



جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في
الجزائر

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر
في الحقوق - تخصص: قانون إداري

إشراف الدكتور:

عرارم جعفر

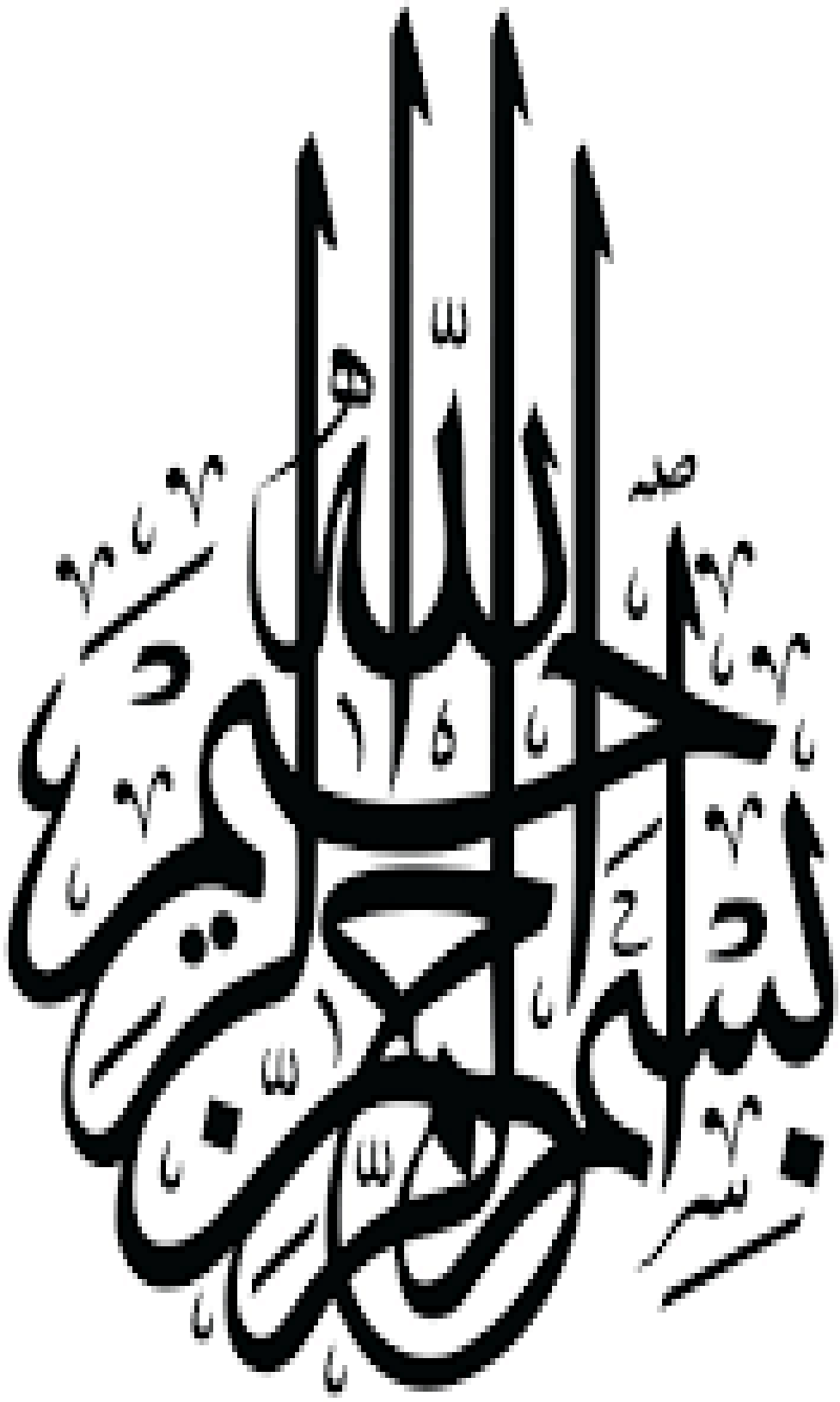
إعداد الطالبة:

✓ جروني عبلة

لجنة المناقشة

الاسم و اللقب	الجامعة	الصفة
د. بطينة مليكة	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي-	رئيسا
د. عرارم جعفر	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي-	مشرفا ومقررا
د. فطحيزة بشير	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي-	مناقشا

الموسم الجامعي: 2021-2022



شكر وعرهان:

أشكر الله عز وجل على توفيقه لي في إتمام إنجاز هذا العمل، وتيسير سبيل البحث فيه، ومن ثم يقتضي مني واجب الشكر والاعتراف بالفضل أن أتقدم بخالص الشكر إلى الأستاذ جعفر عرارم على توجيهاته القيمة.

كما أتقدم بشكري أيضا إلى كل من قدم لي المساعدة، وشجعني ووقف بجانبني طيلة إعداد هذه المذكرة لكم مني جزيل الشكر، وعظيم الامتنان وجزاكم الله كل خير.

إهداء:

أهدي هذا العمل المتواضع إلى:

إلى أعز الناس وأقربهم إلى قلبي والدتي العزيزة ووالدي العزيز اللذان كانا عوناً وسنداً لي، وكان *
لدعائهما أعظم الأثر.

إلى السند والعضد والساعد إخوتي خولة وبلال وإكرام وأروى ونرمين، أؤف لكم الإهداء حبا*.

إلى من ساندني وشجعني وخطى معي خطواتي إلى خطيبي بلال حفظه الله وجمعني به*.

إلى روح جدي الطاهرة رحمه الله*.

إلى كل الأصدقاء والأحباب دون استثناء*.

إلى أساتذتي الكرام وكل رفقاء الدراسة*.

مقدمة

شهدت السنوات الأخيرة اهتماما متزايدا بمكانة الجماعات المحلية، في نظام الحكم الداخلي لأية دولة تسعى إلى تحقيق التنمية بمفهومها الحديث

كما أصبحت التنمية المحلية تقدم كبديل استراتيجيها ، لمعالجة الخلل التنموي الذي تعاني منه البلدان النامية بشكل عام، لا سيما في ظل تغير طبيعة دور الدولة.

وضمن التفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة، وتحقيق المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم، حظيت الجماعات المحلية باهتمام كبير من طرف السلطات العليا نتيجة الأوضاع الصعبة التي عرفتها من تدهور في التسيير، إضافة إلى النقص الفادح في الموارد المالية على الخصوص، وزيادة نفقاتها بسبب ثقل الأعباء الملقاة على عاتقها.

ونتيجة للدور المنوط بهذه الجماعات على المستوى المحلي زودت هذه الأخيرة باستقلالية مالية، ويتجسد ذلك أساسا في إعداد ميزانية سنوية تكون مستقلة عن ميزانية الدولة تمكنها من تغطية نفقاتها باعتمادها على مواردها الذاتية.

فكما يقتضي مبدأ الاستقلالية المالية بحتمية أن تكون موارد ومصادر التمويل المحلي الذاتية والخارجية مستقلة لضمان تحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية والقانونية لنظام المركزية القانونية، إلا أن التمويل والموارد المحلية تتميز بضعفها وعدم كفايتها بصورة تجعل مجالس تسيير إدارة الجماعات المحلية مشلولة وعاجزة عن المحافظة على استقلاليتها المالية، وعاجزة عن الاضطلاع بوظائفها ومهامها التي تبرز وجودها.

1. الاشكالية:

على ضوء ما تقدم يمكن طرح الاشكال التالي:

- ماهي الأطر القانونية لضمان الاستقلالية المالية للجماعات المحلية؟

2. أسباب اختيار الموضوع:

أولاً: الأسباب الموضوعية: يتم اختيار الموضوع على أساس أنه من المواضيع الهامة، نظراً لأنها تحدد علاقة المواطنين بالجماعات المحلية، وكذا علاقات بين الدولة والجماعات المحلية في مجال الاستقلال المالي.

ثانياً: الأسباب الذاتية: تتمثل في الرغبة في دراسة هذا النوع من المواضيع، لكون موضوع الجماعات المحلية يحظى بعناية كبيرة في الفكر السياسي والقانوني، وعلى اعتبار أنها من المصالح الأكثر قرباً من المواطن في التعاملات اليومية.

3. صعوبات الدراسة:

من بين الصعوبات التي واجهتني نقص الدراسات الخاصة بشرح قانون الجديد للإدارة المحلية، وندرة في المراجع وصعوبة التعمق في كل جزئية وشرحها بدقة.

4. أهمية الموضوع:

يكتسب هذا العمل أهمية سواء من الناحية العلمية أو العملية، فالأهمية العلمية تظهر بإبراز المهام والصلاحيات المخولة للجماعات المحلية للوصول على حلول لمعضلات التنمية المحلية، والتي تعد من المواضيع الهامة لأنها تحدد العلاقة بين المواطنين والجماعات المحلية، وكذا علاقات القوى بين الدولة والجماعات المحلية في الاستقلالية المالية، في ظل الإصلاح الإداري.

أما من الناحية العلمية تتمثل في أهمية التطرق لدراسة الأساليب القانونية لتسيير وإدارة الجماعات المحلية في الجزائر، وإبراز دورها في تحقيق التنمية والتقدم للمجتمع المحلي.

5. أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى الكشف عن نقاط القوة والضعف في أداء الجماعات المحلية، وتأثير الموارد المالية الذاتية في استقلال الجماعات المحلية، ودراسة محددات الإدارة المحلية في الجزائر، وذلك بالتعرف على المهام والصلاحيات التي تقوم عليها والبحث في مقوماتها.

6. المنهج المتبعة:

لقد اعتمدت في هذه الدراسة على مجموعة من المناهج، بما يتماشى مع الموضوع وذلك كما يلي:

استخدمت المنهج الوصفي فيما يتعلق بسرد مختلف المفاهيم الخاصة بالجماعات المحلية، كما اعتمدت على المنهج التاريخي في الطرق لمختلف المراحل التي مرت بها الجماعات المحلية والاستقلالية المالية، أما المنهج التحليلي فقد ساعدني في تحليل مختلف المفاهيم المترابطة في البحث، وكذا في التحليل والتعليق على التغيرات التي عرفت بها الجماعات المحلية.

7. مصادر البحث :

اقتضت عملية إعداد وتحضير هذه المذكرة الاعتماد على مصادر متنوعة، قصد الإلمام والإحاطة بكل الأدوار والمهام النظرية والعلمية ذات الصلة بالدراسة، وعليه فإنه قد تم الاستفادة بالعديد من المصادر العلمية، ذات الصلة بموضوع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية على اختلاف أنواعها ومشاريها (كتب، رسائل علمية منشورة أو غير منشورة، مجالات علمية... إلخ).

