجبائية المحلية من جهة أخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول

سوء ترشيد موارد التسيير

رغم امتلاك بعض الجماعات الإقليمية لعقارات ومنقولات معتبرة إلا أنها تعاني من سوء تسييرها إضافة إلى عدم تثمينها، خاصة فيما يخص أسعار شغل الملكية التي من المفترض أن تتبعاً للهدف من شغلها، أي الأخذ بعين الاعتبار إذا كان تجاري أو غير تجاري¹. إذا كانت الاستفادة من تلك الأملاك لغرض تجاري فإن ذلك يرتب نوعين من الحقوق، فالحق الأول يتمثل في حق الطريق، بحيث أن العديد من الواجهات العمومية أصبحت تستعمل كامتداد للمطاعم والمقاهي بالإضافة إلى خلق محلات صغيرة، لوحات إشهارية إلخ، لكن الملاحظ هو عدم مبالغة الجماعات الإقليمية بالظاهره وبالتالي عدم الاستفادة منها.

أما بالنسبة للحق الثاني فيتمثل في حق شغل المساحات بمناسبة المعارض والأسواق، فيلاحظ تهانؤ الإدارة المحلية بشأن ذلك مع سوء التنظيم والتسيير حيث أنه في بعض الأحيان تفرض رسوم رمزية لا تكفي حتى للنظافة والصيانة².

أما إذا كانت الاستفادة لغرض غير تجاري مثل تخصيص أماكن لتوقيف السيارات أو وضع سلع على الطريق بمناسبة القيام بأشغال، فيلاحظ أنه نادراً ما تمارس الجماعات الإقليمية نظام المرائب المستوجبة الدفع من جهة.

ومن جهة أخرى يلاحظ كثرة استعمال الطرق العامة والأرصفة من أجل وضع السلع ومواد البناء دون الالتزام بقواعد النظافة والجمال، لكن الجماعات الإقليمية لم تتدخل لإخضاع

¹ صالح سهيله، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص: المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتورى، قسنطينة، 2008، ص.105.

² علو وداد، مرجع سابق، ص.51.

هذه العمليات لحقوق مالية يومية، حيث تستفيد منها الميزانية المحلية كما تضغط بذلك على صاحب المشروع لرفع السلع في أجل قصيرة¹.

الفرع الثاني

تعقيدات الجبائية المحلية

تعتبر الضرائب والرسوم المحلية مصدراً أساسياً لتمويل ميزانية الجماعات الإقليمية² لكن رغم تنوّعها لا تزال قاصرة على تلبية حاجاتها المتزايدة باستمرار، فإذا كان نظام الالمركزية يفرض تخويلاً لهيئات الإقليمية حرية الإدار³ فان هذا لا يتأتى إلا بتوفير ميزانية مناسبة وكافية بالإضافة إلى ضمان حرية اتخاذ القرارات دون تدخل أو ضغط من السلطة الوصية. وبالتالي فناتج الموارد الجبائية يبقى ضعيف المردودية وهذا راجع إلى استحواذ الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية مع تبعية الإيرادات الجبائية للسلطة المركزية (أولاً) وما زاد الأمر تعقيداً هو عدم فعالية الإصلاحات الجبائية (ثانياً).

أولاً: استحواذ الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية

إنّ غياب معيار موضوعي يعتمد عليه للفصل بين الضرائب الموجهة للجماعات الإقليمية وتلك المخصصة للدولة كان لصالح هذه الأخيرة⁴، التي لها سلطة تقديرية واسعة سواء في تحديد الوعاء الضريبي⁵ أو عند تحديد نسب الضرائب المدفوعة⁶، ومن هنا نرى استحواذها على معظم الضرائب الأكثر إنتاجية في حين يبقى مردود الضرائب المخصصة للجماعات الإقليمية ضعيفاً جداً⁷، ولا يمكنه تغطية الاحتياجات المستمرة في التزايد.

لذا يمكن القول إن توفر موارد مالية كافية في جماعة إقليمية معينة يكون متعلقاً بالمحيط الاقتصادي وعدد المشاريع الموجودة على ترابها، مما يؤدي في الأخير إلى زيادة غنى وانتعاش البلديات الغنية، في حين تبقى الفقيرة منها على الحالة نفسها.

¹ صالح سهيلة، مرجع سابق، ص.106 وما بعدها.

² **Rapport** sur le développement local, ministère de l'industrie, de la PME et de la promotion de l'investissement, série politique, Economique et Développement, N°02, octobre,2011, p.31.

³ **BOUZIDI Nachida**, « La problématique du développement en Algérie : le rapport Etat-collectivités locales », *IDARA*, N° 26,2003, p148 et suite.

⁴ عمراتي بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة ماجستير، تخصص: الإدراة والمالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص.91.

⁵ علي زيان محن واعمر، "نظرة حول المالية العمومية المحلية"، الفكر البرلماني، عدد 01، سنة 2002، ص.115.

⁶ **AMARI Razika**, *Contribution à l'analyse financière des budget communaux de la wilaya de Tizi- Ouzou : Un instrument de maîtrise et de rationalisation des finances locales*, Mémoire de magistère,Université Mouloud MAMMERI, Tizi-Ouzou, 2010, p. 45.

⁷ **GUERBAI Nacereddin**, *Le financement des collectivité locales : problème de financement et moyens d'amélioration*, Mémoire de fin d'étude de troisième cycle spécialisé en finance publique, Institut d'économie douanière et fiscale, créée par la convention Algéro-Tunisienne du 03 septembre 1981,2004, p. 6.

كما يعتبر تحديد معدلات الضرائب من طرف الدولة وتحصيلها أيضا من طرف أجهزتها، عوامل تقر بتبعة النظام الضريبي المحلي للدولة، كما تفسر عدم قدرة الجماعات الإقليمية في التحكم في ماليتها، اذ لها دور الملاحظ فقط حيث تقوم بتقدير المبلغ الإجمالي المتوقع لأسس الضريبية¹.

ثانيا: عدم فعالية الإصلاحات الجبائية

إنّ اغلب الإصلاحات الجبائية التي دخلت حيز التنفيذ سنة 1992 كانت في إطار اصلاح الجبائية الخاصة بالدولة ككل، لأنّ النظام الجبائي يرفض كلّ محاولة تهدف إلى تأسيس نظام مستقل للجماعات الإقليمية.

بالتالي ظل العمل بالاتجاه الذي يقوم على أساس ربط الجبائية المحلية بجباية الدولة، حيث ركزت هذه الإصلاحات خاصة على الضرائب² حيث تم تحويل البعض منها إلى الجماعات الإقليمية، مع الاستفادة بنصيب معتبر من الضرائب الجديدة بما فيها الضريبة على الدخل الإجمالي، الضريبة على أرباح الشركات، والرسم على القيمة المضافة.

لكن ما يؤخذ على هذه الإصلاحات، اقتصرها على مراجعة نسب الضرائب والرسوم فقط في حين كان من المفروض ان تتضمن مراجعة شاملة المنظومة الجبائية، لهذا كان من اللازم إشراك الجماعات الإقليمية في تحديد أساس ونسب الضرائب التي تعود إليها، وكذلك اشراكها في عملية التحصيل وإعادة التوزيع الأفضل للجباية، لكي يسمح بتحقيق أكبر وأفضل تحصيل³.

المطلب الثاني

الانعكاسات السلبية للاعتماد على التمويل الخارجي

نظرا لتدور الوضعية المالية للجماعات الإقليمية في الجزائر بسبب ضعف وشح مواردها الذاتية، فإن البحث على مصادر أخرى حتمية مفروضة عليها من أجل سد العجز وتقليل الفجوة بين إمكانياتها ومتطلباتها، لضمان تقديم الخدمات وسير المصالح العمومية.

¹ ابوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08-90 أداة للديمقراطية: المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير، تخصص: المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007، ص.191.

² بلهادي محمد، النفقات الجبائية (مع التطرق لحالة الجزائر)، مذكرة ماجستير، تخصص: علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007، ص.16.

³ طيبى سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة دكتوراه، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق بن عكnon، جامعة الجزائر، ص.171.

لا شك أن الإعانات والمساعدات المالية التي تقدمها الدولة للجماعات الإقليمية كان لها دور هام في التخفيف من ضعف الإرادات الذاتية وكذا إعادة التوازن للميزانية، الا ان الامر لم يكن مجاني بل كان على حساب استقلاليتها¹ (الفرع الأول).

وضع المشرع الجزائري العديد من الوسائل المالية لتمكينها من دفع عجلة التنمية²، ومن بين هذه الوسائل نجد إعانات صندوق الضمان والتضامن (الفرع الثاني).

الفرع الأول

توجيه القرار المحلي وتخصيص الإعانات المركزية

يُعد توجيه القرار المحلي وتخصيص الإعانات المركزية من بين العوامل الرئيسية التي تؤثر على استقلالية وفعالية الجماعات الإقليمية في الجزائر. فرغم الجهد المبذول لترسيخ اللامركزية، لا تزال السلطات المركزية تحفظ بسلطة كبيرة في تحديد أولويات الإنفاق وتوزيع الموارد، مما يحدّ من قدرة الجماعات المحلية على اتخاذ قرارات تستجيب فعلياً لاحتياجاتها الخاصة. وغالباً ما يتم توجيه الإعانات المالية المركزية وفق اعتبارات سياسية أو إدارية، بدلاً من اعتماد معايير تنموية موضوعية، الأمر الذي يؤدي إلى تفاوت في فرص التنمية بين المناطق. كما أن هذا النمط من التخصيص يجعل العديد من البلديات في وضعية تبعية مالية دائمة، ما يُضعف من قدرتها على تخطيط برامج تنموية ناجحة ومستدامة.

إن استفادة الجماعات الإقليمية من الإعانات المركزية إنما يكون ضمن إطار قانوني محدد مسبقاً، حيث يحدد إجراءات منح الاعانة وكيفية انفاقها وأشكال الرقابة عليها لضمان حسن استغلالها بما يتماشى والصالح العام، حيث تهدف السلطة المركزية من خلال هذه الإجراءات إلى التعبير عن الاستقلالية المحدودة للهيئات الإقليمية، للاحتفاظ بحق الإشراف والتوجيه للقرار المحلي (أولاً) بالإضافة إلى تخصيص الإعانات وتحديد أوجه انفاقها (ثانياً).

أولاً: توجيه القرار المحلي

تلعب الإعانات المالية التي تقدمها الدولة للجماعات الإقليمية دور كبير في التخفيف من ضعف إراداتها الذاتية وكذا إعادة التوازن للميزانية، لكن هذه المساعدات ليست بالمجان بل كانت على حساب استقلاليتها³.

¹ تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم ام حقيقة، مذكرة ماجستير، تخصص: تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تizi وزو، 2009، ص. 113.

² انظر كل من:

- المادة 170 من القانون رقم 11-10، السالف الذكر.

- المادة 151 من القانون رقم 12-07، السالف الذكر.

³ تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص. 113.

فمثلاً قيام السلطة المركزية بتعديل وتحويل اعتمادات الدفع والمصادقة على الميزانية قبل تنفيذها يعتبر من أحد وسائل التدخل في الشؤون المحلية، ويضاف إلى ذلك حلول السلطة الوصية محل الجماعات الإقليمية لإدراج المصادر الإلزامية وإعادة التوازن للميزانية.

كما يعتبر التمويل المركزي للاستثمارات المحلية ترجمة لرغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية، ومن هنا تكون هذه الأخيرة سياسة مشتركة تهم الدولة وكذا الجماعات الإقليمية مما يجعل كل من البلدية والولاية تحت وصاية السلطة المركزية من حيث الاختيارات الاقتصادية والإنفاق المالي، فهي تعتبر وصاية إضافية أو كما عبر عنها البعض "وصاية فعلية"¹⁰.

ثانياً: تخصيص الإعانات المركزية

يقتضي التسيير المحلي تمنع الجماعات الإقليمية حرية الاختيار والتي لن تكون إلا في ظل وجود موارد مالية ذاتية، دائمة وكافية ، وامام ضعف هذه الإمكانيات تجد الهيئات نفسها مجبرة على الاعتماد على الإعانات المقدمة من طرف الدولة، والتي تكون في غالبيها مخصصة لمشاريع وقطاعات معينة لا تملك السلطة المحلية حرية التصرف فيها او تحديد المشاريع التي تمولها بها²، وهذا ما أكدته المادة 172 من قانون البلدية لسنة 2011 و التي تنص على انه:"(...) توجه الإعانات الممنوحة للبلدية من الدولة للفرض الذي منحت من أجله" ، كما أشارت المادة 154 من قانون الولاية لسنة 2012 على انه: " (...) و تخصص اعانت الدولة الممنوحة للولاية للفرض الذي منحت من أجله" .

الفرع الثاني

محدودية اعانت صندوق الضمان والتضامن

يعتبر هذا الصندوق آلية لإعادة توزيع الثروات عن طريق الاقطاع من موارد الجماعات لإعادة التركيز المالي³.

تبقي موارد صندوق الضمان والتضامن محدودة مقارنة بحجم الحاجيات المتزايدة على المستوى المحلي، فقد أنسى هذا الصندوق بهدف تخفيف الفوارق التنموية بين الجماعات الإقليمية، ودعم البلديات ذات الموارد الضعيفة، لكن الواقع أظهر أن الإعانات التي يقدمها لا تغطي إلا جزءاً بسيطاً من متطلبات التسيير والاستثمار ، مما يحدّ من فعالية الجماعات في تنفيذ برامجها التنموية. كما أن الآليات المعتمدة في توزيع هذه الإعانات تفتقر في بعض الأحيان إلى معايير دقة تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل منطقة، ما يساهم في استمرار الفوارق الجهوية وعدم تكافؤ الفرص في التنمية المحلية.

¹ كراجي مصطفى، "أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري" ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية ، عدد 02، 1996، ص. 347.

² تيسمايل رمضان، مرجع سابق، ص. 114.

³ مجبور فؤاد، مسألة الرخصة المالية على المستوى المحلي، مذكرة ماجستير، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكرون، جامعة الجزائر 01، 2013، ص. 139-141.

رغم الدور الهام الذي لعبه هذا الصندوق في مجال تمويل الجماعات الإقليمية إلا أنه لم

يتمكن من تغطية العجز المتزايد في الميزانية المحلية وهذا ما نراه في المرسوم التنفيذي رقم 14-116 انه قد وضح التركيبة الإدارية لصندوق الضمان والتضامن ومصادر تمويله لتمكنه من ممارسة مهامه، ويتبين من خلال استقرائها انه هيئه بعيدة كل البعد عن تكريس صفة التضامن بين البلديات، لكونه يحمل مظاهر التبعية الإدارية (أولا) والمالية (ثانيا) للسلطة المركزية¹.

أولا: التبعية الإدارية لصندوق التضامن والضمان للسلطة المركزية

كيف المشرع صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بموجب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 بانه مؤسسة عمومية ذات الطابع الإداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي²، وقد قيام هذه المؤسسة بمهامها أي تسيير صناديق الضمان والتضامن، خصّها المرسوم التنفيذي أعلاه بتنظيم اداري في الفصل الثالث منه.

ويتبين من خلال الاطلاع على أحكام المرسوم بأنه يغلب على تركيبته الطابع المركزي، ناهيك عن خصوصه لوصاية وزير الداخلية بموجب نص المادة 03 كما يلي: "يوضع الصندوق تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية...".

ثانيا: التبعية المالية لصندوق التضامن والضمان للسلطة المركزية

تشتمل ميزانية صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية طبقا لنص المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 على:

- الإعانات السنوية الممنوحة من الدولة لتسهيله
- الهبات والوصايات
- وكل مورد آخر مرتبط بنشاط الصندوق...