كما تم الاستعانة بشبكة الانترنت، والتي ساعدتني في الإلمام بجميع جوانب الموضوع قيد الدراسة، والاعتماد على بعض القوانين والتي منها:

-القانون البلدي رقم 08/90، وقانون 10/11، والقانون الولائي 09/90، والقانون 07/12.

-القانون رقم 09/84 المتعلق بالتنظيم الإقليمي.

-الأمر 24/67 المتضمن القانون البلدي.

8. الدراسات السابقة :

من بين الدراسات السابقة التي اعتمدت عليها قديد ياقوت الاستقلالية المالية للجماعات المحلية " دراسة ثلاث بلديات " 2010 / 2011م عبد الصديق شيخ الاستقلال المالي للجماعات المحلية 2010 / 2011م طيبي سعاد المالية المحلية و دورها في عملية التنمية 2008/2009م اسماعيل فريجات مكانة الجماعات المحلية في النظام الاداري الجزائري 2014/2015م رابح غضبان جباية الجماعة المحلية 2000/2001م لخضر مرغاد واقع المالية المحلية في الجزائر 2000/2001م يوسف نور الدين الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر 2009/2010م .

9. الخطة المتبعة:

للإجابة على التساؤل المطروح في الموضوع تم تقسيم المذكرة إلى فصلين:

فالفصل الأول تطرق إلى ماهية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، وتم من خلاله التعرض على مفهوم الجماعات المحلية بتعريف الإدارة المحلية، وأهدافها ونشأة وتطور

الإدارة المحلية في الجزائر، وكذا التنظيم الإداري المحلي في الجزائر، وتطرق إلى تقديم تعريف الاستقلالية المالية وأسسها وعلاقتها بالجماعات المحلية، وكذا الإصلاحات المالية للجماعات المحلية.

أما الفصل الثاني فتم التطرق فيه إلى مالية الجماعات المحلية، وذلك بتعريف الميزانية وطريقة إعدادها، وذكر مصادر تمويل الجماعات المحلية، بالإضافة إلى توضيح الرقابة المالية على الجماعات المحلية، وإبراز صور الاستقلالية المالية لكل من الولاية والبلدية.

الفصل الأول

ماهية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية

المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية وأهدافها

المطلب الثاني: نشأة وتطور الإدارة المحلية.

المطلب الثالث: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر.

المبحث الثاني: مفهوم الاستقلالية المالية وعلاقتها

بالجماعات المحلية.

المطلب الأول: تعريف الاستقلالية المالية وأسسها.

المطلب الثاني: الاستقلالية المالية وعلاقتها بالجماعات

المحلية

المطلب الثالث: الإستقلالية في ظل الإصلاحات المالية

للجماعات المحلية.

تمهيد:

شهدت بداية القرن العشرين اتساعا كبيرا في نطاق العمل الحكومي، فقد شمل نشاط الدولة قطاعات وميادين في الصناعة والتجارة والزراعة وغيرها، كانت مهامها مقصورة في السابق على القطاع الخاص، فأخذت هذه الظاهرة تسود كثيرا في مجتمعات العالم على اختلاف أيدولوجياتها باعتبارها تدخلا إيجابيا، غايته توفير الخدمات الضرورية للسكان وتنظيم النشاط الاقتصادي وتوجيهه أو تحقيق العدالة في المجتمع.

فكان لزاما على الدول أن تأخذ بنظام الإدارة المحلية، لتجتاز تلك العقبات وذلك بإعطاء الإدارة المحلية؛ أي الجماعات المحلية كالولاية والبلدية في الجزائر مسؤولية تقديم بعض الخدمات للجمهور باستقلال نسبي عن السلطة المركزية، ومشاركة الجمهور عن طريق ممثليهم في المجالس المحلية، سواء في وضع السياسات المحلية المتعلقة بتقديم تلك الخدمات، أو في الإشراف على تنفيذها.

وتحتاج الجماعات المحلية لتغطية الوظائف المتعددة، التي تتولاها في مختلف الميادين التي تقدم فيها خدمات إلى موارد ذاتية ثابتة، تضمن لها نجاح دورها في النهوض الاجتماعي والثقافي والاقتصادي، وكلما زادت هذه الموارد واستخدمت بعقلانية زادت فعالية الجماعات المحلية، وأمكنها ذلك من تلبية حاجات السكان المتزايدة، مما يؤدي إلى ممارسة اختصاصاتها على الوجه الكامل، ويحتل موضوع الإدارة المحلية مركزا هاما في نظام الحكم المحلي الداخلي لكثير من دول العالم، نظرا لما تقوم به هذه الأخيرة من دور فعال في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، لتصبح بعد ذلك على مستوى أعلى من مستوى قومي، ولعل أهم ما يميزها كونها إدارة قريبة من المواطن ونابع من صميمه، إن قرب الإدارة المحلية من المواطنين يجعلها الأقدر على ادراك احتياجاته المحلية، ويهيئ لها فرصة النجاح لتنفيذ السياسات لتصبح واقعا ملموسا يلبي تطلعات الجمهور المحلي، وهذا لقدرتها

العالية على حل المشكلات والوفاء بالاحتياجات، وتقتضي دراسة الإدارة المحلية التطرق إلى مدى استجابتها لمتطلبات التنمية فهي روح الإدارة، ويتوقف نجاح الإدارة المحلية من ناحية العنصر البشري المطلوب، كما أن الإدارة تتأثر أيضا بالإمكانيات المادية المتاحة، ثم تتأثر بالمدى الجغرافي، وهذا ما يتطلب تقييم مدى فعالية الاختصاصات المسندة للجماعات المحلية مع التحديات المحلية في المجال الاقتصادي والاجتماعي، ومن خلال مدى مساهمة المواطن ومشاركته في تسيير شؤونه، ومن خلال ملائمة التقسيم الإداري للظروف الاقتصادية والطاقات البشرية، والموارد المالية اللازمة لتمويل نشاطاتها، والإدارة المحلية في الدول المعارة تتميز بالمزج بين أسلوب المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية.

تختلف الدول في الأساليب الإدارية تبعا لظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، غير انها لا تخرج في إتباعها عن أحد النظامين الإداريين المركزي واللامركزي أو الزج بينهما، وسوف نتطرق في هذا المبحث إلى تعريف الإدارة المحلية وأهدافها، وتحديد نشأة الجماعات المحلية في الجزائر وتطورها بعد الاستقلال بالإضافة إلى الحديث عن التنظيم الإداري في الجزائر.

المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية وأهدافها :

تعتبر الإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة و بين الهيئات الإدارية المتخصصة على أساس إقليمي لتباشر ما يعهد به إليها تحت رقابة هذه السلطة.

1. تعريفها:

يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية، فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية، التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدول أساسا بهدف تنمية مجتمعاتها، وإشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيئات لقدر من الرقابة المركزية.

ويتميز هذا التعريف علاوة لشمولة للعناصر الأساسية للامركزية الإدارية الإقليمية بإبرازه للهدف الحقيقي لنظام الإدارة المحلية، وهو تنمية المجتمعات المحلية وتحقيق الرفاهية لأهلها، فالإدارة المحلية تقوم على استقلال الهيئة اللامركزية من ناحية، وخضوعها لقدر من الرقابة من طرف الهيئة المركزية من ناحية أخرى.

أما استقلال الهيئة الإدارية اللامركزية، فإنه يتحقق بتوافر ركنين هما ثبوت الشخصية المعنوية للوحدة الإدارية، وأن يكون لهذه الهيئة المستقلة اختصاصات تباشرها بإرادتها.¹

وأما الرقابة الإدارية فهي رقابة من نوع خاص تنقرر للهيئة المركزية على الهيئات اللامركزية، تعمل في وحدات ذات مفهوم محلي يعرف بنظام الإدارة المحلية.²

كما أن تطبيق أسلوب الإدارة المحلية في دولة ما يهدف على تحقيق عدة أهداف، التي تحدد أساليب تشكيل نظم الإدارة المحلية وهي كل بناؤها، لأن تشكيل النظام لا يعدو أن يكون وسيلة لتحقيق الأهداف المرجوة التي اقتضت تطبيقه، وجملة الأهداف المحلية نذكر منها:

أولاً: الأهداف السياسية:

ترتبط بمقومات الإدارة المحلية والمتمثلة أساساً في مبدأ الانتخاب لرؤساء المجالس المحلية، وأنماط العمل السياسي الذي يتبع هذا المبدأ، وفي إطار تلك الأهداف يمكن ذكر الأهداف الفرعية التالية:

• التعددية:

يقصد بالتعددية توزيع السلطة في الدول بين الجماعات والمصالح المتنوعة، وتكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق ووضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات والمصالح التنافسية، وتعتبر المجالس المحلية من بين أهم الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية اختصاصاتها وسلطاتها، فالتعددية في صنع القرارات تتيح للوحدات المحلية نفوذاً قوياً،

¹ قديد ياقتوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية-دراسة حالة ثلاث بلديات-جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، 2010-2011م، ص49.

² - قديد ياقتوت، نفس المرجع السابق، ص50.

للمشاركة في صنع السياسات في ميادين مهمة كالتعليم والصحة والإسكان والثقافة والأمن وغيرها.

• الديمقراطية:

تعتبر الديمقراطية أحد الأهداف الرئيسية التي تسعى إلى تحقيقها نظام الإدارة المحلية، تلك الديمقراطية التي تتمثل في حرية المجتمعات المحلية في انتخاب مجالسها المحلية، ولعل ممارسة الديمقراطية على هذا النحو تساعد على تحقيق ما يلي¹:

إن ممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي، تدفع المواطن على الاهتمام بالشؤون العامة وتوثيق صلته بالحكومة، كما أنت تلك الممارسة تنمي الشعور لدى الأفراد بالدور الذي يؤديه اتجاه محلياتهم، وهذا الشعور من شأنه أن يرفع كرامتهم ويزيد في تحسيسهم بحقوقهم الوطنية وواجباتهم القومية، تسمح الإدارة المحلية بتحقيق التنمية السياسية من خلال تقوية الفهم السياسي لدى المواطن، وتمكينه من التمييز بين الشعارات والبرامج الممكنة لاختيار التكافؤ منها ومناقشة القضايا المهمة مثل: إيرادات نفقات الميزانية المحلية والتخطيط المستقبلي، تتيح فرصة التدريب القيادات وإعدادها لشغل مناصب سياسة أعلى في المجالين التشريعي والتنفيذي على مستوى القومي².

كما أن نظام الإدارة المحلية يعزز الديمقراطية والمشاركة، من خلال الاختيار الحر للمثلي السكان على المستوى المحلي عن طريق الانتخابات، بما يكرس مبدأ حكم الناس لأنفسهم، وتدريب السكان المحليين مما يكسبهم خبرة في إدارة الشأن العام، مما يؤدي إلى

¹ عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط1، الأردن، 2001م، ص22.

² أحمد بالجيلالي، إشكالية عجز ميزانية البلديات، مذكرة ماجستير، قسم تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010م، ص20.

تعزيز الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي، ويحد من احتكار جهات سياسية معينة للعمل السياسي، وتقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة¹.

ثانياً: الأهداف الإدارية.

إن تطبيق اللامركزية في اتخاذ القرارات في الشؤون المحلية يحقق السرعة والدقة، والكفاءة في الاستجابة لمتطلبات احتياجات السكان المحليين، بما يحقق الكفاءة في تزويد المناطق والأقاليم بالخدمات العامة، لأنه النمط المركزي في الإدارة فهو يتميز بخاصية الحساسية، أي تأثره بأداء وانتقادات السكان المحليين، ويمكن تلخيص الأهداف الإدارية للإدارة العامة المحلية فيما يلي:

- النهوض بمستوى الخدمات وأدائها في المجتمعات المحلية.
- التخفيف من أعباء الأجهزة الإدارية المركزية، والحد من ظاهرة التضخم التي منيت بها تنظيمات الأجهزة الإدارية في ظل الأسلوب المركزي.
- إتاحة فرص تجريب نظم إدارية مختلفة على مستوى ضيق محدود لبحث مدى إمكانية تعميمها في ضوء النتائج في دائرة الدول المتسعة².

كما أنها تساهم في تحقيق الكفاءة الإدارية خاصة في النواحي الاقتصادية الملحة، والتي غالباً ما تكون على جدول أولويات الشأن المحلي، والقضاء على البيروقراطية للإدارات المركزية الحكومية، وخلق جو من التنافس بين مختلف الجماعات المحلية، واستفادتها من تجارب بعضها البعض.

¹ محمود محمد الطعمانية، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، الأردن، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005م، ص15، ص16.

² خالد ممدوح البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2009م، ص273.

ثالثاً: الأهداف الاجتماعية.

يمثل نظام الإدارة المحلية فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية نذكر منها:

- تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية، بما يتفق مع ظروفهم وأولوياتهم، حيث إن وجود ذلك على زيادة المستوى الاقتصادي والاجتماعي لهم وارتفاع مستوى الصحة والتعليم والحد من تلوث البيئة، والحصول على الخدمات المحلية بسهولة.
- شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية مما يعزز ثقته بنفسه، ويزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه، وهي خطوط أولى نحو تطوير روح المواطنة الحرة¹.

كما تساهم الجماعات المحلية في ربط الحكومة المركزية بقاعدتها الشعبية، وهو ما ينعكس إيجاباً على السكان المحليين وتلبية حاجاتهم الاقتصادية، كما تساهم في ترسيخ الثقة في المواطن واحترام رغباته في المشاركة في إدارة الشأن العام، كما تنمية الإحساس بالانتماء للوطن لدى المواطنين.

ويمكن القول أنه يقتضي لدراسة ماهية نظم الإدارة المحلية أن نميزه عن النظم القانونية المتشابهة مثل نظام الحكم المحلي²، ونظام عدم التركيز الإداري.

1- الحكم المحلي: تعددت الآراء فهناك من يرى أن الإدارة المحلية أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية، بينما الحكم هو أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية.

¹ أحمد بالجيلالي، مرجع سابق الذكر، ص 21.

² مصطفى عبد الله أبو قاسم خشير، مبادئ علم الإدارة، الجامعة المفتوحة طرابلس، ليبيا، 2002م، ص 324.

وهناك من اعتبر أن الإدارة المحلية تشكل أو خطوة نحو طريق الحكم المحلي، وبالتالي هي مرحلة ضرورية يتطلب المرور عليها الوصول إلى تحقيق حكم محلي.

وهناك فريق ثالث يرى هذين المصطلحين مترادفين، وهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى، أو حتى داخل الدولة الواحدة.

بعد التعرض لهذه الآراء نرى أنه لا بد من التفرقة بين هذين المفهومين، وهناك فروق شكلية وفروق موضوعية بين منظمات الإدارة المحلية ومنظمات الحكم المحلي¹، وتتمثل الفروق الشكلية في نوع السلطات المحولة لكل منها. فنظام الحكم المحلي يتميز بوجود سلطات ثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية في كل وحدة إدارية، أما نظام الإدارة المحلية فتتخصص سلطاتها في الجوانب التنفيذية أو الإدارية والمالية بينما تختص السلطة المركزية في الدول بالسلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية)، أما فيما يخص الفروق الموضوعية فنقصد بها مدى تباين الموجود بين مكونات كل من النظامين، فنظرا لاختصاصاته المحلية يعد نظام الحكم المحلي دولة داخل دولة، أما نظام الإدارة المحلية فيجسد تقسيما جغرافيا معيناً لأقاليم الدولة، واختصاصات منظمات الحكم المحلي هي مستمدة من الدستور الفيدرالي مباشرة مثل: (الوم أ، الاتحاد السوفياتي، كندا، الهند)، حيث تنقسم الدولة إلى دويلات لها دستورها، بينما تستمد منظمات الإدارة المحلية سلطاتها من الحكومة المركزية مثل (الجزائر، فرنسا). فيما يخص رقابة الحكومة الفيدرالية ضيقة النطاق ومحدودة، وهي تقتصر على العمل داخل الحدود التي تعتمد عليها قوانين النظام الفيدرالي.

أما فيما يخص منظمات الإدارة المحلية فإن الرقابة المركزية غير مقيدة بأي دستور، والسلطة المركزية صاحبة القرار.

¹ محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار القافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998م، ص3.

2- نظام عدم التركيز الإداري: عدم التركيز الإداري قد يكون مقدمة اللامركزية الإدارية الإقليمية أو المحلية¹، لأنه يخفف العبء على السلطة المركزية بالعاصمة، ويحقق السرعة المطلوبة في المسائل التي تهم الجمهور واختلاط مفهوم أسلوب عدم التركيز بنظام الإدارة المحلية، لا يعني جعلها صورتان لنظام قانوني.

فاتباع أسلوب عدم التركيز بتمكين القيادات، وهذا هو جوهر التمييز بين أسلوب عدم التركيز ونظام الإدارة المحلية (يعرف بالمركزية أو النسبية البسيطة)²، في صورة عدم التركيز الإداري يتم توزيع الاختصاصات فيما بين السلطة المركزية، أما في نظام الإدارة المحلية فإن تحديد الصلاحيات يكون مرجعه إلى إدارة الشروع الذي منح الهيئات المحلية الشخصية المعنوية لتأكيد استقلالها عن السلطة المركزية.

المطلب الثاني: نشأة وتطور نظام الإدارة المحلية في الجزائر.

الجزائر على غرار باقي الدول الأخرى فبعد ان ورثت تركة مثقلة بعد الاستقلال تمثلت في انعدام الاطارات الجزائرية القادرة على ادارة الشؤون الادارية مما اوقع البلديات بالاضافة الى عجز مالي كبير مما ادى الى وضع قوانين جديدة.

أولاً: نظام الإدارة المحلية الجزائرية قبل الاستقلال.

نتطرق لهذه الحقبة الزمنية والتي استغرقت ما يقارب أربع قرو ونصف، في مرحلتين اثنتين لما قبل الاستقلال، نتصدى أولاً لمتابعة نظام الإدارة المحلية في العهد العثماني، وثانياً لمرحلة الاحتلال الفرنسي.

¹ جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 1982م، ص15.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، ص72.

1. أثناء الحكم العثماني:

استمر الحكم العثماني في الجزائر (من سنة 1518م إلى سنة 1830م) ليديم أكثر من ثلاث قرون، وقد مر بأربع فترات مختلفة، وكل مرحلة تميزت بأسلوب معين في تسيير شؤون البلاد، وقد تميز التنظيم الإداري بطابع خاص، وهذا بالسعي إلى ضمان السيطرة المستتدة على جميع مرافق البلاد لاسيما مرفق الأمن في هذه المرحلة من تاريخ الجزائر، وقد اتسم النظام الإداري فيها كما يلي:

أ-مرحلة البايات: (من سنة 1558م إلى سنة 1587م):

دام فيها حكم الباي 70 سنة، وعرفت أزهى مراحل حكم الأتراك في الجزائر، فيها كان النظام مركزيا مطلقا، حيث سيطر الحكام على البلاد سيطرة تامة حكما وإدارة¹.

ب-مرحلة الباشوات: (من سنة 1588م إلى سنة 1659م):

في هذه المرحلة أيضا ظل النظام مركزيا، يعين الباشا لمدة (3) ثلاث سنوات غير قابلة للتجديد من طرف السلطان دون ولاء شعبي، مما جعلهم عن القاعدة الشعبية².

ج-مرحلة الأغاوات: (من سنة 1659م إلى سنة 1671م).

تميزت باضمحلال نفوذ السلطان العثماني وغياب سيادة الدولة العثمانية، وقد اتسم النظام فيها بالفوضى والاضطراب نتيجة الصراعات المحلية، واستياء تركيا من انفصال حكام الجزائر عنها، وانتهاء عهد الأغاوات سريعا في سنة 1671م وحل محله حكم الدايات.

د-مرحلة الدايات: (من سنة 1671م إلى سنة 1830م).

¹ إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الوادي، 2004م، ص36.

² عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988م، ص84.