من خلال محتوى هذه المادة يمكن لنا تقسيم موارده إلى قسمين، الأول خاص بتسهيل الصندوق بحد ذاته، والقسم الآخر خاص بتنفيذ الصندوق لمهامه المتمثلة أساسا في تسيير صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية، قصد إرساء التضامن بين الجماعات الإقليمية، وهذه الموارد تتمثل في الموارد الجبائية التي يستفيد منها بموجب القانون، وكذا الموارد الخاصة بصناديق التضامن والضمان.

كما أنّ استقلالية الصندوق المالية المكرسة في نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، تفرض التحكم في تسيير مالية صندوق التضامن والضمان، غير ان الواقع هو عكس

¹ قادری نسیمة، " صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محليا: وجه للتمويل المركزي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، سنة 2018، ص.552.

² المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مورخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج. ر. ج.، عدد 19، صادر في 02 أفريل 2014.

المفترض، ضف إلى ذلك استفادته من عائدات جبائية محددة بنص قانوني، تُضخ في حسابه بصفة مباشرة، يتم تسييرها وفق ما يقرره مجلس التوجيه.

المطلب الثالث

زيادة حجم النفقات المحلية

تعرف النفقات العامة على أنها: "المبالغ النقدية التي تدفعها الحكومة ممثلة في مختلف وحداتها الإدارية للحصول على السلع والخدمات من أجل القيام بمهامها وواجباتها في اشباع الحاجات العامة للمواطنين"¹،

زيادة حجم النفقات المحلية تعد من المؤشرات الهامة التي تعكس توجّه الدولة نحو تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المناطق المحلية. فبزيادة الإنفاق على المشاريع المحلية والخدمات الأساسية، تتحسن جودة الحياة للمواطنين وتُلبّي احتياجاتهم بشكل أفضل. كما تساهم هذه الزيادة في تحفيز النشاط الاقتصادي المحلي من خلال دعم الصناعات الصغيرة والمشاريع التنموية، إن حجم النفقات حالياً يعرف زيادة سريعة دون أن يقابل ذلك أي زيادة في نصيب الفرد من السلع والخدمات، بالعكس أدى إلى التراجع في مستوى الخدمات المقدمة أحياناً²، وهذا راجع إلى تطور مهام الجماعات الإقليمية من جهة (الفرع الأول)، وضعف التحكم في تسيير الموارد البشرية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تطور مهام الجماعات الإقليمية

توسّعت صلاحيات الجماعات الإقليمية بتطور دور الدولة، مما أدى إلى اثقال كاهلها بالأعباء الجديدة وبالتالي تزايد حجم نفقاتها بسبب تدخلها تقرّباً في كافة ميادين الحياة منها:

- التعبئة والتنمية المحلية،
- التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز،
- التنمية الاقتصادية،
- الفلاحة والري،
- تجهيزات التربية والتكوين،
- النشاطات الاجتماعية والثقافية،
- الاستثمارات الاقتصادية،
- حفظ الصحة والنظافة والسكن.

¹ عبيرات لخضر، مكانة الضرائب والرسوم ضمن ميزانية الجماعات الإقليمية (دراسة حالة بلدية الأغواط)، مذكرة ماجستير تخصص: نقود مالية وبنوك، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، 2010، ص.92.

² بودخ كريم، أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي (دراسة حالة الجزائر 2001-2009)، مذكرة ماجستير، تخصص: نقود مالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة دالي إبراهيم الجزائر، 2010، ص.60.

شهدت الجماعات الإقليمية في الجزائر خلال السنوات الأخيرة توسيعاً ملحوظاً في مهامها، خاصة بعد الإصلاحات القانونية التي منحتها صلاحيات أوسع في مجالات التنمية المحلية، التخطيط العمراني، حماية البيئة، وتقديم الخدمات الاجتماعية. وقد رافق هذا التطور في المهام زيادة معتبرة في حجم النفقات العمومية المخصصة لهذه الجماعات، سواء من خلال الميزانية العامة للدولة أو من خلال الموارد الجبائية المحلية. ويُعزى هذا الارتفاع في الإنفاق إلى الحاجة المتزايدة لتمويل المشاريع التنموية، تحسين البنية التحتية، والاستجابة لاحتياجات السكان المتزايدة. غير أن هذا التوسيع في الإنفاق يطرح تحديات متعلقة بترشيد الموارد وتحسين آليات التسيير المالي، لضمان فعالية الأداء وتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي.

يتأثر حجم النفقات بالنمو الديمغرافي السريع، حيث أن تزايد عدد السكان يعد حافزاً قوياً لزيادة حجم النفقات العامة وذلك لضرورة توفير الخدمات والاحتياجات المختلفة، وبالتالي تعتبر العلاقة بين الجانبين على أنها علاقة طردية¹.

بالإضافة إلى ما سبق، تتحمل الجماعات الإقليمية بعض المصادر التي من المفترض أن تقع على عاتق السلطات المركزية وذلك إثر تداخل المهام بين الجهازين²، كما تعتبر نوعية التسيير المحلي ذات تأثير بالغ الأهمية، لأن وجود خلل في إعداد الميزانية بالطريقة الصحيحة سيؤدي حتماً إلى اختلال التوازن بين الإيرادات والنفقات وبالتالي بروز ظاهرة العجز المالي.

الفرع الثاني

ضعف التحكم في تسيير الموارد البشرية

يُعد ضعف التحكم في تسيير الموارد البشرية من أبرز التحديات التي تواجه المؤسسات، حيث ينعكس هذا الضعف على الأداء العام وجودة الخدمات. ويظهر ذلك من خلال غياب التخطيط الاستراتيجي لإدارة الكفاءات، وسوء توزيع المهام، وعدم وضوح الأدوار والمسؤوليات داخل الهيكل التنظيمي. كما يؤدي ضعف التسيير إلى غياب أنظمة فعالة للتقدير والتحفيز، مما يُضعف من دافعية الموظفين ويزيد من معدل الدوران الوظيفي. وفي غياب رؤية واضحة لتطوير الموارد البشرية، تُصبح المؤسسة عاجزة عن تحقيق أهدافها بكفاءة، مما يستدعي تبني مقاربة شاملة ترتكز على التكوين المستمر، وتحسين مناخ العمل، وتفعيل مبدأ التسيير بالكفاءات.

للوصول إلى نجاح الجماعات الإقليمية في أداء الدور المرجو تحقيقه يتطلب إتباع إستراتيجية خاصة متطورة ودائمة، وهذه الأخيرة تبدأ بتوظيف كفاءات وموارد بشرية مؤهلة، وتنتهي بتحسين وضعية الموظف المحلي بتقديم الحوافز وخاصة المادية منها، لكن بمقارنة ذلك مع

¹ يرقى كريم، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر (دراسة حالة ولاية المدية)، مذكرة ماجستير، تخصص: نقود مالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة الدكتور يحيى فارس، المدية، 2010.ص.104.

² بن دايحة سلمى، نفقات الجماعات الإقليمية، مذكرة ماجستير تخصص: القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص.45.

ما هو معمول به نلاحظ أن عملية التوظيف تعرف تضخم كمي ونقص نوعي من حيث الكفاءات (أولاً) وهذا يؤدي إلى انعكاسات سلبية سواء على مسار التنمية أو على الجانب المالي للجماعات الإقليمية (ثانياً).

أولاً: ضعف نسبة التأثير على المستوى المحلي

إن عدم تحكم المستخدمين في الكفاءات وتقنيات التسيير الازمة سوف يؤدي بالضرورة إلى الإهمال بالإضافة إلى اتخاذ قرارات ارتجالية¹، وهذا ما تعاني منه معظم الجماعات الإقليمية، حيث هناك نسبة كبيرة من موظفيها تفتقر إلى الكفاءة والتأثير وبالتالي تكون الخدمات المقدمة لا ترقى إلى المستوى المطلوب.

اما بالنسبة لتركيبة مستخدمي الجماعات الإقليمية فإنها تتكون من 3 أصناف هي كالتالي:

أعوان التنفيذ: هم أعوان لا يتطلب منهم أي كفاءة يمارسون نشاطات جزئية، حيث تكون في بعض الأحيان مجرد تمثيل على المدى القصير.

أعوان التحكم: هم الموظفين المؤهلين الحاملين لدرجة المعاونين الإداريين (كتاب اداريين، ملحقين اداريين وتقنيين ساميين).

الإطارات: وهم مجموعة من الموظفين الحاملين لشهادات جامعية عالية او ما يعادل شهادات الكفاءة، حيث لهم القدرة على فهم النصوص وتقديرها.

ثانياً: انعكاسات نقص التأثير على المستوى المحلي

مهما كانت القدرة المالية للإدارة المحلية لكنها لن توافق العصرنة والتطور وتحقيق الديمقراطية بإهمال العنصر البشري²، لأن هذا الأخير يعد الجانب الأساسي لتطوير الخدمات العمومية، ويعتبر مفعلاً كل الموارد (مالية، مادية، تقنية...الخ). وبالتالي، فالعنصر البشري أهمية أساسية في إصلاح نظام الإدارة المحلية التي تعتبر ذات الصلة اللصيقة بالمواطن واحتياجاته، لهذا يرى أحد الفقهاء انه "لا تكفي مجرد النية الصافية للأعوان، تحتاج الجماعات المحلية إلى حسن الأداء أكثر فأكثر، وال الحاجة إلى كفاءة الموظف أصبحت ملحة جداً".³

يمكن القول إذن أن ضعف التأثير والتكوين له انعكاسات سلبية على مختلف الجوانب (إدارية، اقتصادية، واجتماعية...الخ)، ولا يمكن بلوغ التنمية في أي مجال دون توفر عنصر

¹- إن ضعف التأثير والكفاءة وكذا نقص المؤهلات العلمية سوف يؤدي إلى إنقاص فرص اتخاذ قرارات رشيدة وفعالة، لمزيد من التفاصيل راجع:

- بطرس جلدة سليم، *أساليب اتخاذ القرارات الإدارية الفعالة*، دار الرأي للنشر والتوزيع، عمان، د. س. ن، ص.43.

²"إن فعالية الديمقراطية هي متابعة قبل كل شيء لفعالية وكفاءة القادة"، انظر في هذا الشأن: بوعزاوي بوجمعة، "الديمقراطية المحلية (دراسة نقدية في نظام اللامركزية في المغرب)"، أعمال المؤتمر العربي الثالث حول الإدارة المحلية، المنعقد بالقاهرة، جمهورية مصر العربية، أيام 14-10 أفريل 2005، ص.160.

³ علو وداد، مرجع سابق، ص. 122.

بشرى مؤهل¹. يبرز الدور الجوهرى الذى يلعبه العنصر البشري المؤهل فى قيادة العمليات الإدارية والاقتصادية والمالية²، وعند اهمال هذا العنصر سوف يؤدي الى عدم تأقلم الإدارات مع المتغيرات والمعطيات الجديدة سواء الداخلية او الخارجية، بسبب عدم تطابق مستوى الموظفين مع هذه المستجدات إضافة الى انتشار إدارة بiroقراطية تتصف بعده امراض كسوء معاملة المواطنين، جمود اعمالها والبطيء في تنفيذها³.

¹ الشليхи عبد الرزاق إبراهيم، مرجع سابق، ص.167.

² بوزيان مكلكل، "الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية"، إدارة، عدد 02، سنة 1999، ص.51.

³ مراح سليمة، التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية، مذكرة ماجستير، تخصص: الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001، ص. 156.

الفصل الثاني

سبل دعم الاستقلالية الإدارية والمالية لتحقيق التنمية المحلية

تعتبر الجزائر من الدول التي تبنت اللامركزية الإدارية، لكن هذه التجربة واجهت العديد من العراقيل التي حالت دون نجاحها وأدت إلى عدم جنـي الثمار المتوقـعة منها، وهذا يدل على عدم وجود إرادة سياسية حقيقية مستعدة لإنجـاح النـظام اللامركـزي، بالـتالي عدم وجود استعداد كافـي للـتـازـل على بعض الصـلاـحيـات لـصالـحـ الـهـيـئـاتـ الإـقـلـيمـيـةـ بشـكـلـ نـهـائـيـ¹.

لهـذاـ يـمـكـنـ القـولـ أنـ العـجزـ الذـيـ وـاجـهـهـ الـجـمـاعـاتـ الإـقـلـيمـيـةـ غـيرـ رـاجـعـ إـلـىـ دـمـ كـفـاـيـةـ الـمـوـارـدـ الـمـالـيـةـ فـقـطـ،ـ بـلـ بـسـبـبـ دـمـ التـكـرـيـسـ الفـعـلـيـ لـلـنـظـامـ اللـامـرـكـزـيـ؛ـ لـاـنـ هـذـاـ الـأـخـيـرـ لـاـ يـسـتـطـعـ اـتـاـخـ قـرـارـاتـهـ إـلـاـ بـعـدـ الـحـصـولـ عـلـىـ إـذـنـ مـنـ الـجـهـةـ الـوـصـيـةـ،ـ لـهـذـاـ وـجـبـ إـعادـةـ النـظـرـ فـيـ نـظـامـ الـوـصـاـيـةـ الإـدـارـيـةـ الـمـارـسـ عـلـىـ الـجـمـاعـاتـ الإـقـلـيمـيـةـ،ـ مـعـ ضـرـورـةـ تـخـوـيلـهـاـ الـاـسـتـقـلـالـيـةـ الـكـافـيـةـ لـاـتـاـخـ الـقـرـارـاتـ وـمـارـسـ صـلـاـحيـاتـهـاـ،ـ بـالـإـضـافـةـ إـلـىـ تـرـشـيـدـ الـوـظـيـفـةـ الإـدـارـيـةـ عـنـ طـرـيـقـ تـوـفـيرـ مـوـارـدـ بـشـرـيـةـ مـؤـهـلـةـ،ـ وـمـارـبـةـ ظـاهـرـةـ الـفـسـادـ الـتـيـ أـتـقـلـتـ كـاـهـلـ الـإـدـارـةـ،ـ وـتـدـعـيـمـ مـبـدـأـ الـشـرـاكـةـ وـالـتـعـاـونـ بـيـنـ الـجـمـاعـاتـ الإـقـلـيمـيـةـ فـيـ بـيـنـهـاـ أـوـ عـنـ طـرـيـقـ إـشـرـاكـ الـمـوـاـطـنـ فـيـ عـمـلـيـةـ تـسـيـيرـ الـشـؤـونـ الـمـلـحـيـةـ،ـ (ـالـمـبـحـثـ الـأـوـلـ)ـ.

يـؤـديـ تـعـقـمـ العـجزـ الـمـالـيـ لـدـىـ الـجـمـاعـاتـ الإـقـلـيمـيـةـ وـتـعـثـرـهـاـ فـيـ تـحـقـيقـ الـأـهـدـافـ الـمـرـجـوـ تـحـقـيقـهـاـ،ـ إـلـىـ القـوـلـ إـنـ الـجـزـائـرـ بـحـاجـةـ إـلـىـ إـسـتـرـاتـيـجـيـةـ جـدـيـدةـ وـبـدـيـلـةـ لـتـنـمـيـةـ الـإـدـارـةـ الـمـلـحـيـةـ،ـ وـهـذـاـ يـكـونـ فـقـطـ عـنـ طـرـيـقـ الـاعـتـمـادـ عـلـىـ الـحـكـمـ الـرـاـشـدـ²ـ لـإـحـدـاتـ إـصـلـاـحـاتـ مـتـجـدـدـةـ وـمـسـتـمـرـةـ وـتـكـونـ مـوـاـكـبـةـ لـلـتـغـيـرـاتـ الـتـيـ تـكـوـنـ فـيـ مـخـلـفـ الـمـجـالـاتـ.