تمثل هذه المرحلة الوجود التركي الحقيقي في الجزائر، وهذا لنضج الإدارة التركية بالجزائر من جهة، واستقرار الأوضاع من جهة أخرى، ويعد أن استتب الأمن بيد السلطان بالعاصمة، فقد كانت الدولة التركية أعجز من وضع جميع القطر الجزائري تحت يد حاكم واحد، فقسم هذا الأخير إلى أربع ولايات أو مقاطعات أطلق على كل واحدة منها باسم البابليك، فبالتالي البلاد كانت مقسمة إقليمياً إلى المناطق التالية:¹

- **دار السلطان:** هي مقاطعة إدارية توجد في الجزائر العاصمة ونواحيها، ويمكن القول أنه نظام خاص تمتعت به العاصمة بحيث يتواجد به مقر نائب السلطان العثماني (الداي)، وتمتد حدودها من مدينة دلس شرقاً إلى شرشال غرباً، وتحدها جنوباً بابليك التيطري.
- **بابليك الشرق:** تعد أكبر المقاطعات وعاصمتها قسنطينة، وتمتد حدودها من الحدود التونسية شرقاً حتى بلاد القبائل الكبرى غرباً، تميزت بعدم قدرة الحكومة المركزية من التحكم الكامل فيها، حيث زعماء القبائل يحرضون على الثورة زدها والتمرد عليها وعدم دفع الضرائب².
- **بابليك الغرب:** كانت عاصمتها مازونة (1710م) ثم معسكر وأخيراً وهران (1792م)، وتمتد من الحدود المغربية غرباً إلى ولاية التيطري شرقاً، ومن البحر شمالاً إلى الصحراء جنوباً، وتشمل المدن والمناطق التالية: وهران، تلمسان، معسكر، مستغانم، غليزان، سعيدة، الشلف.

- **بابليك التيطري:** عاصمتها المدية، وتعد من المقاطعات الأقل أهمية سياسياً واقتصادياً، وأصغر ولايات القطر، وتشمل المدن والمناطق التالية: الجلفة، الأغواط،

¹ عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية إلى غاية 1962م، دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، ط1، 1997م، ص59، ص63.

² اعتمانة جبياد، الإصلاحات الإدارية والتعددية السياسية في الجزائر (1990-1992م)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، الجزائر، 1995م، ص5.

سور الغزلان، تيزي وزو، بوسعادة، وبنظرة عامة فقد كانت الإدارة المحلية في العهد التركي تتسم بالضعف، وتفتقر إلى التنظيم الإداري الصحيح، ويرجع ذلك إلى الوصاية الشديدة على كافة الأجهزة الإدارية بالدولة¹.

2. أثناء الاحتلال الفرنسي:

لقد أُعتبرت الجزائر بع احتلالها من قبل المستعمر الفرنسي عام 1830م أرض محتلة، كانت قبل ذلك واقعة تحت الانتداب العثماني، وقد أيدت هذا الاحتلال كل من روسيا واسبانيا وانجلترا، وأغلب الدول الأوروبية هذا القرار، وكانت المعارضة الوحيدة من طرف الدولة العثمانية، ولكن معارضتها لم تأتي بنتيجة وذلك لأنها كانت ضعيفة وليست لها قوة تسمح لها بالمعارضة، ولقد كانت البلدية كغيرها من الهيئات الإدارية الأخرى أداة لتحقيق طموحات الإدارة الاستعمارية، وفرض هيمنتها ونفوذها وخدمة العنصر الأوروبي عامة والفرنسي خاصة.

اعتمدت السلطات الفرنسية في إدارتها المحلية للجزائر، سياسات متعددة، فقد كانت تلجئ على الاستعانة بالشخصيات ذات النفوذ من المواطنين، وأحيانا تلجئ إلى الاستفادة من النظم التي كانت سائدة.

• **المرحلة الأولى (1830م-1887م):** قُسمت الجزائر إلى ثلاث أقاليم؛ أقاليم مدينة يقيم فيها الأوروبيين وتخضع لنفس النظام المعمول به في فرنسا، ومناطق عسكرية يسكنها الجزائريون وتخضع للإدارة العسكرية، والمناطق المختلطة وتحتوي على العنصر الأوروبي وعدد قليل من السكان الجزائريين، يخضع الأوروبي للإدارة المدنية والجزائري يخضع للإدارة العسكرية، وقد أنشأت في هذه المرحلة المكاتب العربية، بهدف تسهيل الاتصال بين الحاكم والمحكومين.

¹ خمسين السيد إسماعيل، الإدارة العامة والتنظيم الإداري بالجمهورية الجزائرية: دراسة نظرية-تطبيقية، دون دار نشر، ط1، 1975م، ص131.

- **المرحلة الثانية:** أُعتبرت الجزائر ملحقة بفرنسا، حيث قُسمت البلاد إلى ثلاث ولايات وهي الجزائر، وهران، قسنطينة وعلى رأس كل ولاية والي يساعده مجلس ولاية، ثم قُسمت الولايات إلى بلديات حسب تواجد العنصر الأوروبي.
 - **القسم الأول:** القسم الأوروبي في الشمال حيث يتركز العنصر الأوروبي، أُقيمت مجالس بلدية ذات صلاحيات كاملة، كما هو في فرنسا بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية.
 - **القسم الثاني:** يضم البلديات المختلطة؛ وجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيون، وترتكز إدارة البلدية على هئتين وهما المتصرف، والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم ولجنة البلدية: يرأسها المتصرف مع عضوية عدد المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين.
 - **القسم الثالث:** ويضم البلديات الأهلية ولقد تواجدت في الجنوب الصحراء وبعض الأماكن الصعبة والنائية في المال، وتميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري.
- يلاحظ أن نشوء وتطور الإدارة المحلية والمؤسسات البلدية في الجزائر، تتحكم فيه عدة عوامل منها التغييرات التي حدثت في النظام الفرنسي، وتطور حركة الاستيطان والضغط الممارسة من طرف المعمرين ورد فعل المقاومة الجزائرية.
- أما من حيث دور البلديات، فإنها لم تقم بأي دور لخدمة مصالح الشعب الجزائري، بل كانت أداة إدارية فقط تسعى لتلبية مصالح الأقلية الأوروبية.

ثانيا: المجالس المحلية أثناء الثورة التحريرية:

فكر قادة الثورة بعد عامين من اندلاع الثورة التحريرية أو نوفمبر 1954م في عقد مؤتمر الصومام 1956م، لتنظيم وهيكله الثورة، ومن القرارات الهامة التي جاء بها هذا المؤتمر هو إنشاء تنظيم إقليمي للبلاد، وخلق إدارة محلية خاصة بكل وحدة إقليمية حيث

قُسمت الجزائر إلى ستة ولايات، وبدورها الولاية قُسمت إلى مناطق والمناطق إلى نواح والنواحي إلى قسامات، وبذلك تجسد السلطة المحلية.

تأسس التنظيم الإداري للولاية على مبدأ القيادة الجماعية، من خلال إنشاء مجلس للولاية مهامه موزعة على الشؤون السياسية والعسكرية والاتصال والأخبار، وهو مؤطرها بهياكل ومكاتب وأجهزة إدارية.

أما المجالس الشعبية البلدية فقد أنشأتها قيادة الثورة لتأطير المدنيين، وتنظيمهم وربطهم مباشرة بجيش وجبهة التحرير الوطني، ولقد غطت المجالس الشعبية أثناء الثورة التحريرية كل الأرياف والقرى، أصبحت تسيرها هيئة جماعية منتخبة يقودها رئيس يسمى شيخ البلدية يساعد مجلس بلدي، بحيث تنوعت اختصاصات المجلس الشعبي البلدي من الإشراف على التعليم إلى الشؤون المالية والتمويل، وأصبحت الإدارة البلدية موازية للإدارة الاستعمارية¹.

ثالثا: تطور الإدارة المحلية في الجزائر.

واجهت الجزائر بعد الاستقلال عواقب الاستعمار من خلال المشاكل التي عرفتتها بلدياتنا بعد الاستقلال، حيث ورثت الجزائر 1578 بلدية و15 ولاية، تعاني مشاكل الفقر والحرمان وآثار الاستعمار من الجهل، الفقر، والأمية، البطالة، الدمار، فقد عانت البلديات عجز مالي كبيرة نتيجة لتناقض مواردها وزيادة نفقاتها بسبب المساعدات الاجتماعية لمن أصابه ضرر في الحرب التحريرية.

فبعد الاستقلال أصبح إصلاح الجماعات المحلية قضية ذات أولوية، وهذا ما جعل دستور 1963م يتبنى مبدأ اللامركزية واعتبر (البلدية المجموعة الإقليمية الإدارية

¹ عبد النور ناجي، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة لتجربة البلديات الجزائرية، دفاتر السياسة القانونية، ورقلة، العدد: 01، ماي، 2009م، 155.

والاقتصادية)¹، فالبلدية الجزائرية اكتسبت استقلالا ذاتيا وقانونيا وماليا واقتصاديا، وهدفها الرئيسي هو زيادة مشاركة السكان المحليين في التنمية الاقتصادية العامة التي لا تفي في ذلك الوقت بحاجات الشعب الجزائري من الوظائف والاستهلاك الذاتي الظاهري، يستند إلى فترة انتقالية يكون من خلالها تحت رقابة صارمة من السلطة المركزية حسب حجم البلدية، ففي عام 1963م عملت الجزائر على إعادة تقسيم للتراب الجزائري بتقليص عدد البلديات 676 بلدية، أما عدد الولايات بقي نفسه 15 ولاية، وقد كشفت أربع سنوات من الخبرة بهذا الإصلاح المشاعي أن النصوص القانونية المعقدة بالتعريف الفعلي لمهام المجالس الشعبية، لم تصدر بعد وفي الوقت نفسه فإن البلديات تواجه مصاعب مالة تمنعها من تحقيق أهدافها، وبعد أحداث 19 جوان 1965م صدر أول قانون للبلدية بالأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18/01/1967م، وأول قانون للولاية بالأمر رقم 38/39 المؤرخ في 28/05/1969م، وأعتبر هذا الأخير أن دور الولاية بأنه حلقة الربط بين البلدية والدولة، والولاية هي مؤسسة لا مركزية، ومع ذلك فإن هذه اللامركزية لا يمكن جعلها عن قدر من الاستقلال الذاتي للولاية لأن دولتنا اتحادية، فهي اللامركزية مجرد تقنية لزيادة المشاركة النشيطة للولاية والجماهير الشعب في السلطة الثورية².

وأوضح هذا الامر أن الولاية تتألف من جمعية تنتخب بالاقتراع العام من بين قائمة مرشحين يقدمهم الحزب، فهي تخضع لتوجيه مجلس تنفيذ يرأسها الوالي (ممثل الدولة)، أما البلدية يتولى أمر إدارتها مجلس شعبي ينتخب كل أربع سنوات، ويتولى هذا بدوره انتخاب رئيس ونائبين أو أكثر للرئيس، وأول مجالس بلدية منتخبة كانت في 05/02/1967م، وأول

¹ دستور سنة 1963 الصادر في 10/09/1963م، جريدة رسمية رقم (64) سنة 1963م المادة (9) منه.

² جعفر أنس قاسم، مرجع سابق الذكر، ص04.

مجالس ولائية منتخبة كانت في 1967/02/05م، وأول مجالس ولائية منتخبة كانت في 1969/05/25م، وعددها 15 مجلسا ولائيا¹.

كما أكد دستور 1963م على ضرورة جعل الجماعات المحلة تتمتع بسلطات حقيقية باعتبار البلدية قاعدة أساسية للتنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد، واضطرت الدولة الجزائرية لتنظيم فترات تدريبية خاصة وملتقيات وطنية لصالح موظفي البلدية الجدد، الذين كان لجهودهم وحسن نواياهم الدور الفعال في مكافحة التخلف الإداري، ومراحل أخرى كانت الدولة مدفوعة أيضا بصورة تدرجية لتحل محل البلديات قصد تزويد الجماعات المحلية بالتجهيزات الاجتماعية الأولية، وتحقيق التجهيزات الأساسية التي تستهدف تحسين المستويات والدخل المتوسط للفلاحين على الخصوص.

إن هذه اللامركزية جاءت تبعا لمتطلبات الاختيار السياسي والاقتصادي لمجلس الثورة، قصد بعث وتنمية المساهمة المباشرة والإيجابية الدائمة للبلدية، وكانت هذه المرحلة أولى ثلثها مرحلة إنشاء الجماعة الانية اللامركزية وهي الولاية، وهذا ما جاء في ميثاق الولاية «...فالوقت قد حات أن متابعة هذا العمل، وتنظيم الجماعة الأخرى الوسيطة بين الأمة (الدولة) والبلدية والتي هي الولاية»².

وعرفت الجزائر منذ الاستقلال إلى المرحلة الراهنة أهم تقسيمات للمجال الجزائري، إذا كان لهما أثرا واضحا على المسار السياسي والاقتصادي والاجتماعي للقطر الجزائري وهم: التقسيم الإداري لسنة 1974م، والتقسيم الإداري لسنة 1984م.

¹ المركز الوطني لوثائق الصحافة والإعلام، الجزائر: مجلة الانتخابات الولائية والبلدية، 2007م، ص7.

² الجريدة الرسمية ليوم 1969/05/23م، العدد: 44، الجزائر، ص512.

-التقسيم الإداري 1974م:

أعطى هذا التقسيم الصادر بمقتضى أمر 02 جويلية 1974م، 31 ولاية للتنظيم السابق 704 بلدية، و160 دائرة، حيث كان يهدف هذا التقسيم إلى إيجاد التوازن الإقليمي والتقليل من حدة الفوارق بين بلديات الوطن، وذلك بتوسيع وتكثيف الأنشطة الاقتصادية بإعطاء الولاية صلاحيات لتنمية مجالها في إطار حدودها الإدارية، وكان الهدف النظري من هذا التقسيم هو خلق بلديات متجانسة بحصرها في حدود وولايات تتمتع باكتفاء ذاتي في جميع الميادين لكن الواقع التطبيقي أظهر عيوباً حالت دون ذلك.

-التقسيم الإداري سنة 1984م¹:

جاء هذا التقسيم بمقتضى قانون 09/84 المؤرخ في 04/02/1984م، ليرفع من عدد الولايات بالقطر الجزائري إلى 48 ولاية، و1541 بلدية و742 دائرة، وكان هذا التقسيم الجديد نتيجة كثافة الشبكة العمرانية ونموها السريع، حيث ارتفع عدد المدن بكثرة لهذا أضيفت 837 بلدية جديدة، للقضاء على المنافسة المجالية وتنمية مدن مهشمة، إنما التناقض التي ظهرت في هذا التنظيم الإداري للمجال الوطني تمثلت في عدم وجود تسلسل للمدن في ممارسة السيادة الإقليمية، حيث أعطى لبعض المدن وظيفة القيادة الإدارية، وهي ذات حجم صغير مقارنة مع مجالها الإداري الكبير، والعكس مدن كبيرة وظيفتها القيادية على مجال إداري صغير، وهذا في الواقع كان له علاقة بتطور التوزيع المجالي للسكان، وذلك من أجل تحسين الأداء الإداري لتسهيل تنمية المناطق المختلفة، وتنظيم المجال (LOGANISATION SPATIAL)، بفضل استقلالية تامة لصلاحيات البلدية والولاية عن السلطة المركزية².

¹ القانون رقم 09/84 المؤرخ في 04 فبراير 1984م المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجزائر.

² جعفر أنس قاسم، مرجع سابق الذكر، ص50.

ومن هنا نستنتج أن هذه الإصلاحات لم تأتي بثمارها فلم تتمكن الجماعات المحلية من التخلص من عجزها بالرغم من التطهير المالي، الذي قامت به الدولة عدة مرات قصد النهوض بوتيرة التنمية المحلية، ويزدياد تأزم الوضع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للبلاد، قامت الحكومة بإجراء العديد من التعديلات منها الاعتراف بحق التعددية السياسية والنقابية وفقا للدستور 1989م، كذلك تم إعادة النظر في قانوني البلدية والولاية، الذين أصبحا لا يواكبان التطورات والإصلاحات الجديدة، وذلك بإصدار قانون جديد كل منهما:

-القانون 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990م المتعلق بالبلدية¹.

-القانون 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990م المتعلق بالولاية².

وهذا بعد التحول نحو التعددية السياسية والنقابية الذي عرفته الجزائر عقب سنة 1989م، وسعي الدولة التي تسير المؤسسات العمومية بصورة تضمنت تحقيق العدالة الاجتماعية، من خلال صدور مراسيم وأوامر كالمرسوم التنفيذي رقم 91-482 المؤرخ في 14/12/1991م، الذي حدد كفاءات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح والمؤسسات العمومية الموجودة في الولاية³.

وأیضا المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 23/07/1994م، الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وصلاحيات رئيس الدائرة.

وقصد بناء مؤسسات دستورية أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساوات وضمان الحرية لكل فرد صدر دستور 1996م، الذي جاء فيه في المادة 15: الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية

¹ القانون 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990م المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية، رقم 15 لسنة 1990م.

² القانون 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990م المتعلق بقانون الولاية، الجريدة الرسمية، رقم 15 لسنة 1990م.

³ المرسوم التنفيذي رقم 482/91 المؤرخ في 14/12/1991م

والولاية، فالبلدية هي الجماعة القاعدية... كما أكد نفس الدستور في المادة 16 منه: يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. ونستنتج هنا أن الجزائر في تبنيتها لنظام الإدارة المحلية يعبر عن سياسة خدمة الأهداف العامة للتنمية المحلية، ومنه الوطنية ولأهمية هذه الإدارة سواء في البلدية أو الولاية¹.

-التقسيم الإداري 2021م:

صدر المرسوم التنفيذي رقم 21-128 المؤرخ في 29 مارس 2021م الذي يعدل يتم المرسوم 84-365 المؤرخ في 1 ديسمبر 1984م، والخاص بتكوين بلديات الولايات العشر المستحدثة على مستوى جنوب البلاد ومشمولاتها وحدودها الإقليمية في آخر عدد من الجريدة الرسمية، وحسب المادة الأولى من المرسوم الذي وقعه الوزير الأول من المرسوم الذي وقعه الوزير الأول عبد العزيز جراد، فإنه يعدل الجدول الملحق بالمرسوم رقم 365/84 المؤرخ في 8 ربيع الأول عام 1405هـ الموافق: 01 ديسمبر 1984م؛ الذي يحدد تكوين البلديات ومشمولاتها وحدودها الإقليمية بالنسبة لولايات أدرار وبسكرة وبشار وتامنغست ورقلة وإليزي، والوادي، وغرداية، ويتم بالولايات المحدثة بموجب القانون رقم 12/19 المؤرخ في ديسمبر سنة 2019م المعدل والمتمم للقانون رقم 09/84 المؤرخ في 02 جمادى الأول عام 1404هـ الموافق ل4 فبراير سنة 1984م المذكور سالفاً².

المطلب الثالث: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر.

الإدارة المحلية واللامركزية الإقليمية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يراد به توزيع الوظيفة بين السلطات المركزية في الدولة، وبين هيئات الإدارية المنتخبة والمتخصصة على أساس إقليمي لتباشر ما يعهد به إليها تحت رقابة هذه السلطة، وتتركز حالياً الإدارة المحلية

¹ المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 23/07/1994م

² المرسوم التنفيذي رقم 128/21 المؤرخ في 29 مارس 2021م.

الجزائرية على نظام الولاية ونظام البلدية، وتتقسم الجزائر إلى 58 ولاية وفيما يلي نستعرض تعريف للولاية والبلدية والهيئات وأجهزة تسيير وإدارة الولاية والبلدية.

1-تعريف الولاية:

عرفت المادة الأولى من القانون رقم 09/90 المذكور الولاية: « بأنها جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي»¹.

وقد عرفتها المادة الأولى من قانون 1969م: «الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية»، وتحدث الولاية طبقا للقانون الحالي أو القديم بموجب قانون بالنظر لأهميتها².

هيئات وأجهزة إدارة وتسيير الولاية:

طبقا للمادة 08 من قانون لسنة 1990م يتولى شؤون الولاية هيئتان هما:

أ-المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة.

ب-الوالي.

أ. المجلس الشعبي الولائي: يتم تكوين هذا المجلس عن طريق الانتخاب العام المباشر، وتتم عملية الاختيار والتركية للمنتخبين من قبل سكان الولاية من بين مجموعة المرشحين المقترحين من قبل الأحزاب والمرشحين الأحرار، وهكذا يختار جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات.

• الاختصاصات: يمارس المجلس الولائي الاختصاصات عن طريق اللجان التي يتكون

منها:

¹ القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07/04/1990م المتعلق بالولاية، جريدة رسمية العدد: 15.

² عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر (نظرية وتطبيق)، جسر للنشر والتوزيع، ط1، ص144.

• لجنة الاقتصاد والمالية.

• لجنة التهيئة العمران والتجهيز.

• لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية.

كما توجد اختصاصات ذات طابع عمراني وفلاحي وسياحي، ويمكن أن نوجزها فيما يلي:

• الفلاحة والري (ترقية الفلاحة، التشجير، حماية البيئة والغابات...).