وـإـعادـةـ التـواـزنـ فـيـ مـيـزـانـيـةـ الـجـمـاعـاتـ الإـقـلـيمـيـةـ يـتـطـلـبـ إـصـلـاـحـاتـ وـتـعـديـلـاتـ شـامـلـةـ وـمـوـضـوعـيـةـ تـمـسـ مـخـلـفـ الـجـوـانـبـ،ـ حـيـثـ تـسـمـحـ لـهـاـ بـتـعـزـيـزـ مـكـانـتـهـاـ مـعـ صـيـانـةـ اـسـتـقـلـالـهـاـ الـمـالـيـ الـذـيـ يـعـدـ جـوـهـرـ الـلـامـرـكـزـيـةـ،ـ كـمـاـ انـ نـجـاحـ الـجـمـاعـاتـ الإـقـلـيمـيـةـ فـيـ تـعـبـةـ مـوـارـدـ مـالـيـةـ "ـذـاتـيـةـ"ـ مـصـادـرـ "ـذـائـمـةـ"ـ يـضـمـنـ لـهـاـ حـرـيـةـ الـإـدـارـةـ³ـ،ـ وـكـذـاـ حـرـيـةـ تـسـطـيـرـ الـبـرـامـجـ الـتـنـمـيـةـ وـتـفـيـذـهـاـ دـوـنـ ضـغـطـ وـتـوـجـيـهـ مـنـ السـلـطـةـ الـمـرـكـزـيـةـ.

بـالـتـالـيـ،ـ إـنـ الـتـعـديـلـاتـ وـالـإـصـلـاـحـاتـ يـجـبـ أـنـ تـدـعـمـ بـتـثـمـيـنـ الـمـوـادـ غـيرـ الـجـبـائـيـةـ وـكـذـاـ الـبـحـثـ عـنـ مـصـادـرـ جـدـيـدةـ،ـ بـالـإـضـافـةـ إـلـىـ تـعـدـيـلـ الـمـنـظـومـةـ الـجـبـائـيـةـ بـغـرـضـ تـنـمـيـةـ الـمـوـارـدـ الـجـبـائـيـةـ،ـ كـمـاـ نـتـطـرـقـ أـيـضـاـ إـلـىـ تـرـشـيـدـ الـنـفـقـاتـ الـمـلـحـيـةـ مـنـ اـجـلـ إـصـلـاـحـ مـالـيـةـ الـجـمـاعـاتـ الـمـلـحـيـةـ (ـالـمـبـحـثـ الـثـانـيـ).

¹ إن مشكلة اللامركزية الإدارية لا ترتبط فقط بالمنظومة التشريعية والقانونية وإنما تخضع لاعتبارات تتعلق بالنظام السياسي للدولة، وبالتالي فأنه كلما اتجهت الدولة نحو الديمقراطية زاد توجهها نحو اللامركزية الإدارية والعكس صحيح.

² يطلق على هذا المفهوم مصطلح **Good governance** أو **Bonne gouvernance**، وترجم إلى اللغة العربية بالتعبير الأكثر شيوعا وهو تعبير "الحكم الرشيد" أو "الحكم الجيد"، وقد استخدم بدرجة أقل تعبير "الحكمة" و "الحكامة".

³ BOUZIDI Nachida, Op. Cit, p.152 et suite

المبحث الأول

تدعيم لامركزية اتخاذ القرار على المستوى المحلي

إن تحديد حجم ومضمون الاستقلال المحلي هو مسألة دستورية، تتعلق في نهاية الأمر ببنية الدولة المتأثرة بعدة عوامل، إما تقنية أو سياسية أو مالية.

إن الجزائر أصبحت مطالبة أكثر من أي وقت مضى بان تتيح حرية أكبر للجماعات الإقليمية في التصرف، وبالتالي التخفيف من حدة الوصاية الإدارية وإعادة النظر في صلاحياتها (المطلب الأول)، والارتباط بمدى ترشيد الوظيفة الإدارية لكي تخول الجماعات الإقليمية إمكانيات مالية لتجسيدها و هذا بتوفير موارد بشرية مؤهلة، والتي بدورها ستساعد على إدراك النقصان ومحاربة ظاهرة الفساد (المطلب الثاني)، بالإضافة إلى ضرورة تكريس و تدعيم مبدأ التعاون بين الجماعات الإقليمية بغية التقليل من الفوارق الموجودة بينها وبالتالي تحقيق التوازن (المطلب الثالث).

المطلب الأول

التخفيف من حدة الوصاية الإدارية وإعادة النظر في صلاحيات الجماعات الإقليمية

تعتبر اللامركزية ملائمة لكثير من الدول للهروب من موطن التخلف نحو الرقي، وكانت الجزائر واحدة من هذه الدول، ولكي تصل إلى المراد المرجو تحقيقه وجب التخفيف من حدة الوصاية الإدارية، على المستوى المحلي (الفرع الأول)، كما انه يتطلب إعادة النظر في صلاحيات الجماعات الإقليمية اما بالتعديل او التوسيع او تحويل البعض منها قصد تخفيف العبء عليها وبالتالي تسهيل أدائها على أكمل وجه¹ (الفرع الثاني).

¹ علو وداد، مرجع سابق، ص.277.

الفرع الأول

إعادة النظر في نظام الوصاية الإدارية الممارس على الجماعات الإقليمية

كلما تجرت الديمقراطية في المجتمع وانتصر الفكر الداعي إلى إشراك الأفراد في تسيير شؤونهم، تأكّدت حتمية اللجوء إلى الأسلوب اللامركزي، وهذا الأخير يستدعي نقل جزء من صلاحيات السلطة المركزية لصالح أشخاص إدارية أخرى وبالتالي نشوء سلطات غير الدولة تملك سلطة اتخاذ القرار وتتمتع بالاستقلالية.

لكن ما يعرف في النظام اللامركزي في الجزائر هو أن هذه الاستقلالية جد محدودة بسبب الرقابة الشديدة الممارسه من قبل الجهة الوصية، لهذا من الضروري التخفيف من شدتها سواء على مستوى البلدية (أولاً) أو على مستوى الولاية (ثانياً).

أولاً: الرقابة الممارسه على مستوى البلدية

تعتبر الرقابة الوصائية أداة لحفظ المصالح العامة دون التدخل في المسائل التنفيذية التي هيمن صميم أعمال اللامركزية، حيث أصبحت وسيلة في يد السلطة المركزية تمارس بها الضغط الشديد على الهيئات اللامركزية، وهذا ما أدى إلى إدامة الاستقلالية الناجمة من الاعتراف بالشخصية المعنوية، فإذا كانت هذه الأخيرة مكرسة في المادة الأولى من قانون البلدية، فإن الممارسه قد عكست غير ذلك، بسبب احتكار السلطة المركزية عملية صنع القرارات¹، مما أدى إلى تقليص دور البلديات وتهبيش مكانتها في هذا المجال.

لهذا وجب على الإدارة المركزية أن تتنازل على جزء من صلاحياتها لصالح البلديات للوصول إلى إدارة فعالة، لاسيما فيما يتعلق بتفويض عملية التخطيط واتخاذ القرار الإداري، بحيث يكتفي المركز بضمان الانسجام والتسيير والتوجيه، دون أن يتکفل بالخطيط بصفة كلية وينع فيه مشاركة البلديات في وضع مخططاتها.

ثانياً: الرقابة الممارسه على مستوى الولاية

على غرار البلدية فإن الولاية أيضاً لم تتمكن من أداء الدور المرجو منها على أكمل وجه وهذا بسبب عدم التطبيق الصحيح والسليم للرقابة الوصائية، مع تحويل الوالي مكانة بارزة على حساب المجلس المحلي المنتخب لتسيير شؤون الولاية.

يحوز الوالي بمقدسي القوانين والتنظيمات معظم الاختصاصات على مستوى الولاية، لهذا وجب إجراء تعديلات وإصلاحات، من أهمها ضرورة إعادة النظر في توزيع الصلاحيات بين

¹- تنص المادة 01 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر، على انه:
"البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة ...".

هيئتي الولاية (الوالى والمجلس المنتخب)، حيث يتم تجريد الوالى من مهامه كهيئة تنفيذية وتحويل هذه المهام الى رئيس المجلس الشعبى الولائى، وحصر مهام الوالى في تلك المتعلقة بتمثيل الدولة، وهذا من اجل إعادة التوازن بين مركز رئيس المجلس الشعبى الولائى ومركز الوالى¹ .

الفرع الثاني

إعادة النظر في صلاحيات الجماعات الإقليمية

يستلزم إعادة النظر في صلاحيات ومهام الجماعات الإقليمية سواء بالنسبة للصلاحيات التقليدية المتعلقة بوظيفة المرافق العامة، وذلك عن طريق تحديد كيفيات توزيعها مع تحويل البعض منها (أولاً)، او بالنسبة للصلاحيات الحديثة ولا سيما في الميدان الاقتصادي والتي من شأنها ان تساعد على توفير موارد مالية معتبرة تسمح لها بإنجاز بعض المهام التي تتطلب قيمة مالية كبيرة (ثانياً). وهذا كله بهدف الإصلاح الوظيفي، الذي يسهل على الجماعات الإقليمية أداء دورها على أكمل وجه.

أولاً: إعادة تحديد الصلاحيات الكلاسيكية للجماعات الإقليمية

قيدت النصوص القانونية مهام الجماعات الإقليمية بسبب عدم مرؤونتها، ولم تترك لها المجال لإظهار إمكانياتها المتاحة وهذا ما أدى إلى جمود التسيير الداخلي، بالإضافة إلى أن قلة كفاءة وخبرة المنتخبين بسبب ضعف عنصر التأثير أو غل نهؤ هذه المؤسسات في انحرافها، بحيث تزداد ديونها سنة تلوى أخرى.

كمسى لتخفيف من هذه المديونية لجأت الدولة الى تطهير جزء منها عبر قوانين المالية، غير ان هذه الحلول ليست فعالة بصورة نهائية، بل ليس سوى سد ثغرة توسيع باستمرار دون معالجة حقيقية للظاهرة، بحيث لا تنسى هذه المعالجة الا بدرء المسببات التي أوقعت هذه المصالح في هذه الإشكالية وأوصلتها الى هذه النتائج السلبية.²

لهذا وجب مراجعة الصلاحيات الموجهة إلى الجماعات الإقليمية، من اجل تفادي وقوعها في مواقف حرجية لعدم توفر الإمكانيات مقارنة بمهام الموجهة لها.

حيث يشير قانون البلدية لسنة 2011 في المادة 4 منه على انه: "يجب على البلدية ان تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتکفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا في كل ميدان.

¹-لان هذا من شأنه ان يساعد على تحقيق لامركزية حقيقة مع تفعيل دور الأجهزة المنتخبة، وبالتالي الفصل الواضح بين مهام تمثيل الدولة وتمثيل الولاية.

²علي بن حاج، "إصلاح المالية العمومية والديون السيادية في الجزائر: الواقع والتحديات"، مجلة جامعة الجزائر للدراسات الاقتصادية، المجلد 12، العدد 3، 2019، ص. 95.

يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير اللازم للموارد المالية الضرورية للت�크ل بهذه المهمة بصفة دائمة¹.

كما نصت المادة 5 من قانون الولاية لسنة 2012 على انه: " تخصص الدولة للولاية بصفتها الجماعة الإقليمية، الموارد المخصصة لتغطية الأعباء والصلاحيات المخولة لها بموجب القانون. وفي إطار القانون:

- يرفق كل مهمة تحول من الدولة إلى الولاية توفير الموارد المالية الضرورية للت�크ل بها بصفة دائمة،
- يجب ان يعوض كل تخفيض في الموارد الجبائية للولاية ناجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن اعفاء جبائيًا او تخفيضا في نسب الضريبة او إلغائها بموردن على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل².

ثانيا: تحديد المهام الاقتصادية الجديدة للجماعات الإقليمية

بعد الاستثمار عملية تدر مداخيل هائلة يمكن للجماعات الإقليمية أن تستفيد منها إذا بادرت بجهود استثماري مدروس ومخطط، بهدف التحسين من مواردها المالية، وامتلاك نوع من الاستقلالية التي تبعدها عن الدولة.

يرتبط اختيار المشاريع بالمعطيات الخاصة بالمنطقة، فعلى كل جماعة إقليمية ان تستفيد من الخصوصية الطبيعية والبشرية والاجتماعية التي تملكتها وتقوم باستغلالها، حيث تكون هذه الجماعات الإقليمية الأكثر دراية بهذه المعطيات سواء كانت في الساحل او الهضاب او الصحراء، او كانت حضرية او ريفية، او سواء كانت ذات كثافة سكانية او لم تكن كذلك³.

ان العمليات المدرجة في ميزانية الجماعات الإقليمية عن طريق تمويلها الذاتي تعد قليلة جدا مقارنة بالعمليات التي تمولها من طرف الدولة، اذ تفرض هذه الأخيرة نفسها عبر الإعانات التي تقدمها، من اجل الدفع من عجلة التنمية المحلية، لذا وجب التتحقق من إعانت الدولة، لكي تدخل الجماعات الإقليمية كعون فعال في التنمية المحلية لتكامل نشاط الدولة وبرامجها وليس التضارب معها. تجدر الإشارة إلى انه ولتدعم لامركزية اتخاذ القرارات وجب إعادة التفكير في تجميع الشتات الهائل من الولايات والبلديات إلى عدد معقول، لأن هذا التجميع سوف يقلل من نفقات التسيير، وإمكانية حصر هذه العمليات في تجميع هذا العدد الكبير يكون بالاعتماد على الخصوصيات المتشابهة لكل منطقة او جهة من الوطن

¹ تقابلها المادة 184 من القانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 افريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. عدد 15، صادر في 11 افريل 1990، (ملغي)، والتي تنص على انه: " ترفق كل مهمة جديدة تمنح للبلدية بجميع الوسائل الضرورية لإنجازها".

² سبق وان أشار القانون رقم 90-09، مؤرخ في 07 افريل 1990، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. عدد 15، صادر في 11 افريل 1990، (ملغي)، الى ذلك أيضا وهذا ما نصت عليه المادة 156 منه: " يجب ان ترفق كل مهمة جديدة تسد الى الولاية بما يلزمها من وسائل ضرورية للقيام بها".

³ فاطمة الزهراء بوزيدي، "دور الجماعات الإقليمية في التنمية المحلية: دراسة حالة الجماعات الريفية في الجزائر"، مجلة وجهران للدراسات الاجتماعية والاقتصادية، المجلد 8، العدد 2، لسنة 2020، ص. 45.

المطلب الثاني

ترشيد الوظيفة الإدارية

ان ضرورة ترشيد الوظيفة الإدارية تعد من الركائز الأساسية لقيام أسس الامركرية الناجحة باعتبارها أحد الشروط الواجب توفرها، ذلك لأن تحديد الصالحيات وتحويلها إلى الجماعات الإقليمية وكذا إعادة النظر في هيكل التمويل المحلي من أجل تحسين اراداتها، تبقى دون جدوى في حالة عدم تثمين الموارد البشرية، مع عدم محاربة ظاهرة الفساد التي استنزفت الخزينة والمداخيل.

لهذا فان إدخال الأساليب الحديثة في التسيير وتوفير التكوين اللازم في المكلفين بالتسخير المحلي، أصبح ضروري حتى يتم تأهيلهم إلى المستوى المطلوب لمواجهة الأعباء الملقاة على عاتقهم، هذا من جهة (الفرع الأول)، بالإضافة الى تمكينهم من اقتلاع الفساد من جذوره الذي تغلغل في مختلف الجوانب والذي أعاق استمرارية التسيير الجيد للإدارات المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تنمية الموارد البشرية

تُعدّ تنمية الموارد البشرية من الركائز الأساسية لتحقيق التنمية الإدارية والاقتصادية في المؤسسات، حيث تهدف إلى تطوير مهارات وقدرات العاملين من خلال التدريب، والتأهيل المستمر، وتحسين بيئة العمل. وتعتمد هذه العملية على التخطيط الاستراتيجي طويلاً المدى، من أجل الاستثمار في العنصر البشري باعتباره أهم مورد تملكه المؤسسة.

لتفعيل وتطوير الجماعات الإقليمية، يعتبر الاهتمام والعناية بتنمية الموارد البشرية من أهم السياسات والتوجهات الكفيلة بذلك، فالواجب إدخال بعض التقنيات الهدفية لتطوير وتنمية الموارد البشرية وجعلها وبالتالي الأكثر ملائمة لمتطلبات التسيير المحلي، وهذا لن يكون إلا بالاهتمام بتكوين وتوزيع الإطارات (أولاً)، بالإضافة إلى إدخال أساليب حديثة وتكنولوجيا لتفعيل وتسهيل عملية التسيير (ثانياً).

أولاً: الاهتمام بتكوين وتوزيع الإطارات

ان مجال التنمية في الجماعات الإقليمية جد محدود بسبب معاناتها من نقص التأثير والتأهيل في الموارد البشرية، حيث ان عملية التنمية لا تقتصر على الجوانب المالية والقانونية فحسب بل تتعذر إلى عامل جد مهم والمتمثل في العامل البشري¹.

¹ ان مفهوم التنمية انتقل من المفهوم الاقتصادي الذي يركز على زيادة الدخل الفردي الحقيقي الى المفهوم الاجتماعي الذي يركز على الفرد، فبلغ التنمية يكون بواسطة او عن طريق الفرد ولصالح الفرد، انظر: مصطفى بالقاسم، "تحديات التنمية المحلية في الجماعات الإقليمية الجزائرية"، مجلة جامعة باتنة للدراسات التنموية، المجلد 10، العدد 1، لسنة 2021، ص. 77.

يعد المستوى التكويني والتأهيلي والقدرات التي يتوفر عليها المورد البشري في قمة المكونات الإنتاجية التي تؤثر بشكل هام في الوضع الاقتصادي والاجتماعي، فالعنصر البشري المؤهل والمكون تكويناً علمياً وتقنياً يعتبر عاملاً حاسماً لتحقيق نهضة اقتصادية واجتماعية¹.

لقد تزايد الاهتمام بالموارد البشرية على مستوى المؤسسات بشكل كبير، واعتبر بمثابة المورد الأكثر أهمية، وأصبح يعد بمثابة استثمار مربح للغاية، إذا أحسن تبنيه وإعداده ليكون قادراً على أداء وظيفته والتحكم في مختلف الإعمال الموكلة إليه، واعتبار تنمية الموارد البشرية وسيلة فعالة تضمن تحقيق أهداف المؤسسات وجعلها قادرة على الصمود في وجهة تغييرات العصر الحالي².

الاستثمار في التكوين ما هو الا "تضحية حاضرة" بالوقت والجهد والمال من أجل تحقيق "عوائد في المستقبل"، وتكون على شكل يد عاملة ذات كفاءة ومهارة عالية، فهي نهاية الأمر يقود التكوين إلى استثمار حقيقي³.

ثانياً: إدخال الأساليب الحديثة والتكنولوجيا في التسيير

لتحقيق الربح والإنتاجية في المشاريع التنموية وحل مشكلة عجز الميزانية، يقتضي إتباع الحكم الراشد المحلي مع ضرورة مواكبة أنماط التسيير لكل المجهودات القانونية، الاجتماعية والسياسية المكرسة، اذ يعتبر ادخال التقنيات الحديثة في التسيير والإعلام يطرح نفسه أكثر من أي وقت مضى، حيث هذه التقنيات تسمح بالمحافظة على الموارد المتاحة وترشيد انفاقها، كإرساء قواعد الشفافية والمحاسبة، فتح قنوات الاتصال والمشاركة⁴.

رغم المجهودات الكبيرة التي بذلتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية خلال السنوات الأخيرة في مجال استعمال التكنولوجيا الحديثة، الا ان تشخيص وضعية الجماعات الإقليمية في هذا المجال يكشف انها في تأخر كبير، لكن لا تزال تبحث عن احداث:

- شبكة معلوماتية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية،
- نظام متابعة وتقدير تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية،
- نظام معلومات جغرافي لمتابعة العمليات المحلية للتنمية،
- بنك معلومات يتضمن المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية للجماعات الإقليمية،
- خلية مكلفة بتسهيل ومتابعة نظام المعلومات،

نظراً للأهمية البالغة التي تحملها عملية إدخال الأساليب الحديثة والتكنولوجيا في التسيير، يمكن الجزم بضرورة الأخذ بأسلوب الإدارة الالكتروني على المستوى المحلي بهدف تفعيل وتطوير نشاط الجماعات الإقليمية.

¹أحمد بن غربي، "الاستثمار في الرأس المال البشري ودوره في التنمية المحلية: مقاربة سيكولوجية"، مجلة الدراسات الاقتصادية المعمقة، مجلد 04، عدد 02، سنة 2019، ص. 43.

²بوجمعة بداع وليلي صوالحي، "أثر التكوين على تنمية الموارد البشرية في المؤسسة العمومية الاقتصادية (مديرية توزيع الكهرباء والغاز بورقلة)", مجلة الفكر المتوسطي، مجلد 11، عدد 02، سنة 2022، ص. 165.

³المراجع نفسه، ص. 166.

⁴علو وداد، مرجع سابق، ص. 305.

الفرع الثاني

مكافحة ظاهرة الفساد

تعاني الإدارة المحلية في الجزائر من تفشي ظاهرة الفساد التي عرقلت التنمية في مختلف مجالاتها، لذا فإن التصدي لهذه الظاهرة يتطلب إستراتيجية لا تتعاطى مع موضوع فساد الأجهزة الإدارية بصورة ردة فعل وبالتالي كأمر يجب محاربته ومعاقبة المفسدين، وذلك يكون عن طريق التعامل مع الموضوع بصورة استباقية عبر معالجة أسباب، عوامل تعطيل وفساد أجهزة الإدارة، وذلك من أجل الوصول إلى ترشيد سلوك قيادتها وبناء عامل ثقة المواطنين فيها، لهذا فإن اقتلاع جذور الفساد يتطلب اعتماد وتفعيل مبادئ الحكومة على المستوى المحلي (أولاً)، بالإضافة إلى ضرورة ترشيد آليات الرقابة في مكافحة الفساد (ثانياً).

أولاً: تفعيل مبادئ الحكومة على المستوى المحلي

رغم تحقيق الجزائر لفوائض مالية كبيرة إلا أن مشاريع التنمية المستدامة لم ترتفق إلى المستوى المراد الوصول إليه، حيث يلتهم الفساد أغلب الموارد المخصصة لتمويلها¹، كما تعتبر ظاهرة الفساد من أهم العوامل المؤثرة على دور الدولة في تسيير شؤونها، وفي الوقت نفسه يفسر الهوة الشاسعة بين الحاكم والمحكوم.

أصبح من الضروري تفعيل مجموعة من المبادئ والآليات لمحاصرة الظاهرة وبالتالي القضاء على تداعياتها السلبية وفق إستراتيجية شاملة، واضحة، وبعيدة المدى، وليس وفق إجراءات ظرفية قائمة على التغيير الشكلي والتي تكون أقرب من إدارة الفساد²، حيث أن هذه المبادئ تدرج في ظل الحكومة التي من شأنها أن تساعد وبشكل كبير في اقتلاع جذور الفساد، والتي تتمثل في:

- **الإدارة بالشفافية:** إذ كلما اكتسبت الشفافية أراض جديدة اندثر الفساد وأعلن هزيمته والعكس صحيح، إذ يمكن اعتبار انعدام الشفافية في إدارة ما مؤشر على انتشار الفساد فيها، فهواسطة هذا المبدأ يمكن تحديد بؤر الفساد وحصرها وبالتالي معالجتها³.
- **المشاركة المجتمعية:** دفع بعض المفكرين إلى تسمية هذا النمط بالحكومة التشاركية نظراً لأهمية المشاركة التي تمثل المحور الرئيسي لعملية الحكومة المحلية، وكغيرها من مبادئ الحكومة المحلية يمكن للمشاركة أن تلعب دوراً مهماً في محاربة الفساد بمختلف اشكاله على المستوى المحلي⁴.

¹ سمير بودالي، "آثار الفساد على تنفيذ مشاريع التنمية المستدامة في الجزائر"، مذكرة ماجستير، تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2022، ص. 54.

² نورة بوعالم، "آليات مكافحة الفساد وتأثيرها على التنمية المستدامة في الجزائر"، المجلة الجزائرية للدراسات التنموية، المجلد 15، العدد 1، لسنة 2022، ص. 50.

³ عبد الرزاق عماري، "الحكومة كآلية لمكافحة الفساد في المؤسسات العمومية الجزائرية"، أطروحة دكتوراه، تخصص: علوم سياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 3، الجزائر، لسنة 2021، ص. 132.

⁴ خروفى بلال، الحكومة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية (دراسة حالة الجزائر)، مذكرة ماجستير، تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، ص. 57.

- **تفعيل المساعلة:** تعد من أهم الآليات التي تقوم عليها الحكومة المحلية، حيث تعني بشكل مختصر "الحساب على اعمال معينة" او "المسؤولية عن أداء العمل او تولي المنصب"¹ حيث انه لا يمكن ان تكون الا في ظل قدرتها على محاسبة المجالس المنتخبة على نوعية الخدمات التي تقدمها ومدى التزامها بالقيام بواجباتها.
- **حكم القانون:** اذ يشترط وجود إطار قانوني صالح وهيكلي مؤسسي يطبق القانون دون الأخذ بعين الاعتبار المحاباة والتعسف، بالإضافة الى النص على عقوبات صارمة ضد أطراف الفساد، حيث انه كلما تشدد العقوبات ينخفض معدل الفساد².

ثانياً: ترشيد آليات الرقابة في مكافحة الفساد

ان انتشار ظاهرة الفساد الإداري وصلت الى مستويات غير مسبوقة في حجمها وتنوعها، فلا شك ان استفحال هذه الظاهرة الخطيرة في الإدارات سيعرض الموظف العام لا محالة الى انتقاد شديد من قبل المواطنين وأجهزة الرقابة المختلفة، حيث انه سيؤدي الى فقدان المواطنين الثقة بالدور الفعال الذي يجب ان تلعبه أجهزة الادارة والمؤسسات الحكومية في عملية التطوير الاقتصادي والاجتماعي المنشود بهدف اللحاق بالعولمة³.

لتغادي هذه الأزمة الإدارية التي انتشرت في قلب الادارة العامة خصوصا، يجب إعداد خطة وطنية واضحة المعالم لمكافحة الفساد، حيث يتبعين ان تكون هذه الخطة عبارة عن مشروع وظيفي يتطلب تعاوناً مؤسسياتياً على جميع المستويات.

لهذا السبب فان مكافحة ظاهرة الفساد لا تكون إذا رسم الاعتماد بأنه مسؤولية حصرية للدولة او أي من هيئاتها المتخصصة، بل هو ثمرة تضافر جهود منسقة تبذلها جميع الشرائح المجتمعية وجميع الجهات الرسمية المعنية⁴.

المطلب الثالث

تدعم مبدأ الشراكة

ان ثقافة الاتصال والتشاور بين الفاعلين المحليين من جهة والمجتمع المدني من جهة أخرى غائبة في سلوك المسؤولين المحليين وفي برامج التنمية كذلك، وهذا بدوره أدى الى اتساع التباعد

¹نبيلة بن داود، "الحكومة المحلية كمدخل لتفعيل آليات المساعلة في الجماعات الإقليمية الجزائرية"، مجلة الإدارة والتنمية المحلية، المجلد 6، العدد 2، لسنة 2018، ص. 73.

²سعاد لطرش، "دور الحكومة ومبدأ حكم القانون في الحد من الفساد في الجماعات المحلية الجزائرية"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، المجلد 9، العدد 1، لسنة 2019، ص. 101.

³توهامي ابراهيم وناجي ليتيم، "قراءة تحليلية في مضامين وابعاد دلالات الفساد الإداري في المؤسسات العمومية الجزائرية"، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 06 و 07 ماي 2012، ص. 18.

⁴محمد أمقران، "نحو إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد في الجزائر: مقاربة شاملة متعددة الأطراف"، مجلة الحكامة والتنمية المؤسساتية، المجلد 7، العدد 2، لسنة 2020، ص. 112.

بين الطرفين وبالتالي اضمحلال عامل الثقة الذي من شأنه ان يفلصن من درجة فعالية برامج التنمية المحلية.

لإنشاء علاقة جدية لتحقيق التنمية في أبعادها الاجتماعية، الاقتصادية، السياسية وحتى الثقافية، وجب تعزيز مكانة المواطن على المستوى المحلي بسبب دوره الكبير في تحسين الرابطة بينه وبين الإدارة المحلية (الفرع الأول).

يضاف الى عنصر المشاركة الاجتماعية، تشجيع الاعتماد على مبدأ التعاون او الشراكة فيما بين الجماعات الإقليمية، لأن التضامن الموجود سابقا في إطار الصندوق المشترك للجماعات المحلية، او حتى في إطار صندوق الضمان والتضامن للجماعات الإقليمية، لم يعد كافيا في الواقع، لهذا التعاون بين الجماعات الإقليمية من شأنه ان يحقق مالم تستطع كل جماعة إقليمية ان تتحققه لوحدها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إشراك المواطن في تسيير الشؤون المحلية

يقصد بالمشاركة في التنمية المحلية "إسهام المواطنين بدرجة او بأخرى في التصميم والإشراف على تنفيذ سياسات التنمية المحلية، سواء بجهودهم الذاتية او بالتعاون مع الأجهزة الحكومية المركزية والمحليّة"¹.

ولتحقيق برامج التنمية المحلية تعد المشاركة الاجتماعية من المبادئ والركائز الأساسية لذلك، حيث تطلق من القاعدة الشعبية العريضة فتعبر عن احتياجاتها الفعلية إلى مختلف المشروعات وتوجيه الجهود الحكومية إلى إحقاق و اختيار الضرورية منها للمحليات².

فكما كان المواطنون مدركون بوعي لاحتياجاتهم وإمكانياتهم كلما كانوا أكثر تقبلا للقرارات وإنجاز عمليات التنمية بشكل أسرع والحفاظ على ثمارها، لهذا تعتبر المشاركة هي أحد الأساليب التي تعتمد على الموارد الذاتية اعتمادا كليا، ويفوكد هذا الأسلوب على دور الجماعات والقيادات والأفراد في معرفة احتياجاتهم والعمل معا لتحقيقها، حيث ان إشراك الأفراد في وضع الخطط او إصدار القرارات وفي المتابعة والتقويم وفي كل شيء هو الأساس لأي تغيير يرغبون في تحقيقه.

إن اعتماد مبدأ التنمية بالمشاركة له دوافعه ومزاياه المتعددة، وعدم الأخذ بهذا الأسلوب من شأنه أن ينقص المساندة وبالتالي إعاقة عملية تقديم الخدمات والتقليل من استمرارية المنافع

¹سامية بن حليمة، "المشاركة المجتمعية كآلية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة دراسات وأبحاث في التنمية المحلية، المجلد 5، العدد 1، لسنة 2018، ص. 64.

²لهذا فان تفعيل دور المجتمع المدني الذي هو رأس المال الاجتماعي لتحقيق الديمقراطية يكون من خلال المشاركة الفعالة، انظر:

زهية بوشعير، "المشاركة الاجتماعية كدعاة للتنمية المحلية في الجزائر: بين الواقع والطموح"، مجلة الاقتصاد والمجتمع، المجلد 6، العدد 2، لسنة 2019، ص. 88.