• الهياكل الأساسية الاقتصادية (طرق الولاية وصيانتها...).

• التجهيزات التربوية والتكوينية (صيانة مؤسسات التعليم الثانوي والتقني والتكوين المهني).

• النشاط الاجتماعي والثقافي (التشغيل، إنجاز الهياكل الصحية العمومية...).

• السكن (إنشاء مؤسسات البناء والتعاونيات العقارية...).

– اختصاصات المجلس في مجال الإدارة المحلية:

• التصويت على ميزانية الولاية بعد تحضيرها بمعرفة المجلس التنفيذي.

• اتخاذ كافة التدابير في حالة العجز المالي، لإزالة هذا العجز وإعادة تحقيق التوازن للميزانية.

• لمجلس الولاية الحق في التصويت على القروض الضرورية لانحاز المشروعات المختلفة¹.

ب. الوالي:

طبقا للمرسوم رقم 44/86 الصادر بتاريخ 10/04/1989م، والمرسوم التنفيذي رقم

230/90 المؤرخ في 25/07/1990م المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا للإدارة المحلية،

¹ المادة 138 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية.

فإنه يعهد اختصاص تعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية، بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس وزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية والجماعات المحلية.

وقد جاء في المادة 92 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية: الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية.

- اختصاصات الوالي: يتمتع الوالي بازواجية الاختصاص.
- الوالي هيئة تنفيذية: له صلاحيات عديدة متمثلة في:
 - تنفيذ المداورات على مستوى المجلس الشعبي الولائي.
 - يلزم قانون الولاية الوالي بإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية نشاطات الولاية خلال الدورات المنعقدة، وتقديم بيان سنوي يتضمن نشاطات مصالح الولاية.
 - القيام بإعداد المروع التقني للميزانية وتحضيرها ونقل الاعتمادات المالية¹.
- الوالي ممثل الدولة:

يسهر على تطبيق سياسية الدولة على مستوى الولاية، ويسهر على تنفيذ تعليمات الحكومة التي يتلقاها من الوزراء، ويقوم بالسهر الدائم على مراقبة مصالح الدولة، ويجوز للوالي التقاضي باسم الدولة بصفته ممثلاً لها، كما يجوز له التقاضي باعتباره ممثلاً لولايته، فهو يمارس اختصاصات تتعلق بمهام الضبط الإداري والقضائي على مستوى الولاية².

3. تعريف البلدية:

عرفها قانون البلدية لسنة 1967م بأنها: «البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية»³.

¹ المادة 88 من قانون 09/90 الخاص بالولاية.

² المواد من 92 إلى 102 من قانون الولاية 09/90.

³ الأمر 24/67 المؤرخ في 18/01/1967م المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية، العدد: 06.

وعرفها القانون البلدي لسنة 1990م رقم 09/90 المؤرخ في 07/04/1990م في المادة الأولى منه حيث صرح كالتالي: البلدية هي الجماعة الإقليمية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوجد بموجب قانون.

• **هيئات البلدية:** المادة 13 من القانون البلدي تؤكد على ما يلي: هيئتا البلدية هما:

أ- المجلس لشعبي البلدية.

ب- رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أ. المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر هذا المجلس أعلى هيئة في البلدية وجهازها الأساسي، يشرف على إدارة شؤون البلدية المختلفة¹.

• **اختصاصات المجلس:** نعرض هذه الاختصاصات مع التركيز على الجانب المالي:

- التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز (التزويد، وسائل التعمير...).
- التعليم الأساسي وما قبل المدرسي (انجاز مؤسسات تعليمية وصيانتها...).
- الأجهزة الاجتماعية والجماعية (انجاز مراكز صحية ثقافية رياضية...).
- السكن (توفير شروط الترقية العقارية...).
- حفظ الصحة والنظافة والمحيط (النظافة العمومية، المياه الصالحة للشرب...).
- الاستثمارات الاقتصادية للبلدية.
- في المجال المالي (المصادقة سنويا على ميزانية البلدية من طرف المجلس الشعبي البلدي)².

¹ القانون البلدي: 08/90، ص 489.

² صالح فؤاد، مبادئ في القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب، لبنان، 1983م، ص 193.

ب. رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر الهيئة التنفيذية للبلدية وهو همزة وصل بين البلدية والولاية.

ويتم تعيينه من خلال الاقتراع العام السري للقائمة التي تتناول أغلبية المقاعد، ويكون الرئيس على رأس القائمة وينصب خلال مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع، وبعد التعيين يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية، وذلك تعيين لعدد من النواب مع العلم أن مدة العهدة خمس (5) سنوات، وتنتهي مهام الرئيس لعدة أسباب: الاستقالة، الوفاة الإقالة، الإقصاء.

• اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

باعتباره ممثلاً للدولة:

- تجتمع لديه أغلب الصلاحيات للسلطة العمومية، وإمكانية استخدامها تحت إشراف الوالي.
- يسهر على تطبيق القوانين واحترام التعليمات التي تصدر من الدولة، فهو ضابط الحالة المدنية وضابط الشرطة القضائية¹.
- يسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات على مستوى إقليم البلدية، تحت سلطة الوالي.
- يسهر على توفير الامن والنظافة العمومية والمحافظة على النظام العام.

باعتباره ممثلاً للبلدية:

- يعتبر ممثل البلديات في التظاهرات الرسمية والحفلات.
- يسهر على المحافظة على ثروة البلدية، وإبرام الصفقات والعقود.
- رفع دعاوي للقضاء باسم البلدية.

¹ المواد من 67 إلى 78 من قانون البلدية.

- السهر على صيانة المحفوظات والطرق البلدية.
 - الاشراف على رئاسة المجلس الشعبي البلدي، وتحضير جدول الأعمال والميزانيات.
- وعليه فالرئيس هو ممثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية، وهو الأمر بالصرف للنفقات وموقع العقود وممثل البلدية أمام القضاء¹.

¹ المواد من 58 على 66 من قانون البلدية.

المبحث الثاني: مفهوم الاستقلالية المالية وعلاقتها بالجماعات المحلية.

إن مفهوم الاستقلالية المالية واسع ويحمل عدة معاني، ويتحدد مضمونه بمجال استعماله ويستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية والاقتصادية، أما مضمونه في مجال الجماعات المحلية، فإنه يقاس انطلاقاً من علاقات هذه الأخيرة (الجماعات المحلية) بالسلطة المركزية، حيث تخول اختصاصات محددة قانوناً، والقاعدة تؤكد أن الاعتراف للجماعات المحلية باختصاصات وأعمال تقوم بها في إطار مبدأ اللامركزية الإدارية، يجب أن تصاحبه استقلالية مالية تمكنها من تمويل هذه الاختصاصات وتأديتها على أكمل وجه.

المطلب الأول: تعريف الاستقلالية المالية وأساسه : إن مفهوم الاستقلالية المالية واسع يتحدد مضمونه بمجال استعماله ويستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية والاقتصادية أما مضمونه في مجال الجماعات المحلية يقاس انطلاقاً من علاقات هذه الأخيرة بالسلطة المركزية.

1. تعريفها:

اختلف الفقهاء حول تعريف الاستقلالية المالية، هي تمثل للأستاذ مصطفى منار توفير الوسائل المالية اللازمة، التي تمكن الوحدة من مجابهة أعباء التكفل باختصاصاتها، أي موافقة المورد المالي لحجم الصلاحيات الممنوحة للهيئة المحلية.

وعرفها كذلك الفقيه "فرنسوا لابي **François labie**" بأنها: «أهلية الجماعات المحلية

القانونية في المجال المالي، وبالاستقلال ماليا عن الدولة»¹.

¹ زغبة رضا، مناصري عبد الكريم، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2020/2019م، ص22.

وهذا الاستقلال لا يعني الانفصال بين الهيئات المحلية وبين الحكومة المركزية، بل تبقى الصلة في نطاق الوصاية أو الرقابة الإدارية، فالاستقلالية إذن تقاس انطلاقات من علاقة الجماعات المحلية بالسلطة الوصية، فهي علاقة ثنائية قانونية وإدارية واقتصادية واجتماعية في إطار وحدة الدولة، فهي استقلالية نسبية وفقا للأهداف المسيطرة لها.

يعرف الاستقلال المالي للجماعات المحلية أن يكون لها حق إصدار قراراتها الإدارية في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك إلى أوامر السلطة المركزية، ومن هنا يترتب عن استقلال الهيئة المحلية ما يلي:

- حرية المبادرة ولا تتدخل السلطة المركزية إلا في الحالات المبينة في القانون.
- ألا يكون للسلطة المركزية حق تعديل قرارات الجماعات المحلية.
- ألا تسأل عن أعمالها حتى ولو كانت خاضعة للسلطة الوصية.¹

2. الأسس القانونية للاستقلالية المالية:

لازالت القواعد القانونية للاستقلالية المالية غامضة ذلك أن التشريعات القانونية تكفي وتقتصر على التصريح بها، والتأكد على هذا التصريح يكون في سياق الحديث عن الشخصية القانونية والذمة المالية للجماعات المحلية، كأن تستعمل عبارة الجماعات المحلية تمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.²

المطلب الثاني: الاستقلالية المالية وعلاقتها بالجماعات المحلية.

يعتبر الاستقلال المالي والإداري من أهم مميزات وخصائص الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري، يوجب الاعتراف لها بخصية الاستقلال المالي

¹ طيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، بن عكنون، الجزائر، 2009/2008م، ص113-114.

² رابح غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الجزائر، 2001م، ص77.

والذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفير مالية خاصة للجماعات المحلية بحث التملك للأموال الخاصة، هذا ما يوصفه قانون البلدية في الجزائر بأن يقوم المجلس الشعبي باسم البلدية، وتحت مراقبة المجلس بجميع الأموال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية¹، وما يوضح العلاقة بين الاستقلالية المالية والجماعات المحلية هو أن الاستقلال المالي يسمح للجماعة المحلية سواء الولاية أو البلدية بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسية الاقتصادية للدولة حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي.

وكل هذا يتم تحت رقابة السلطات المركزية مع منح استقلالية إدارية للجماعات المحلي، وهي من أهم المميزات تنتج بشكل عادي من الاعتراف بالشخصية المعنوية، فالاستقلال الإداري يعني أن تنشأ أجهزة تمتع بكل السلطات اللازمة، بحيث يتم توزيع الوثائق الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة، وذلك طبقاً وفق نظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة، وتتمتع هذه الاستقلالية بعدد من المزايا والمحاسن نذكر منها:

- تحقيق الإسراع في إصدار قرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.