المنتظرة، مع الإحساس باللامبالاة والاتكال على الدولة من قبل المواطنين الذين يرون انه ليس لهم صوت فيما يتعلق بالتنمية مع الاتجاه إلى الاعتراض عندما تفرض المشرعات فرضاً¹.

الفرع الثاني

تشجيع التعاون بين الجماعات الإقليمية

يعكس واقع الجماعات الإقليمية وجود فوارق معتبرة فيما بينها وفي عدة مجالات، وبالتالي فإنه من أجل إحداث التوازن وتجنب ظاهرة التفاوت بسبب اختلاف القدرات والإمكانيات لا بد من اعتماد مبدأ العمل المشترك، حيث انه اغلب الجماعات الإقليمية وخاصة البلديات تعاني من نقص شديد في الموارد المالية والبشرية النوعية، لذا يتوجب إرساء قواعد للتعاون من أجل التصدي للعقبات التي تواجهها وإنجاز المشاريع المراد إنشاءها.

لهذا فان مبدأ العمل المشترك بين الجماعات الإقليمية يعد الحل الأمثل من أجل إعادة التوازن، لأن هذا الأخير يتعرض للاختلال خاصة في البلديات بسبب انه كثيرا ما كانت بعض البلديات تصطدم بعائق شح الإمكانيات في حين توجد بلديات أخرى معروفة بغضها.

لقد كرس مبدأ التعاون بين البلديات في النصوص القانونية، وحظي بأهمية كبيرة مع تنوّع أنماط وأشكال هذا التعاون، وكذا الأحكام القضائية التي تصدر للفصل في النزاعات التي تثيرها².

لقد نصت التشريعات الجزائرية منذ الاستقلال على إمكانية انجاز عمليات ومشاريع مشتركة ما بين البلديات بموجب قانون البلدية لسنة 1967، وأكّد عليه قانون البلدية لسنة 1990، ثم قانون البلدية لسنة 2011، وهذا تطبيقا لمبدأ بناء الدولة من القاعدة إلى القمة في إطار الامرکزية كحل لمسألة الديمقراطية وإشراك المواطن في تسيير الشؤون المحلية.

بالتالي توجد مجموعة من الضوابط التشريعية التي تتعلق بالتعاون ما بين البلديات ونصت في هذا المجال المادة 216 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية الى انه: "تنجز الاعمال المسجلة في إطار التعاون المشترك بين البلديات بموجب اتفاقية او عقود يصادق عليها عن طريق المدّاولات...".

فالتعاون بين الجماعات الإقليمية يعتبر آلية مثالية لتحريك الجهد المحلي في مختلف المجالات، وبالتالي تحقيق التنمية والسير وفق منهج او حكم راشد قادر على تجاوز العقبات والعرقلات جماعيا.

¹أكريمة خالدي، "فعالية المشاركة الشعبية في دعم التنمية المحلية: قراءة في واقع الجماعات الإقليمية بالجزائر"، مجلة دراسات في التنمية والمجتمع، المجلد 4، العدد 1، لسنة 2020، ص. 73.

²فاطمة الزهراء عيادي، "التعاون بين الجماعات المحلية في القانون الجزائري: دراسة قانونية ومؤسسية"، أطروحة دكتوراه، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2018، ص. 119.

المبحث الثاني

السعى نحو تحقيق اللامركزية في الإيراد

يُعد السعي نحو تحقيق اللامركزية في الإيراد من التوجهات الأساسية في إصلاح نظام المالية المحلية، ويهدف إلى تمكين الجماعات الإقليمية من التحكم في مواردها المالية بشكل أكبر، بما يعزز استقلاليتها وفعاليتها في تسيير الشأن المحلي. ويساهم هذا التوجه في تحسين تخصيص الموارد، ورفع كفاءة الإنفاق العام، من خلال منح البلديات صلاحيات أوسع في تحصيل الإيرادات وتدبيرها. كما أن اللامركزية المالية تعد عاملًا محفزاً على التنمية المحلية، إذ تمكّن الجماعات من الاستجابة بشكل مباشر لحاجيات المواطنين، دون الاعتماد الكلي على التحويلات المركزية.¹

تحقيق اللامركزية في الإيراد من بين التوجهات الاستراتيجية التي تبنتها الجزائر في إطار إصلاحات المالية المحلية. ويهدف هذا التوجه إلى تمكين الجماعات المحلية من التحكم في جزء أكبر من مواردها المالية، بما يسمح لها بالاستجابة الفعلية لحاجيات التنمية المحلية. فاللامركزية المالية تعزز من مبدأ الحكم الرشاد، وتدعم الاستقلالية المالية للمجالس المنتخبة، كما تقلل من التبعية المالية للإدارة المركزية وتحسن كفاءة تخصيص الموارد.

لإعادة التوازن في ميزانية الجماعات الإقليمية وجب القيام بإصلاحات وتعديلات شاملة وحقيقية وموضوعية تمس مختلف الجوانب، وتسمح لها بتعزيز مكانتها مع صيانة استقلالها المالي الذي يعد جوهر اللامركزية، وان نجاح الجماعات الإقليمية في تعبئة موارد مالية "ذاتية" من مصادر "ذاتية" يضمن لها حرية الإدارة²، وكذا حرية انجاز برامج تنمية و القيام بتنفيذها دون وجود ضغط من السلطة المركزية³، لهذا يجب تثمين المصادر غير الجبائية وكذا البحث عن مصادر تمويل جديدة أخرى (المطلب الأول)، مع إصلاح المنظومة الجبائية وغير تنمية ناتج الموارد الجبائية (المطلب الثاني)، بالإضافة إلى ضرورة ترشيد النفقات المحلية لكونها البنية الأساسية الازمة للتنمية والحفاظ على المال العام، وبالتالي تهيئة الخدمات الاجتماعية الضرورية للوفاء باحتياجات المواطنين (المطلب الثالث).

المطلب الأول

تثمين الموارد غير الجبائية والبحث عن مصادر تمويل جديدة

تواجه الجماعات المحلية في الجزائر تحديات متزايدة في تمويل حاجياتها التنموية، في ظل محدودية الموارد الجبائية واعتمادها الكبير على التحويلات المالية من الدولة. وفي هذا السياق، برزت الحاجة إلى تثمين الموارد غير الجبائية كخيار استراتيجي لتعزيز الاستقلالية المالية المحلية.

¹سمير بوشعالة، "اللامركزية المالية كخيار لتعزيز التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الإصلاح الاقتصادي، جامعة الجزائر 01، المجلد 8، عدد 651، لسنة 2021، ص. 65.

²BOUZIDI Nachida, Op. Cit.,p. 152 et suite.

³ذلك لأن انعدام الاستقلالية المالية يعتبر إعدام لحرية اتخاذ القرارات وخاصة تلك المتعلقة بالتنمية، وفتح مجال للتدخل المركزي مع إتاحة الفرصة لرسم معلم لوصاية جديدة تهدف إلى توجيه القرار المحلي، تخصيص الإعانات، تخطيط التنمية المحلية ورقابة النشاط التنموي.

وتشمل هذه الموارد عائدات الأموال البلدية، الرسوم مقابل الخدمات، الإيجارات، والغرامات، إضافة إلى استثمارات الجماعة ومساهماتها في المشاريع المشتركة. كما أصبح من الضروري التوجه نحو البحث عن مصادر تمويل جديدة، مثل الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والقرصنة الموجهة، وآليات التمويل المبتكرة، مما يسمح بقليل التبعية للدولة وتحقيق استدامة مالية محلية فعلية.

في ظل محدودية العائدات الجبائية التقليدية، أصبحت الجماعات الإقليمية مطالبة بتنمية الموارد غير الجبائية، مثل إيرادات الأموال البلدية، الرسوم مقابل الخدمات، وعائدات الاستثمارات. ويعود هذا التوجه جزءاً من إستراتيجية أوسع للبحث عن مصادر تمويل جديدة، تعزز من استقلالية الجماعات المحلية وتدعيم قدرتها على تلبية حاجيات السكان. كما أن تنوع مصادر التمويل يسهم في تقليل التبعية للإعانات المركزية ويعطي مرونة أكبر في التخطيط المالي المحلي¹.

إن غياب التوازن في حجم المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتق الجماعات الإقليمية وحجم الموارد المالية التي تحوزها، أدى إلى عرقلة عجلة التنمية وبالتالي التباطؤ في تلبية حاجات المواطنين تدريجياً، لهذا السبب فإن إصلاح الوضعية المالية لهذه الجماعات الإقليمية ضرورة ملحة وذلك بدءاً من تنمية الموارد غير الجبائية، (الفرع الأول)، وبالتالي تخلص البلديات والولايات من ظاهرة الانكماش على الإعانات المركزية والبحث عن مصادر تمويل جديدة تدعم ميزانيتها بموارد مالية إضافية ذات قيمة تساعدها على أداء دورها على أكمل وجه (الفرع الثاني).

الفرع الأول

ترشيد طرق التصرف والاستغلال لأموال الجماعات الإقليمية

مواردها بصفة دورية المتأتية من عملية تأجير أملاكها العقارية (المساكن، المحلات التجارية في مجال ترشيد وتنمية إيرادات أملاك الجماعات المحلية، فقد سجل أن الكثير من البلديات لا تسهر على تحصيل والمهنية)، ناهيك عن عدم تجديد عقود الإيجار المنتهية التي تكون غالباً مدتها قصيرة، ولا تستجيب للأسعار المتعامل بها في السوق، أو على مستوى القيمة الإيجارية للملك، بالإضافة إلى عدم تسوية وضعية الشاغلين غير الشرعيين الذين يشغلون هذه الأموال بدون مقابل، نظراً لغياب عقود إيجار خاصة بهم، زيادة على ذلك عدم التحصيل الكلي لنتائج الأموال ومنتوج الأشغال لغياب الإمكانيات الالزمة لذلك ومحدودية دور أمناء الخزائن في عملية تنمية أملاك الجماعات الإقليمية².

¹ انذير قروف، "تنمية الموارد غير الجبائية كآلية لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاقتصاد والمالية، جامعة ورقلة، المجلد 7، عدد 2021، 1، ص. 102.

² مطاي الحاج وبرادعية حميد، "تنمية أملاك الجماعات المحلية في الجزائر ودوره في التنمية المحلية"، أعمال الملتقى الوطني حول آليات تمكين الجماعات المحلية من تحقيق التنمية المحلية الشاملة في الجزائر، جامعة الجيلالي بونعامة، الجزائر، يوم 14 ديسمبر 2023، ص. 06.

لقد أسد قانون البلدية لسنة 2011 الى رئيس البلدية صلاحيات القيام بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأموال وإدارتها، وهذا ما أشارت اليه المادة 82 منه والتي تنص على ما يلي: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية، بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها. ويجب عليه، على وجه الخصوص القيام بما يأتي:

- التقاضي باسم البلدية ولحسابها،
- إدارة مداخيل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية،
- إبرام عقود اقتناص الأموال والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا،
- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها،
- اتخاذ كل القرارات الموقعة للتقدم والإسقاط،
- ممارسة كل الحقوق على الأموال العقارية والمنقوله التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة،
- اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية،
- السهر على المحافظة على الأرشيف،
- اتخاذ المبادرات لتطوير مداخيل البلدية" ١

كما يتعين على المجالس المحلية وقبل الشروع في إبرام أي عقد يتعلق بالتصرف في ممتلكات الجماعات الإقليمية ومهما كان هذا التصرف ان تداول في الموضوع^١، وتم المصادقة على ذلك من طرف السلطة الوصية^٢، بالإضافة الى انه يجب ان تبرر المداولات بوضوح مبررات هذا التصرف والغاية من العملية.

الفرع الثاني

البحث عن مصادر تمويل جديدة للميزانية المحلية

أصبح البحث عن مصادر تمويل جديدة للميزانية المحلية ضرورة ملحة في ظل التراجع المستمر في الموارد التقليدية، خاصة الجبائية منها، والتزايد المستمر في الحاجيات المحلية المرتبطة بالتنمية، ولم تعد التحويلات المالية من الدولة كافية لتغطية متطلبات التسيير والاستثمار، ما دفع العديد من الجماعات المحلية إلى التفكير في حلول بديلة، من أبرز هذه البديل تفعيل آليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، استغلال الأموال البلدية بطريقة مربحة، اللجوء إلى القروض المحلية بشروط ميسرة وتبني أدوات التمويل الحديثة مثل التمويل التشاركي أو الصكوك المحلية، وتمثل هذه الخطوات توجها نحو تحقيق مزيد من الاستقلالية المالية، وتوفير هوامش أكبر للبرمجة والابتكار في تقديم الخدمات العمومية.

¹ حيث تنص المادة 52 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر، على انه: "يعالج المجلس الشعبي البلدي الشفون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات" ، وهذا ما أشارت اليه أيضا المادة 51 من القانون رقم 12-07، السالف الذكر.

² حيث أشار المشرع الجزائري إلى ان المداولات بشأن عملية التنازل عن الأموال العقارية التابعة للبلدية او الولاية غير نافذة الا بعد مصادقة السلطة الوصية، وهذا ما أكدته المادة 57 من القانون رقم 11-10، السالف الذكر.

يتطلب بذل مجهودات كبيرة من قبل البلديات والولايات من أجل الخروج من العجز المالي الذي تعاني منه، حيث أن هذه الجهود ليست فقط من أجل إصلاح نظامها الجبائي وتثمين مواردها غير الجبائية، بل عليها أيضا البحث عن مصادر مالية أخرى من أجل أن تعينها على أداء واجبها الخدمي والإإنمائي بكل استقلالية وعلى أكمل وجه، وهذا كله لن يكون إلا عن طريق تشجيعها للبرامج الاستثمارية من جهة (أولا) بالإضافة إلى ضرورة ترشيد عملية الاقتراض المصرفي من جهة أخرى (ثانية).

أولا: تشجيع وتدعم البرامج الاستثمارية

يلعب الاستثمار دورا هاما في تحقيق التنمية المحلية لذا وجب وضع خطة واضحة المعالم من أجل القيام بمشاريع تنموية على المستوى المحلي حتى لا يكون هناك اختلال وعشوائية، بمعنى اختيار المشاريع على مستوى الجماعات الإقليمية حسب ضرورياتها، كما لابد للولايات والبلديات أن تعمل جاهدة على إزالة العوائق التي تقف أمام الاستثمار المحلي، حيث من الواجب أن يكون هناك اختيار صارم في إقامة التجهيزات والمشاريع كما عليها توكيلا إنجازها إلى مقاولين ذات كفاءات عالية وإمكانيات مالية معتبرة. لقد تفطنت السلطات بضرورة ربط متطلبات التنمية المحلية و حاجيات المواطنين عن طريق إيجاد أقطاب تنموية قادرة على الدفع بالنمو المحلي والاقتصادي والوضع الاجتماعي، والذي لن يكون إلا عن طريق ترقية الاستثمار المحلي بطرق مختلفة منها¹:

- ضرورة منح أهمية كبيرة لترتيب أولويات المشاريع الاستثمارية مع تقليص الفوارق عبر مختلف أقاليم الجماعات الإقليمية،
- القيام بالمشاريع التجهيزية ذات الطابع الاقتصادي من أجل جذب الاستثمارات المحلية وهذا يؤدي إلى دفع عجلة التنمية المحلية على مستوياتها المختلفة الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية،
- القيام بتهيئة التراب المحلي وجعله يستجيب لمتطلبات المجتمع عن طريق توفير الحاجيات الضرورية التي لا يستطيع الإنسان الاستغناء عنها.