- تكفل أحسن برغبات المواطنين وأكثر تفهم من الإدارة المركزية².

وما يمكن استخلاصه إذا لم يكن للجماعات المحلية موارد مالية مستقلة، فإن الاستقلال يعتبر ناقصاً ويحول دون ممارستها لاختصاصاتها، مع العلم أن هناك قاعدة تقول

¹ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار الجامعية للنشر، القاهرة، 2001، ص25.

² لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة بسكرة، العدد السابع، فيفري، 2005م، ص03.

من يمول يحكم، وإذا كان للإدارة المركزية دور في تمويل الجماعات المحلية ذات تبعية مطلقة وتلغي مبدأ استقلاليتها¹.

المطلب الثالث: الإستقلالية في ظل الإصلاحات المالية للجماعات المحلية.

إن من أهم الإصلاحات المالية التي عرفتھا الجماعات المحلية تمثلت في:

"تجديد الجباية، وإصلاح مداخل الأملاك، الاقتراض البنكي، وإصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية".

1- تجديد الجباية:

هذا التجديد يكون عن طريق اشتراك البلديات في الجباية المحلية، التي تمثل أداة أساسية لتمويل التنمية المحلية، فرغ الضرائب الموجودة عن طريق اشتراك الجماعات المحلية في تحديد وعاء الضريبة ونسبها وكيفية تغطيتها، والهدف من هذه الإصلاحات للجماعات المحلية، هو تقريب إدارة الجباية من المواطن للوصول إلى رفع مردودية الضرائب، وباعتبار الجماعات المحلية هي المستفيدة الأولى من الجباية المحلية، وهي بحاجة للأموال وجب عليها البحث عنها وتحصيلها.

وتعرض الدولة من منح إعانات التسيير والتجهيز للجماعات المحلية، إذ تخلت عن بعض الضرائب لصالح هذه الهيئات (الجماعات المحلية)².

2- إصلاح مداخيل الأملاك:

¹ عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد: 02، ديسمبر، 2007م، ص109.

² يوسف نور الدين، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، دراسة تقييمية للفترة 2000-2008م، مع دراسة حالة ولاية البويرة، جامعة بومرداس، مذكرة لنيل الماجستير في الاقتصاد فرع اقتصادية المالية والبنوك، 2010/2009م، ص159، ص160.

توفر الجماعات المحلة على أملاك عقارية، يمثل استعمالها من طرف الآخرين لأغراض خاصة مصدرا ماليا معتبرا يجب تثمينه من مردوده ولهذا وجب إعادة الاعتبار لها والحكم في التسيير الجيد لهذه الأملاك.

3-العقود البلدية للنجاعة:

يبرم العقد بين البلدية ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي، وممثلين عن الإدارة المركزية، وممثل عن المجلس الوطني للتخطيط، وممثل عن أحد البنوك (مثلا بنك الفلاحة والتنمية الريفية)، الهدف من العقود هو إعادة تأهيل البلدية واقتراح برامج تصحيحية على المدى القصير والمتوسط، هذا يسمح لها بتحسين التسيير والتحكم في مشاكل المتعلقة بها والغاية من ذلك من تحقيق التوازن الميزاني للبلدية، ويحدد عقدا للنجاعة إجراءات داخلية وأخرى خارجية.

- إجراءات داخلية: تهدف إلى تحسين قدرات البلدية بالتحكم في تنظيم، وتسيير الموارد البشرية والمادية.
- إجراءات خارجية: تدعيم العمليات التصحيحية بمساعدات مالية من الدولة أو من البنوك الأخرى¹.

4-العقود البلدية:

تتمثل في انجاز مشاريع تتجاوز بلدية واحدة وتحمل المنفعة لعدة بلديات متجاورة، بتقسيم الأعباء بين البلديات وفي المقابل تحقيق التنمية والهدف منها هو:

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

¹ المدرسة الوطنية للإدارة، التنمية المحلية: «حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة إدارة محلية»، 2001م، ص73،

- تنسيق الجهود بين البلديات لإنجاز عدد من التجهيزات وتحسين الخدمات والعقود البلدية، تمثل حلا ناجعا للاستجابة لحاجيات السكان بالنسبة للبلديات النائية.

5- تجديد الاقتراض النسبي:

يصبح القرض المصرفي وسيلة فعالة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية، بتجنيد الادخار المحلي وتسهيل إدماج الجماعات المحلية في البرامج الوطنية للتنمية، فالنظر في شروط الاقتراض المصرفي، يستدعي تحرير النظام القانوني في هذا المجال، وإعطاء المبادرة بطلب قروض بنكية للجماعات المحلية حسب قدراتها المالية، وتكون هذه القروض طويلة المدى¹.

6- الشركات المختلطة:

تساهم فيها الجماعات المحلية بأغلبية تفوق 50%، والباقي متعاملين خواص عموميين مثلك غرف التجارة والصناعة، وتهتم هذه الشركات ب:

- ترقية نشاطات البناء والتسيير العقاري.

- ترقية استغلال المرافق العمومية.

والغرض من اللجوء إلى هذا النوع من الشركات هو التحول نحو اقتصاد السوق وعدم التفرقة بين القطاعين العام والخاص.

7- إصلاح صندوق مشترك للجماعات المحلية:

بهدف تكوين التضامن المالي، ما بين الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية حسب المرسوم رقم 266/86 هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويتكفل بالمساهمة في تمويل التنمية المحلية

¹ عباس محمود محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 347، 358.

بتخصيص إعانات للبلديات والولايات، وشهد الصندوق في نقص السير، وكانت هناك اقتراحات عديدة منها:

-تحويله إلى بورصة الجماعات المحلية تفاوض فيها القيم العقارية الأسهم.

-السندات التي تصدرها الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية.

وما يمكن استنتاجه إن هذا الصندوق المشترك للجماعات المحلية يهدف إلى:

-توجيه الإدخال المحلي لتوجيه التجهيزات واستثمارات الجماعات المحلية، لاستجابة أمثل للتنمية المحلية.

-السماح للجماعات المحلية بإيجاد رؤوس أموال اللازمة لتحقيق تنميتها، أما بالنسبة لموضوع عمليات بورصة الجماعات المحلية يتمثل خاصة في:

- الأسهم: هي قيم بفوائد متغيرة تجعل صاحبها وكيلا في المرافق العمومية، أو مالكا في حالة الشركات المختلطة.
- السندات: وهي قيم بفوائد ثابتة تمثل ديونا على الجماعات المحلية، تعطي الحق في الحصول على نسبة فائدة محددة مسبقا في عقد الإصدار¹.

¹ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الولاية والبلدية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1997م، ص68.

الفصل الثاني

مضمون الاستقلالية المالية للجماعات

المحلي

تمهيد

المبحث الأول: مالية الجماعات المحلية

المطلب الأول: مفهوم ميزانية الجماعات المحلية.

المطلب الثاني: إعداد ميزانية الجماعات المحلية ومصادر

تمويلها.

المطلب الثالث: رقابة السلطة الإدارية على ميزانية

الجماعات المحلية.

المبحث الثاني: الاستقلالية المالية للولاية والبلدية.

المطلب الأول: الاستقلالية المالية للولاية.

المطلب الثاني: الاستقلالية المالية للبلدية.

تمهيد:

يرتكز نظام الإدارة المحلية على وجود وحدات إدارية مستقلة، تمتع بالشخصية المعنوية ضمن نطاق جغرافي معين في إقليم الدولة على أن تكون هذه الوحدات، ومن أمثلتها الولاية والبلدية، على أن تقوم هذه الأجهزة الإدارية المحلية بالإشراف على المرافق المحلية الإقليمية ومباشرتها بدلا من الحكومة المركزية، ومن أركان النظام المركزي الإداري وجود مجالس محلية منتخبة تتولى إدارة الشؤون، وتمتع بنوع من الاستقلال في مواجهة الإدارة المركزية والاستقلال، في هذا السياق يعني تمتع الجماعات المحلية بالحرية في ممارسة اختصاصاتها، وفي إنشاء وإدارة والإشراف على المرافق المحلية داخل حدود الوحدة المحلية، التي يمثلها وأن تكون لديه القدرة الذاتية ماليا وإداريا للقيام بالواجبات الموكلة إليه.

ولعل من أهم العوامل التي تضمن استقلال المجالس المحلية على النحو أن يتم أولا منح هذه المجالس الشخصية الاعتبارية، التي تضمن لها الاستقلال المالي والإداري، وأن يتم الأخذ بأسلوب الانتخاب بدلال من التعيين كطريقة لتشكيلها، نظرا لما تقوم به هذه الأخيرة من دور فعال في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، لتصبح بعد ذلك على مستوى قومي، ولعل أهم ما يميزها كونها إدارة قريبة من المواطن ونابعة من صميمه، وإن قرب الإدارة المحلية من المواطن يجعلها الأقدر على ادراك حاجياته المحلية، ويهيئ لها فرص النجاح، لتنفيذ السياسات لتصبح واقعا ملموسا يلبي تطلعات الجمهور المحلي، وهذا لقدرتها العالية على المشكلات والوفاء بالاحتياجات.

ولقد أقرت الدولة الجزائرية في أحكام دساتيرها ومختلف قوانينها، على أثر انتهاء التعدد السياسي، الذي يساهم في تسريع الخطى نحو النظام الديمقراطي على ضرورة الأخذ بنظام الإدارة المحلية، كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري المتضمن توزيع الوظيفة الإدارية

بين السلطة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة، تمارس صلاحياتها تحت إشراف السلطة المركزية.

وللتعرف على مضامين نظام إدارة الجماعات المحلية في الجزائر لابد من الإجمال بمختلف سمات هذه الإدارة وطرق تسييرها في الجانب المالي، كمفهوم الميزانية والرقابة المفروضة عليها، والتطرق للاستقلالية المالية لكل من الولاية والبلدية كل منهما على حدة.

المبحث الأول: مالية الجماعات المحلية.