ثانيا: ترشيد عملية الاقتراض المصرفي

تعمل القروض الاستثمارية على مساعدة المقرضين من أجل الحصول على مبالغ مالية بسهولة وبأقل تكلفة ممكنة للقيام بمشاريعهم الاستثمارية، إلا أنه هناك البعض من القيود التي تفرض عليهم والتي تتمثل في الفائدة المدفوعة².

لتشجيع المشاريع الاستثمارية المحلية فإنه من اللازم وضع العديد من التسهيلات من أجل منح القروض مع تسهيل الإجراءات، وخاصة أن البنوك اليوم تقوم بالمطالبة من المقرضين ضمانات كبيرة مع طول إجراءات منح هذه القروض. وبالتالي فإن فاعلية القرض البنكي تكون مرهونة بما يلي:

¹ عبد المجيد بن عبد الله، "دور الأقطاب التنموية في تعزيز التنمية المحلية بالجزائر: دراسة تحليلية"، مجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، المجلد 8، العدد 2، لسنة 2021، ص. 95.

² طبيبي سعاد، مرجع سابق، ص. 336.

- عقلنة اللجوء للقرض المحلي،
- تنوع مصادر القروض المحلية،
- تكيف القروض واحتياجات التجهيز المحلية،
- تخفيف إجراءات اللجوء للقرض المحلي.

لا بد على البنوك ان تبذل قصار جهدها من اجل تحرير تجارة الخدمات المالية المصرفية مع وجوب ان تكون قادرة على المنافسة، وهذا لا يكون فقط على المستوى المحلي بل يتعداه الى المستوى الدولي، وذلك لجلب أكبر عدد من الزبائن وبالتالي المستثمرين والمحافظة عليهم وهذا كله سوف يؤثر بالإيجاب على مستوى الجماعات الإقليمية.

المطلب الثاني

إصلاح المنظومة الجبائية

أبرز التحديات التي تواجه الدولة الجزائرية هو اصلاح المنظومة الجبائية وسعيها نحو ترسیخ مبدأ العدالة الجبائية وتحقيق الكفاءة الاقتصادية. فالنظام الجبائي المحلي يعاني من اختلالات متعددة، من بينها ضعف التحصيل، ضيق الوعاء الجبائي، والتفاوت في الجبائية بين البلديات. ولهذا، فإن الإصلاح الجبائي يستوجب مراجعة شاملة للهيكل، وتبسيط الإجراءات الإدارية، وتوسيع قاعدة المكلفين، إلى جانب رقمنة المنظومة وتحسين الشفافية في التسيير. كما أن اعتماد نظام جبائي عادل وفعال سيساهم في تحقيق التنمية المحلية ويعزز استقلالية الجماعات الإقليمية في تمويل نشاطاتها¹.

تُعد إصلاحات المنظومة الجبائية المحلية في الجزائر ضرورة ملحة لتعزيز الموارد المالية للجماعات الإقليمية وتحقيق العدالة الضريبية. ويهدف هذا الإصلاح إلى تحديث أساليب التحصيل، وتوسيع الوعاء الضريبي، وتحسين كفاءة الإدارة الجبائية، بما يضمن استقلالية أكبر للجماعات المحلية ويقلل من تبعيتها للميزانية العامة للدولة. كما تسعى الدولة إلى رقمنة العمليات الجبائية خطوة استراتيجية نحو مزيد من الشفافية والمردودية².

من اجل بعث تنمية محلية مستدامة وجب إصلاح الجبائية المحلية، وهذا سيؤدي الى إقامة لامركزية مالية فعالة، كما يوفر للجماعات الإقليمية موارد مالية معتبرة لتعزيز نشاطها الاقتصادي وتحقيق مخططات التنمية المحلية، كما سيسمح لها بإعداد سياستها المالية الجبائية بشكل يتناسبى والسياسة الوطنية.

يجب إعادة النظر في الضرائب والرسوم المخصصة للجماعات الإقليمية وبالتالي ضرورة تعديل النسب المفروضة ورفعها مع تأسيس ضرائب ورسوم جديدة (الفرع الأول) يضاف اليه

¹ عبد الحق بوسنة، "إصلاح المنظومة الجبائية في الجزائر: بين متطلبات الفعالية ومقتضيات العدالة"، مجلة الاقتصاد والتنمية، المجلد 9، عدد 1، 2021، ص. 74.

² فاطمة الزهراء بن عيسى، إصلاح المنظومة الجبائية المحلية في الجزائر بين متطلبات التنمية واستحقاقات الاستقرار المالي، مجلة دراسات اقتصادية، المجلد 10، عدد 2، سنة 2022، ص. 88.

ضرورة مكافحة ظاهرة الغش والتهرب الضريبي التي أدت إلى استنزاف الخزينة والمداخل (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعديل نسب الضرائب والرسوم المخصصة للجماعات الإقليمية

تجدر الإشارة إلى أن واقع المالية المحلية غير واضح المعالم لكونها مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمالية الدولة وغير مستقلة لعدم استقلالية النظام الجبائي، لهذا فإن إصلاح هذا الأخير يعتبر عامل فعال لإصلاح المالية المحلية، وانتشار الجماعات الإقليمية من العجز المالي الذي تختبط فيه.

كما أن تحريك الجماعات الإقليمية للتنمية المحلية يتطلب الاستقلالية في التسيير وإن لم تكن مطلقة فشبه مطلقة، لكن هذه الاستقلالية بدورها تستوجب إمكانيات مالية محددة وبدقة متناهية، بالإضافة إلى تسيير بشرى ذات كفاءة يكلف بالإمساك بزمام الأمور¹.

لهذا فإن أول خطوة في عملية الإصلاح يجب أن تتعلق بنوعية الضرائب المخصصة للبلديات والولايات والمعدلات المطبقة، حيث أنه لتدعم الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية بصفة عامة وإصلاح جبائيتها بصفة خاصة، يتعين تنازل الدولة عن بعض الضرائب التي كانت تستحوذ عليها لصالح الجماعات الإقليمية، وهذا يعفيها من تحمل عبء نفقات قسمي التجهيز والاستثمار في حالة عجز الميزانية المحلية².

كما أن عملية التحويل والتنازل على بعض الضرائب والرسوم ذات المردودية لصالح البلديات والولايات يجب تدعيمها بمراجعة نسب الضرائب والرسوم المخصصة لها وذلك بزيادة رفعها إلى المستوى المطلوب، لأن المعدل الأكبر من عائدات الجبائية قد خصص للدولة مع تخصيص نصيبي ضئيل جداً للجماعات الإقليمية الذي أصبح في بعض الضرائب "رمزياً"³.

يمكن أن نقول أن تعديل نسب الضرائب والرسوم لا يعود بالفائدة على مالية الجماعات الإقليمية فقط، بل يعتبر كضمانة لها تجاه السلطة المركزية التي تعودت على التدخل في الشؤون المحلية وتوجيه خطط التنمية حسب حاجاتها بتقديمها لـ"اعانات" "مشروعية"⁴.

يعتبر إعادة النظر في نصيب الجماعات الإقليمية من حيث الضرائب والرسوم التي تستفيد منها، مسألة شرعية لابد من توجيه الاهتمام إليها، خاصة أنه عند التمعن في هيكل النظام الجبائي الحالي يلاحظ أنه يصنف أهم الضرائب المحلية كالتالي:

- الرسم على النشاط المهني 48 %،
- الرسم على القيمة المضافة 24 %،

¹علو وداد، مرجع سابق، ص. 192.

²عبد الرزاق لجناف، "دور الجبائية المحلية في تحقيق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية"، مجلة دراسات جبائية، المجلد 10، عدد 01، 2021، ص. 130.

³المرجع نفسه، ص. 133.

⁴علو وداد، "حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 02، 2014، ص. 280.

- الدفع الجزافي (الملغى) 23 % سابقاً،
- طوابع الدمغة على السيارات 03 %،
- الرسم العقاري والرسم على إزالة القمامات 02 %.

الفرع الثاني

مكافحة ظاهرة الغش والتهرب الضريبي

يشكل الغش والتهرب الضريبي أحد أبرز التحديات التي تعرقل فعاليات المنظومة الجبائية، وتأثر سلباً على قدرة الجماعات الإقليمية على تعبئة الموارد المالية الذاتية، وترتبط هاتان الظاهرتان بمجموعة من الأسباب الاقتصادية، القانونية والإدارية، وتظهر خطورة الظاهرة في آثارها السلبية على مستوى الإيرادات المحلية، حيث تؤدي إلى تقليل قدرة البلديات والولايات على تمويل مشاريعها التنموية.

لمكافحة ظاهرة الغش والتهرب الضريبي وجب توفير وسائل لازمة نظراً لما يترتب عليها من آثار وخيمة تهدد التوازن الاقتصادي والكيان الاجتماعي للدولة، وعليه تعتبر هذه الآفة من أبرز العقبات التي تواجهها الدولة في رسماها وتنفيذها لمختلف سياساتها¹، لهذا ارتأت السلطات إلى تحديد ثلاث أصناف لتحديد آليات مكافحة هذه الظاهرة، حيث نجد كل من الوسائل الوقائية (أولاً) الوسائل الرقابية (ثانياً) والوسائل العقابية (ثالثاً).

أولاً: الوسائل الوقائية

تكون الوسائل الوقائية لمكافحة ظاهرة الغش والتهرب الضريبي على مستوى التشريع الضريبي عن طريق العمل على تحسين التشريع واستقراره وبساطة وعدالة النظام الضريبي، وعلى مستوى الإدارة الجبائية المكلفة بالجانب البشري والمادي، بالإضافة على المستوى المكلف بالضريبة عن طريق توعية المكلف بالضريبة وإزالة التوتر بين الإدارة والمكلف.

ثانياً: الوسائل الرقابية

تكون الوسائل الرقابية أما عن طريق الرقابة الجبائية والتحقيق الجبائي، او بواسطة التنسيق بين الإدارات، حيث يكون التنسيق بين الإدارة الجبائية وإدارة الجمارك، او التنسيق بين الإدارة الجبائية وإدارة البنوك، او التنسيق بين الإدارة الجبائية ومصالح التجارة، وأخيراً التنسيق بين الإدارة الجبائية والجهات القضائية².

¹ جودي نريمان ومحمد برباح، "الآليات مكافحة ظاهرة التهرب الضريبي"، مجلة دراسات اقتصادية، المجلد 19، عدد 01، سنة 2025، ص.586.

² المرجع نفسه، ص.587.

ثالثاً: الوسائل العقابية

تكون الآليات العقابية إما بواسطة عقوبات جنائية، أو عقوبات مهنية، أو عقوبات جزائية¹،

• العقوبات الجنائية

- في مجال قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة.
- في مجال الضرائب الغير مباشرة.
- في مجال قانون الرسم على رقم الأعمال.
- في مجال قانون الطابع.
- في مجال قانون التسجيل.
- في مجال قانون الإجراءات الجبائية.

• العقوبات المهنية

- الغلق المؤقت لمقر نشاط المكلف.
- تسجيل المكلفين المتهربين في بطاقة معلوماتية.

• العقوبات الجزائية

- العقوبات الأصلية.
- العقوبات التكميلية.

المطلب الثالث

ترشيد النفقات المحلية

تقضي عملية التنمية المحلية استعمال المال لتجسيد المشاريع التنموية المختلفة، لكن ذلك لا يعني الإسراف في صرف هذه الأموال وتبيدها بحجة تطوير المجتمع المحلي وتحقيق الرفاهية، بل يجب المحافظة على هذه الأموال ووضعها في مكانها المناسب، وهو ما يقتضي ترشيد النفقات لهذا السبب سوف نتطرق إلى تعريف معنى ترشيد النفقات العامة (الفرع الأول)، ثم نرى كيفية ترشيد النفقات العامة على المستوى المحلي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف ترشيد النفقات العامة

ترشيد النفقات العامة هو عملية تهدف إلى تحسين كفاءة الإنفاق الحكومي من خلال تنظيم الموارد المالية وتوجيهها نحو الاستخدام الأمثل، بحيث يتم تقليل الهدر وتحقيق أقصى استفادة ممكنة من الميزانية المتاحة دون التأثير السلبي على جودة الخدمات العامة. ويعتبر ترشيد النفقات أحد الأدوات الأساسية لتحقيق الاستدامة المالية وضمان استمرارية الخدمات المقدمة للمواطنين².

¹ المرجع نفسه، ص. 588.

² سعيد الجابري، "أثر ترشيد النفقات العامة على التنمية الاقتصادية في الدول النامية"، "المجلة العربية للعلوم الاقتصادية"، المجلد 12، عدد 2021، 3، ص. 53.

يمكن القول ان ترشيد النفقات العامة معناه " الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق والإسراف".

كما يعرف بأنه " تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق الى أعلى درجة ممكنة، والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادلة للدولة" ¹.

وبطبيعة الحال هناك مبادئ وقواعد أساسية تسير وفق منهاجها عملية إدارة النفقة العامة ولعل اهم هذه المبادئ هو التطلع للحصول على أفضل النتائج عن طريق صرف أقل مبلغ مالي ممكن " فمن الضروري ان تخضع النفقة العامة لمبدأ _ أكبر منفعة بأقل تكلفة " . يترتب على تطبيق هذا المبدأ امرين هما ضرورة تحقيق المنفعة العامة (أولا) وضرورة تساوي المنفعة (ثانيا) ².

أولا: تحديد المنفعة العامة

لتحقيق المنفعة العامة ضروري ان تكون تكلفة الإنفاق بأقل قدر ممكن، ويعرف بمبدأ "الوفرة في الإنفاق" ويتوجب تحديد دقيق للمنفعة وما يترب عنها من نفقة. يجب تحديد ما هو بالضبط ما يمثل المنفعة العامة وشموله على نطاق معين، لتجنب سوء استخدام السلطة.

في هذا السياق، تُعد العلاقة بين تحقيق المنفعة العامة وترشيد النفقات مسألة جوهرية، حيث لا يمكن اعتبار أي مشروع مبرراً فقط بصفته "ذا نفع عام" دون دراسة دقيقة للتکاليف والفوائد المرتبة عليه. فالمنفعة العامة لا تعني بالضرورة الإنفاق المفتوح، بل تُوجب تحقيق الأثر الإيجابي بأقل التكاليف الممكنة، بما يُعرف بمبدأ "الوفرة في الإنفاق". ومن هنا تبرز أهمية اعتماد أدوات التقييم المالي والاقتصادي والاجتماعي عند اتخاذ قرارات تخصيص الموارد أو نزع الملكيات. كما أن توسيع مفهوم المنفعة العامة بشكل مفرط قد يؤدي إلى تغول الإدارة ومساس غير مبرر بحقوق الأفراد، مما يفرض ضرورة حصرها ضمن معايير واضحة ومحددة قانوناً لتفادي التعسف وضمان التوازن بين الصالح العام والحقوق الخاصة.

ثانيا: ضمان تساوي المنفعة

ضرورة تساوي المنفعة المرتبة على النفقة مع عبء الضريبة الذي يتحمله المكلف، وللوصول الى الحد الأمثل للإنفاق العام يتوجب الأخذ بمفهوم ترشيد الإنفاق العام. يجب ان يحصل الأفراد الذين تضررت ملكيتهم او حقوقهم بسبب تحقيق المنفعة العامة على تعويض عادل ومنصف.

يمثل التوازن بين المنفعة العامة الناتجة عن الإنفاق العام والعبء الضريبي الذي يتحمله المكلفون حجر الزاوية في بناء نظام مالي عادل وفعال. فلا يمكن تحقيق الإنفاق المالي إلا إذا كانت المنفعة المرتبة على النفقة العمومية تعادل التكاليف التي يتحملها دافعو الضرائب، وهو ما يستدعي الالتزام بمبدأ ترشيد الإنفاق وتوجيهه نحو الأغراض ذات الأولوية والجذو الاقتصادية

¹ كراش دحو، "واقع التنمية المحلية وتحديات ترشيد النفقات على المستوى المحلي" ، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 12، عدد 01، سنة 2025، ص.104.

² المرجع نفسه، ص.105.

والاجتماعية. كما أن تحقيق المنفعة العامة لا يجب أن يتم على حساب الأفراد، خاصة في حالات نزع الملكية أو الحد من الحقوق، إذ يتعمّن ضمان تعويض عادل ومنصف يُراعي القيمة الحقيقية للأضرار، حفاظاً على مبدأ سيادة القانون وضمان الحقوق الأساسية للمواطنين¹.

الفرع الثاني

ترشيد النفقات العامة على المستوى المحلي

تُعدّ عملية ترشيد النفقات العامة على المستوى المحلي من الركائز الأساسية لضمان استدامة المالية العامة وتحقيق التنمية المحلية المستدامة. في الجزائر، تُعتبر البلديات والجماعات المحلية الواجهة الأولى لتقديم الخدمات العامة للمواطنين، مما يفرض ضرورة تبني سياسات مالية رشيدة تضمن الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة².

تقوم الجماعات الإقليمية ببذل قصارى جهدها لأجل حماية المال العام، عن طريق ترشيد النفقات في إطار تسيير المشاريع التنموية والمحليّة، وذلك نظراً للمسؤولية التي تقع على عاتقها في هذا المجال حسب المادة 169 من قانون البلدية على انه: "البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها، وهي مسؤولة أيضاً عن تعبئة مواردها"³.

يعتبر المجلس البلدي هو المسؤول الأول عن الحيلولة دون وقوع خطاً أو تزوير أو تضخيم في الفواتير أو طلب عروض، أو إجراء تفاوض يتعلق بإبرام صفقة تمت خارج إطارها القانوني المحدد.

ان ترشيد الإنفاق العام يعني الالتزام "بالفعالية" في تخصيص الموارد و"الكفاءة" في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع⁴.

يمثل أسلوب ترشيد النفقات العمومية، أسلوب بحث ومنهج تطبيقه الدولة عن طريق استخدام كل التقنيات والإحصائيات المتوفرة لديها، وذلك قصد تحليل وتأصيل التقديرات من أجل بلوغ الأهداف المرسومة من طرف الحكومة، ومن خلال الشكل الذي يوضح حلقة تشكيل المشكلة وحلها إزاء أي مسألة اقتصادية أو مالية.

لنجاح عملية الترشيد يتطلب ان ترافقها رقابة على مختلف المستويات من شأنها ان تعزز الجهود المبذولة على المستوى المحلي، فالحاجة تستدعي ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع سبق التخطيط له على ان تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز.

¹أحمد بن زينة، "العدالة الجبائية وترشيد الإنفاق العام في ظل تحقيق المنفعة العامة"، مجلة البحوث المالية والاقتصادية، المجلد 06، عدد 1، سنة 2022، ص. 83.

²بعاشي خالد، "أهمية الرقمنة في ترشيد النفقات العامة للجماعات المحلية لتحقيق الاستدامة المالية (دراسة تحليلية لولاية إيلزي-الجزائر)", المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 15، العدد 1، 2025.

³المادة 169، من قانون البلدية رقم 10-11، السالف الذكر.

⁴صبرين بوعز، الحكومة المحلية كمدخل لترشيد نفقات الجماعات المحلية دراسة تحليلية لنفقات بلدية البرواقية ولاية المدية من 2010-2020، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، مجلة 06، عدد 02، سنة 2023، ص. 633.

خاتمة

بعد التطرق إلى الإطار النظري والعملي لدور الجماعات الإقليمية في تنفيذ سياسة التنمية المحلية، يتضح أن هذه الأخيرة تمثل حجر الزاوية في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، وذلك باعتبارها الفاعل الأقرب إلى المواطن والأدرى باحتياجاته.

تشكل الجماعات الإقليمية أحد الأعمدة الأساسية في تنفيذ سياسة التنمية المحلية، لما لها من دور محوري في تعزيز التنمية الشاملة والمستدامة على المستوى المحلي. من خلال هذه الدراسة، تبين أن طموح الأهداف التنموية التي تسعى الجماعات الإقليمية إلى تحقيقها يعكس الإرادة السياسية والاجتماعية لتعزيز الرفاهية وتحسين مستوى الحياة للمواطنين.

غير أن الجماعات الإقليمية، رغم الطموحات الكبيرة والأهداف المرسومة من خلال السياسات العمومية، تصطدم بجملة من العوائق، يأتي في مقدمتها محدودية الموارد المالية والبشرية، وضعف التنسيق بين مختلف المستويات الإدارية، فضلاً عن التداخل في الصالحيات والبيروقراطية الإدارية التي تعرقل أحياناً الفعل التنموي.

لقد كشفت الدراسة عن وجود فجوة بين **الطموح والتطبيق**، وهو ما يستدعي إعادة النظر في آليات تسيير هذه الجماعات، وتعزيز قدراتها من خلال إصلاحات هيكلية، واعتماد مقاربة تشاركية حقيقة، وتوفير الإمكانيات الضرورية لتجسيد البرامج التنموية على أرض الواقع.

ان الجماعات الإقليمية تواجه تحديات حقيقة تتمثل في محدودية الموارد المالية والبشرية، مما يضع قيوداً على إمكانياتها في تحقيق الأهداف المرجوة بشكل كامل وفعال. لذا فإن نجاح الجماعات الإقليمية في تنفيذ سياسات التنمية المحلية يعتمد بالدرجة الأولى على قدرتها على التكيف مع هذه التحديات، واستثمار الموارد المتاحة بأفضل الطرق، وتعزيز الشراكات والتعاون مع الفاعلين المحليين والوطنيين والدوليين.

وفي ضوء ذلك، تبرز الحاجة إلى دعم أعمق من السلطات المركزية وتوفير آليات تمويل مستدامة، بالإضافة إلى تطوير قدرات الجماعات الإقليمية في التخطيط والتنسيق والابتكار. كما أن إشراك المجتمع المدني والفاعلين المحليين في صنع القرار يساهم في تعزيز شرعية وفعالية السياسات التنموية.

وعليه، فإن تفعيل دور الجماعات الإقليمية في التنمية المحلية لا يمكن أن يتم إلا من خلال توفير بيئة قانونية ومالية ملائمة، وتكوين الكفاءات المحلية، وتكرис مبادئ الحكم الرشيد والشفافية، حتى تتحول هذه الجماعات من مجرد هيئات إدارية إلى فاعلين حقيقيين في تحقيق التنمية المستدامة.

وتحقيق تنمية محلية فعالة ومستدامة يكون عبر تمكين الجماعات الإقليمية من الآليات القانونية والمالية اللازمة، وتوفير هامش من الاستقلالية الإدارية يسمح لها باتخاذ قرارات تتماشى مع خصوصيات أقاليمها، ولعل أهم ما تحتاجه في هذا السياق هو تجسيد اللامركزية الفعلية، وتفعيل دور المواطن والمجتمع المدني في بناء السياسات المحلية، واعتماد مبادئ الشفافية والمساءلة كمتركتزات لحكمة محلية ناجعة.

لهذا فإنّ بلوغ التنمية المحلية المستدامة يتطلب رؤية إستراتيجية واضحة توازن بين طموحات الأهداف وواقع الموارد، مما يستوجب إرادة سياسية قوية وتنسيق فعال بين مختلف الأطراف المعنية.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

1- الكتب

- (1) بعلي محمد صغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، عنابة، 2004.
- (2) بطرس جلدة سليم، أساليب اتخاذ القرارات الإدارية الفعالة، دار الرأي للنشر والتوزيع، عمان، د. س. ن.
- (3) بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، ط. 01، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- (4) بو عمران عادل، البلديّة في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- (5) عبد المالك بن سعيد، الإصلاحات الجبائية في الجزائر، (تقييم وتحليل)، الجزائر، دار المعرفة، 2020.
- (6) عبد المجيد حسن، الحكم المحلي وترشيد الموارد في الجماعات الترابية، (دراسة تحليلية للتدبير المالي والإداري)، منشورات المعرفة، الدار البيضاء، 2021.
- (7) عوادي عمار، القانون الإداري، ج 01: النظام الإداري، ط. 03، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- (8) فريحة حسن، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط. 02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- (9) بطرس جلدة سليم، أساليب اتخاذ القرارات الإدارية الفعالة، دار الرأي للنشر والتوزيع، عمان، د. س. ن.

ب- الاطروحات والمذكرات

❖ اطروحات الدكتوراه

- (1) بن ميرة سعاد، التمويل المحلي في الجزائر (الواقع والتحديات)، أطروحة دكتوراه، تخصص: نقود مالية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2021.
- (2) حمومو عبد المالك، إشكالية مساهمة الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، الجزائر، 2024.
- (3) طبيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة دكتوراه، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق بن عكnon، جامعة الجزائر، 2009.
- (4) عبد الرزاق عماري، "الحكومة كآلية لمكافحة الفساد في المؤسسات العمومية الجزائرية"، أطروحة دكتوراه، تخصص: علوم سياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 3، الجزائر، سنة 2021.
- (5) علاوة حنان، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، أطروحة دكتوراه، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، الجزائر، 2019.
- (6) علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، الجزائر، 2016.

7) فاطمة الزهراء عيادي، "التعاون بين الجماعات المحلية في القانون الجزائري: دراسة قانونية ومؤسسية"، أطروحة دكتوراه، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2018.

❖ المذكرات

- 1) بليغ بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق تخصص: الإدارة والمالية، كلية الحقوق بن عكnon، جامعة الجزائر، 2003.
- 2) بلهادي محمد، النفقات الجبائية (مع التطرق لحالة الجزائر)، مذكرة ماجستير، تخصص: علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.
- 3) بن دايحة سلمى، نفقات الجماعات الإقليمية، مذكرة ماجستير، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010.
- 4) بودالي سمير، آثار الفساد على تنفيذ مشاريع التنمية المستدامة في الجزائر: دراسة حالة"، مذكرة ماجستير، تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2022.
- 5) بودخخ كريم، أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي (دراسة حالة الجزائر 2001-2009)، مذكرة ماجستير، تخصص: نقود مالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة دالي إبراهيم الجزائر، 2010.
- 6) بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية: المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير، تخصص: المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007.
- 7) بومعزة فاروق، تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، مذكرة ماجستير، تخصص: قانون الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013.
- 8) تيسماي رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهو ام حقيقة، مذكرة ماجستير، تخصص: تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تizi وزو، 2009.
- 9) خروفي بلان، الحكومة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية (دراسة حالة الجزائر)، مذكرة ماجستير، تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.
- 10) سعيداني مراد، الجبائية المحلية في الجزائر (الواقع والآفاق)، منکرو ماجستير، تخصص: العلوم الاقتصادية. كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 1، 2019.
- 11) شويع بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة ماجستير، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بالقайд، تلمسان، 2011.
- 12) صالح سهيله، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص: المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2008.
- 13) عبيرات لخضر، مكانة الضرائب والرسوم ضمن ميزانية الجماعات الإقليمية (دراسة حالة بلدية الأغواط)، مذكرة ماجستير تخصص: نقود مالية وبنوك، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، 2010.
- 14) مجبور فؤاد، مسألة الرخصة المالية على المستوى المحلي، مذكرة ماجستير، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكnon، جامعة الجزائر 01، 2013.

ت- المقالات

- (1) الجابري سعيد، أثر ترشيد النفقات العامة على التنمية الاقتصادية في الدول النامية، "المجلة العربية للعلوم الاقتصادية"، المجلد 12، عدد 3، 2021، ص ص. 45-67.
- (2) برازة وهيبة، "مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، "المجلة الأكاديمية للبحث القانوني"، عدد 01، سنة 2011، ص ص. 217-212.
- (3) بداع بوجمعة وصوالحي ليلي، "أثر التكوين على تنمية الموارد البشرية في المؤسسة العمومية الاقتصادية (مديرية توزيع الكهرباء والغاز بورقلة)"، "مجلة الفكر المتوسطي"، مجلد 11، عدد 02، سنة 2022، ص ص. 168-165.
- (4) بعashi خالد، "أهمية الرقمنة في ترشيد النفقات العامة للجماعات المحلية لتحقيق الاستدامة المالية (دراسة تحليلية لولاية إيليزي- الجزائر)"، "المجلة الجزائرية للمالية العامة"، المجلد 15، العدد 1، 2025. ص ص. 59-55.
- (5) بن حليمة سامية، "المشاركة المجتمعية كآلية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة دراسات وأبحاث في التنمية المحلية، المجلد 5، العدد 1، لسنة 2018، ص ص. 63-65.
- (6) بن داود نبيلة، "الحكومة المحلية كمدخل لتفعيل آليات المساعلة في الجماعات الإقليمية الجزائرية"، "مجلة الإدارة والتنمية المحلية"، المجلد 6، العدد 2، لسنة 2018، ص ص. 72-83.
- (7) أحمد بن زينة، "العدالة الجنائية وترشيد الإنفاق العام في ظل تحقيق المنفعة العامة"، "مجلة البحوث المالية والاقتصادية"، المجلد 06، عدد 1، سنة 2022، ص ص. 82-84.
- (8) بن عيسى فاطمة الزهراء، "إصلاح المنظومة الجنائية المحلية في الجزائر بين متطلبات التنمية واستحقاقات الاستقرار المالي"، "مجلة دراسات اقتصادية، جامعة الجزائر 3، المجلد 10، العدد 2، سنة 2022، ص ص. 89-86.
- (9) بن غربي محمد، "الاستثمار في الرأس المال البشري ودوره في التنمية المحلية: مقاربة سيكولوجية"، "مجلة الدراسات الاقتصادية المعمقة"، المجلد 04، عدد 02، سنة 2019، ص ص. 130-112.
- (10) بوسنة عبد الحق، "إصلاح المنظومة الجنائية في الجزائر: بين متطلبات الفعالية ومتضيقات العدالة"، "مجلة الاقتصاد والتنمية"، جامعة عنابة، المجلد 9، عدد 1، 2021، ص ص. 73-75.
- (11) بوزيدي فاطمة الزهراء، "دور الجماعات الإقليمية في التنمية المحلية: دراسة حالة الجماعات الريفية في الجزائر"، "مجلة جامعة وهران للدراسات الاجتماعية والاقتصادية"، المجلد 8، العدد 2، لسنة 2020، ص ص. 45-46.
- (12) بوشعالة سمير، "اللامركزية المالية كخيار لتفعيل التنمية المحلية في الجزائر"، "مجلة الإصلاح الاقتصادي"، المجلد 8، عدد 651، لسنة 2021، ص ص. 65-68.
- (13) بوشعيرز هية، "المشاركة الاجتماعية كدعاية للتنمية المحلية في الجزائر: بين الواقع والطموح"، "مجلة الاقتصاد والمجتمع"، المجلد 6، العدد 2، لسنة 2019، ص ص. 88-90.
- (14) بوغزة صبرين، "الحكومة المحلية كمدخل لترشيد نفقات الجماعات المحلية دراسة تحليلية لنفقات بلدية البرواقية ولاية المدية من 2010-2020"، "مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية"، مجلد 06، عدد 02، سنة 2023، ص ص. 633-640.
- (15) بوزيان مككلي، "الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعديلية السياسي"، "إدارة"، عدد 02، سنة 1999، ص ص. 41-52.
- (16) بوعلام نورة، "الآليات مكافحة الفساد وتأثيرها على التنمية المستدامة في الجزائر"، "المجلة الجزائرية للدراسات التنموية"، المجلد 15، العدد 1، لسنة 2022، ص ص. 55-50.
- (17) جودي نريمان ومحمد برباح، "الآليات مكافحة ظاهرة التهرب الضريبي"، "مجلة دراسات اقتصادية"، المجلد 19، عدد 01، سنة 2025، ص ص. 586-589.
- (18) خالدي كريمة، "فعالية المشاركة الشعبية في دعم التنمية المحلية: قراءة في واقع الجماعات الإقليمية بالجزائر"، "مجلة دراسات في التنمية والمجتمع"، المجلد 4، العدد 1، لسنة 2020، ص ص. 73-78.

- (19) سرير عبد الله رابح، "المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد 07، 2011، ص ص. 74-79.
- (20) شيهوب مسعود، "احتصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية"، الفكر البرلماني، عدد 02، 2003، ص ص. 24-26.
- (21) قادری نسیمة، "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محليا: وجه للتمويل المركزي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، سنة 2018، ص ص. 552-558.
- (22) علي زيان مهند واعمر، "نظرة حول المالية العمومية المحلية"، الفكر البرلماني، عدد 01، سنة 2002، ص ص. 115-118.
- (23) علي بن حاج، "إصلاح المالية العمومية والديون السيادية في الجزائر: الواقع والتحديات"، مجلة جامعة الجزائر للدراسات الاقتصادية المجلد 12، العدد 3، 2019، ص ص. 95-100.
- (24) عولمي بسمة، "تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 2006، 04، ص ص. 296-298.
- (25) عبد المجيد بن عبد الله، "دور الأقطاب التنموية في تعزيز التنمية المحلية بالجزائر: دراسة تحليلية"، مجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، المجلد 8، العدد 2، لسنة 2021، ص ص. 95-98.
- (26) قروف نذير، "تنمية الموارد غير الجبائية كآلية لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاقتصاد والمالية، المجلد 7، عدد 1، 2021، ص ص. 102-107.
- (27) كراجي مصطفى، "أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، عدد 02، 1996، ص ص. 347-350.
- (28) كراش دحو، "واقع التنمية المحلية وتحديات ترشيد النفقات على المستوى المحلي"، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 12، عدد 01، سنة 2025، ص ص. 104-110.
- (29) سعاد لطوش، "دور الحكومة وبدأ حكم القانون في الحد من الفساد في الجماعات المحلية الجزائرية"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، المجلد 9، العدد 1، لسنة 2019، ص ص. 101-108.
- (30) لجناف عبد الرزاق، "دور الجبائية المحلية في تحقيق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية"، مجلة دراسات جبائية، المجلد 10، عدد 01، 2021، ص ص. 126-154.
- (31) محمد أمقران، "نحو إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد في الجزائر: مقاربة شاملة متعددة الأطراف"، مجلة الحكامة والتنمية المؤسساتية، المجلد 7، العدد 2، لسنة 2020، ص ص. 110-118.
- (32) مصطفى بلقاسم، "تحديات التنمية المحلية في الجماعات الإقليمية الجزائرية"، مجلة جامعة باتنة للدراسات التنموية، المجلد 10، العدد 1، لسنة 2021، ص ص. 74-79.
- (33) ناصر مراد، "الإصلاحات الضريبية في الجزائر"، مجلة الباحث، عدد 02، 2003، ص 25-28.

ثـ. المـاـدـخـلـات

- (1) بوعزازي بوجمعة، "الديمقراطية المحلية (دراسة نقدية في نظام اللامركزية في المغرب)", أعمال المؤتمر العربي الثالث حول الإدارة المحلية، المنعقد بالقاهرة، جمهورية مصر العربية، أيام 14-10-أبريل 2005، ص ص. 160-162.
- (2) توهامي إبراهيم وناجي ليتيم، "قراءة تحليلية في مضامين وابعاد دلالات الفساد الإداري في المؤسسات العمومية الجزائرية"، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 06 و07 ماي 2012، ص ص. 19-16.

(3) مطاي الحاج وبرادعية حميد، "تمكين أملاك الجماعات المحلية في الجزائر ودوره في التنمية المحلية"، أعمال الملتقى الوطني حول آليات تمكين الجماعات المحلية من تحقيق التنمية المحلية الشاملة في الجزائر، جامعة الحبلي بونعامة، الجزائر، يومي 13 و14 ديسمبر 2023، ص ص. 08 -06

خ- النصوص القانونية

❖ الدستور

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج. ر. عدد 76، صادر في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 03-02 المؤرخ في 10 أبريل 1996، ج. ر. عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، والمعدل والمتمم بموجب القانون رقم 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج. ر. عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج. ر. عدد 14، صادر في 7 مارس 2016، المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج. ر. عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

❖ النصوص التشريعية

(1) أمر رقم 06-03، مورخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. ج. عدد 46، صادر في 16 جويلية سنة 2006.

(2) قانون رقم 10-11، مورخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. عدد 37، صادر في 03 جويلية سنة 2011، معدل وتمم بالأمر 21-13 المؤرخ في 31 أوت سنة 2021، ج. ر. ج، عدد 67، صادر في 31 أوت 2021.

(3) قانون رقم 12-07، مورخ في 21 فيفري سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. عدد 12، صادر في 29 فيفري سنة 2012.

❖ النصوص التنظيمية

(1) مرسوم تنفيذي رقم 91-26 مورخ في 2 فيفري 1991، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتسبين إلى قطاع البلديات، ج. ر. ج. عدد 6، صادر في 6 فيفري 1991.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مورخ في 23 جويلية سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج. ر. ج. عدد 48، صادر في 27 جويلية 1994.

(3) مرسوم تنفيذي رقم 13-105، مورخ في 17 مارس سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج. ر. ج. عدد 15، صادر في 17 مارس سنة 2013.

(4) مرسوم تنفيذي رقم 13-217، مورخ في 18 جوان سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج. ر. ج. عدد 32، صادر في 23 جوان سنة 2013.

(5) مرسوم التنفيذي رقم 14-116، مورخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج. ر. ج. عدد 19، صادر في 02 أبريل 2014.

ثانيا: باللغة الفرنسية

A-Mémoires

- 1) **AMARI Razika**, *Contribution à l'analyse financière des budget communaux de la wilaya de Tizi- Ouzou : Un instrument de maîtrise et de rationalisation des finances locales*, Mémoire de magistère, Université Mouloud MAMMERI, Tizi-Ouzou, 2010.
- 2) **GUERBAI Nacereddin**, *Le financement des collectivité locales : problème de financement et moyens d'amélioration*, Mémoire de fin d'étude de troisième cycle spécialisé en finance publique, Institut d'économie douanière et fiscale, créé par la convention Algéro-Tunisienne du 03 septembre 1981,2004.

B-Articles

- 1) **BOUZIDI Nachida**, « La problématique du développement en Algérie : le rapport. Etat collectivité locales », *Revue Idara*, E. N. A, Algérie N° 2, 2003, pp. 129- 150.
- 2) **CHAKIB Ennouar Cherif**, « Décentralisation et développement local », *Revue Idara*. E.N.A, Alger ; N°2, 2003, pp. 127- 130.

C-Autres Documents

- **Rapport** sur le développement local, ministère de l'industrie, de la PME et de la promotion de l'investissement, série politique, Economique et Développement, N°02, octobre,2011.

فهرس العناوين

اهداء

شكر وتقدير

قائمة المختصرات

1.....	مقدمة
4.....	المبحث الأول : تعدد أوجه التدخل المركزي في الشؤون المحلية.....
5.....	المطلب الأول : ضعف التكريس القانوني لاختصاصات الجماعات الإقليمية.....
6.....	الفرع الأول : إشكالية الطابع الغامض لاختصاصات الجماعات الإقليمية.....
6.....	أولا: غياب أساس دستوري لتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية.....
7.....	ثانيا: قصور التشريع في توضيح الاختصاصات الإقليمية.....
8.....	الفرع الثاني : إشكالية تدخل السلطة المركزية في الاختصاصات المحلية.....
8.....	أولا: تدخل السلطة المركزية في إعداد النظام الداخلي للمجالس المحلية.....
9.....	ثانيا: تدخل السلطة المركزية في الاختصاصات التنفيذية للمجالس المحلية.....
9.....	المطلب الثاني : نقل نظام الرقابة الوصانية الممارس على الجماعات الإقليمية.....
9.....	الفرع الأول : لرقابة الوصانية على الأعضاء أو المجلس المحلي ككل.....
10.....	أولا: الرقابة الوصانية على أعضاء المجلس الشعبي المحلي.....
11.....	ثانيا: الرقابة الوصانية على المجلس المحلي المنتخب كهيئة.....
11.....	الفرع الثاني : الرقابة الوصانية على أعمال المجالس المحلية المنتخبة.....
11.....	أولا: الرقابة الوصانية على أعمال المجالس البلدية المنتخبة.....
13.....	ثانيا: الرقابة الوصانية على أعمال المجالس الولائية المنتخبة.....
14.....	المطلب الثالث : تعزيز مكانة ممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي.....
14.....	الفرع الأول: لمركز القانوني المتميز للوالى على المستوى المحلي.....
15.....	الفرع الثاني : توسيع دور رئيس الدائرة والأمين العام على مستوى البلدية.....
15.....	أولا: توسيع دور رئيس الدائرة.....
16.....	ثانيا: توسيع صلاحيات الأمين العام للبلدية.....
16.....	المبحث الثاني : ضعف هيكل التمويل المحلي.....
17.....	الفرع الأول : سوء ترشيد موارد التسيير.....
18.....	الفرع الثاني : تعقيدات الجبائية المحلية.....
18.....	أولا: استحواذ الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية.....
19.....	ثانيا: عدم فعالية الإصلاحات الجبائية.....
19.....	المطلب الثاني : الانعكاسات السلبية للاعتماد على التمويل الخارجي.....
20.....	الفرع الأول : توجيه القرار المحلي وتحصيص الإعانات المركزية.....
20.....	أولا: توجيه القرار المحلي.....
21.....	ثانيا: تحصيص الإعانات المركزية.....
21.....	الفرع الثاني : محدودية إعانات صندوق الضمان والتضامن.....

فهرس المحتويات

أولاً: التبعية الإدارية لصندوق التضامن والضمان للسلطة المركزية.....	22.....
ثانياً: التبعية المالية لصندوق التضامن والضمان للسلطة المركزية.....	22.....
المطلب الثالث : زيادة حجم النفقات المحلية.....	23.....
الفرع الأول : تطور مهام الجماعات الإقليمية.....	23.....
الفرع الثاني : ضعف التحكم في تسيير الموارد البشرية.....	24.....
أولاً: ضعف نسبة التأثير على المستوى المحلي.....	25.....
ثانياً: انعكاسات نقص التأثير على المستوى المحلي.....	25.....
المبحث الأول: دعيم لامركزية اتخاذ القرار على المستوى المحلي.....	29.....
المطلب الأول : التخفيف من حدة الوصاية الإدارية وإعادة النظر في صلاحيات الجماعات الإقليمية.....	29.....
الفرع الأول : إعادة النظر في نظام الوصاية الإدارية الممارس على الجماعات الإقليمية.....	30.....
أولاً: الرقابة الممارسة على مستوى البلدية.....	30.....
ثانياً: الرقابة الممارسة على مستوى الولاية.....	30.....
الفرع الثاني : إعادة النظر في صلاحيات الجماعات الإقليمية.....	31.....
أولاً: إعادة تحديد الصلاحيات الكلاسيكية للجماعات الإقليمية.....	31.....
ثانياً: تحديد المهام الاقتصادية الجديدة للجماعات الإقليمية.....	32.....
المطلب الثاني : ترشيد الوظيفة الإدارية.....	33.....
الفرع الأول : تنمية الموارد البشرية.....	33.....
أولاً: الاهتمام بتكوين وتوزيع الإطارات.....	33.....
ثانياً: إدخال الأساليب الحديثة والتكنولوجيا في التسيير.....	34.....
الفرع الثاني : مكافحة ظاهرة الفساد.....	35.....
أولاً: تعزيز مبادئ الحكومة على المستوى المحلي.....	35.....
ثانياً: ترشيد آليات الرقابة في مكافحة الفساد.....	36.....
المطلب الثالث : تدعيم مبدأ الشراكة.....	36.....
الفرع الأول : إشراك المواطن في تسيير الشؤون المحلية.....	37.....
الفرع الثاني : تشجيع التعاون بين الجماعات الإقليمية.....	38.....
المبحث الثاني : السعي نحو تحقيق اللامركزية في الإيراد.....	39.....
المطلب الأول : تثمين الموارد غير الجبائية والبحث عن مصادر تمويل جديدة.....	39.....
الفرع الأول : ترشيد طرق التصرف والاستغلال لأملاك الجماعات الإقليمية.....	40.....
الفرع الثاني : البحث عن مصادر تمويل جديدة للميزانية المحلية.....	41.....
أولاً: تشجيع وتدعم البرامج الاستثمارية.....	42.....
ثانياً: ترشيد عملية الاقتراض المصرفي.....	42.....
المطلب الثاني : إصلاح المنظومة الجبائية.....	43.....
الفرع الأول : تعديل نسب الضرائب والرسوم المخصصة للجماعات الإقليمية.....	44.....
الفرع الثاني : مكافحة ظاهرة الغش والتهرب الضريبي.....	45.....
أولاً: الوسائل الوقائية.....	45.....

فهرس العناوين

45.....	ثانيا: الوسائل الرقابية
46.....	ثالثا: الوسائل العقابية
46.....	المطلب الثالث : ترشيد النفقات المحلية
46.....	الفرع الأول : تعريف ترشيد النفقات العامة
47.....	أولا: تحديد المنفعة العامة
47.....	ثانيا: ضمان تساوي المنفعة
66.....	الفرع الثاني : ترشيد النفقات العامة على المستوى المحلي
69.....	خاتمة
70.....	قائمة المراجع

فهرس العناوين

ملخص المذكرة

ملخص المذكرة

1- باللغة العربية

تلعب الجماعات الإقليمية دوراً مهماً في تحسين واقع التنمية على المستوى المحلي، من خلال الاستجابة لاحتياجات السكان وتقديم الخدمات الأساسية. وعلى الرغم من توفر برامج تنمية طموحة، إلا أن محدودية الموارد المالية والبشرية تقف عائقاً أمام تحقيق الأهداف المرجوة، كما أن الاعتماد الكبير على السلطة المركزية يمس باستقلالية هذه الهيئات في اتخاذ القرارات المناسبة، يضاف إلى ذلك ضعف التنسيق بين مختلف الفاعلين المحليين، وغياب آليات فعالة لمتابعة وتقدير المشاريع، من أجل تجاوز هذه التحديات، يُعد تعزيز اللامركزية، وتوفير تمويل ذاتي وكافٍ، مع تعزيز مشاركة المواطنين ضرورياً لتحقيق تنمية محلية متوازنة وفعالة.

2- باللغة الفرنسية

Les collectivités territoriales jouent un rôle important dans l'amélioration de la réalité du développement au niveau local, en répondant aux besoins des citoyens et en fournissant les services de base, Malgré l'existence de programmes de développement ambitieux, la limitation des ressources financières et humaines constitue un obstacle à la réalisation des objectifs escomptés, De plus, la forte dépendance vis-à-vis du pouvoir central affaiblit l'autonomie de ces collectivités dans la prise de décisions appropriées, À cela s'ajoute un manque de coordination entre les différents acteurs locaux, ainsi que l'absence de mécanismes efficaces de suivi et d'évaluation des projets, Pour surmonter ces défis, il est nécessaire de renforcer la décentralisation, d'assurer un financement durable et d'encourager la participation citoyenne afin de garantir un développement local équilibré et efficace.