لكي تدير الهيئة أو الجماعة المحلية في تحصيل الإيرادات وتوزيع النفقات وفق إجراءات وبرامج وقواعد مرسومة، فإن هذه الإيرادات والنفقات اللازمة لمدة زمنية مقبلة مقيدة في وثيقة يطلق عليها اسم الميزانية، ووضعت بأنها ميزانية الإدارة المحلية، تميزا لها عن ميزانية الدولة، وهذا كله في إطار ما يسمى بالاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

المطلب الأول: تعريف ميزانية الجماعات المحلية وأنواعها.

تعتبر ميزانية الإدارة المحلية المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة وهي تعكس بذلك الخطط والاتجاهات التنموية التي تعمل الجماعات المحلية على تحقيقها.

أولا: تعريف ميزانية الجماعات المحلية.

قبل التطرق لميزانية الجماعات المحلية يجب أولا تعريف الميزانية العامة للدولة، حيث تعرف على أنها: «تقدير ميزانية لدولة ما، وبترخيص وبشكل تشريعي بقانون المالية الذي يترجم الأهداف الاقتصادية والمالية للحكومة والميزانية، تتألف من مجموعة حسابات التي ترسم لسنة مالية واحدة جميع الموارد والأعباء الدائمة للدولة».

فبالنسبة لتعريف ميزانية البلدية: تعرف بأنها ميزانية الإدارة المحلية، وهي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه من خلال سنة معينة، وهي بذلك تعكس الخطط والاتجاهات من أجل احتياجات ورغبات المواطنين.

أما عن ميزانية الولاية: فتعرف بأنها: «وثيقة مالية تظهر في جانبها التقديرات الخاصة بمصروفات ومداخل الولاية، بمعنى أنها بيان تفصيلي لمجموعة ما تتفقه الولاية وما تحصله من مبالغ مالية لفترة زمنية عادة ما تكون سنة».

ومن التعريفين لميزانية البلدية والولاية نستنتج أن تعريف ميزانية الجماعات المحلية هو عبارة عن: «وثيقة تقدر النفقات والإيرادات النهائية للجماعات المحلية، وترخص لها فترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة وأداة فعالة لتسيير مصالح الجماعات المحلية، بما يحقق أهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة»¹.

ثانيا: أنواع ميزانية الجماعات المحلية.

تتشكل ميزانية الجماعات المحلية من وثيقتين هما الميزانية الأولية والميزانية الإضافية.

1. الميزانية الأولية:

وهي الوثيقة الأصلية التي يمكن أن تكفي لوحدها، تقدر فيها جميع النفقات والإيرادات المتعلقة بالدورة التي وضعت من أجلها، وهي تحتوي على وثائق.

- الميزانية الأصلية ذاتها.
- جدول تلخيص يسمح التحقق بالتوازن بين أقسام الميزانية.
- جدول إحصائية ملحقة.

وتجدر الإشارة إلى أن الصفحة الأولى من الميزانية تعطي ملخصا عاما عن الوضعية الاقتصادية والسياسية المالية للجماعات المحلية، ولا بد أن يتم وضع هذه الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية الجديدة.

¹ معامير سفيان، قرطب أسامة، أثر التحصيل الضريبي على ميزانية الجماعات المحلية: «دراسة حالة بلدية أدرار»، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم التجارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2016/2017م.

2. الميزانية الإضافية:

يتمثل دورها في إعادة النظر في الميزانية الأولية، قصد تكميلها وتعديلها بإجراء معادلة النفقات والإيرادات خلال السنة المالية، تبعا لنتائج تنفيذ ميزانية السنة السابقة، تعتبر إذن الميزانية الإضافية تصحيحا وتتميما للميزانية الأولية¹.

المطلب الثاني: إعداد ميزانية الجماعات المحلية ومصادر تمويلها.

ان تحضير الميزانية يعتبر عمل مهم جدا ويعبر في ذات الوقت عن استقلالية الجماعات المحلية في التسيير حيث تقوم بالتقدير لمختلف نفقاتها و كذلك البرامج التنموية التي تطمح الى تحقيقها خلال سنة كاملة بناء على نسبة الموارد التي تستفيد منها.

أولا: إعداد ميزانية الجماعات المحلية.

ستتم دراسة مراحل إعداد الميزانية للجماعات المحلية والمصادقة عليها، وفق قواعد التي جاء بها قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 12-07².

• تحضير الميزانية العامة:

يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد مشروع ميزانية البلدية، وهذا بمساعدة أمنائها العامين والمصالح المختصة، وفقا لتعليمات وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية، ولتمكينها من تحضير ميزانيتها، يبلغ مدير الضراب للولاية كل سنة الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغ التحصيلات المنتظرة، فيما يخص الضرائب والرسوم، التي تقوم مصالحه بتحصيلها لفائدة هذه الجماعات

¹ يلس شاوش بشير، المالية العامة: «المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري»، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013/2012م، ص163، 162.

² ينظر: المادة 180 من قانون البلدية 11-10 والمادة 160 ، قانون الولاية 12-07.

ويتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في ميزانية السنة على أساس آخر النتائج المعروفة للتحصيل¹.

• التصويت والمصادقة على الميزانية المحلية:

تقدم الميزانية المحلية بعد إعدادها إلى المجلس الشعبي البلدي، والمجلس الشعبي الولائي، وذلك من أجل الدراسة والتصويت والمصادقة، ويكون مع هذه الميزانية دفتر أو كراس الملاحظات ويتركب من ملخص، وفقا لترتيب مواد الميزانية وكذلك تفصيل توجيه كل اعتماد وطبيعته وأسباب الاقتراحات المسجلة في هذه الميزانية، ويكون الشرح معمقا حول النفقات التي تظهر لأول مرة في الميزانية².

يصوت على ميزانية البلدية، المجلس الشعبي البلدي، وذلك عند تقديمها من رئيس المجلس، وتتم عملية التصويت فيما يخص الاعتمادات بابًا، بابًا ومادة، مادة. أما التصويت على ميزانية الولاية فيتم من طرف المجلس الشعبي الولائي بابًا، بابًا، وهي تشمل فضلا عن ذلك على توزيع النفقات والإيرادات في شكل فصول وفصول فرعية ومواد.

غير أنه إذا لم تتم الموافقة على ميزانية الولاية أو البلدية بصفة نهائية قبل السنة المالية، لسبب من الأسباب، يستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المدرجة في السنة المالية الأخيرة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة³.

¹ يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص164.

² لخضر مرغاد، واقع المالية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الاقتصاد وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001/2000م، ص38،39.

³ دنيدي يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ط2، 2014م، ص148-149.

ولا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة، وإذا لم تنص على النفقات الإلزامية وفي حالة مخالفة تؤخذ الإجراءات التالية:

- يرجعها الوالي مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوما التي تلي استلامها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- تخضع الميزانية للمداولة الثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال 10 أيام.
- إذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المطلوبة خلال 08 أيام التتالي الأعدار تضبط تلقائيا من طرف الوالي¹.
- يمكن للوالي وتحت سلطته أن يفوض رئيس الدائرة أن يصادق على مداوات المجالس الشعبية البلدية المتضمنة الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات، والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها.

ومن هنا يبدو جليا تدخل الهيئة الوصائية في هذه المرحلة، بحيث لا يكفي التصويت على الميزانية من طرف المجلس الشعبي البلدي، فلا بد من تدخل الوالي والموافقة عليها عن طريق المصادقة، وقد يذهب أبعد من ذلك عن طريق ما يسمى بالحلول المالي².

ثانيا: مصادر تمويل الجماعات المحلية.

تعددت مصادر تمويل الجماعات المحلية من موارد ذاتية أو داخلية، وموارد خارجية وهي كما يلي:

1. مصادر التمويل الداخلية:

¹ زين الدين بكاي، عبد الرزاق سبة، مالية الجماعات المحلية في الجزائر بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة العقيد احمد دارية، أدرار، 2018/2019م، ص33-34.

² بوزار مريم، ميزانية البلدية بين الاستقلالية وتقبيد السلطة الوصية، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق، المدية، المجلد: 05، جانفي 2019م، ص268.

تأتي الموارد الداخلية أو الذاتية لميزانية الجماعات المحلية في عدة مصادر، ويمكن تقسيمها إلى موارد غير جبائية وموارد جبائية.

أ. الموارد الغير الجبائية:

تتمثل الموارد غير جبائية أساسا في ناتج توثيق الجماعات المحلية لإمكانياتها مواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها وتسيير مواردها المالية وثروتها العقارية.

- **التمويل الذاتي:** وفقا للمادة 161 والمادة 136 من قانون البلدية والولاية على التوالي، يتعين على كل من البلدية والولاية ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير، وتحويله إلى قسم التجهيز والاستثمار، ويهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلدية والولاية، حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها، ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10% إلى 20%، وتقدر نسبة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير والمتمثلة فيما يلي:

-الضرائب الغير مباشرة (بالنسبة للبلديات).

-الضرائب الغير مباشرة (بالنسبة للولاية).

- **الإيرادات ونواتج الأملاك:** وهي الإيرادات التي تنتج عن استغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأملكها بنفسها، باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام، أو ما تحصل عليه نتيجة استعمال أملاكها من طرف الغير، كبيع المحاصيل الزراعية، أو حقوق الإيجار للاستغلال في المعرض والأسواق وأماكن التوقف...إلخ.
- **إيرادات الاستغلال المالي:** تتمثل نواتج الاستغلال في كل الموارد المالية الناتجة عن بيع الموارد المالية الناتجة عن بيع منتجات، أو تأدية خدمات للمواطنين والتي توفرها الجماعات المحلية، وتتسم هذه الإيرادات بالتنوع وترتبط بمدى ديناميكية الجماعات

المحلية، ونجد منها نواتج بيع السلع، وتأدية الخدمات المتمثلة في فحص وختم اللحوم... إلخ¹.

ب. الموارد الجبائية:

إلى جانب الإيرادات غير الجبائية التي تتحصل عليها جماعات المحلية خلال السنة، تتوفر على موارد جبائية ذات أهمية كبيرة في ميزانيتها، إذ تتحصل الموارد الجبائية حوالي 90% من ميزانية البلديات، وتتكون من مداخيل الضرائب والرسوم المخصصة كلياً أو جزئياً إلى الجماعات المحلية، والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتتمثل هذه الضرائب والرسوم أساساً في الرسم على النشاط المهني، الدفع الجغرافي والذي تم إلغائه بموجب قانون المالية 2006م والرسم العاري، رسم التطهير، رسم الإقامة، الرسم على القيمة المضافة، الرسم على الذبح، الضريبة على الممتلكات وقسيمة السيارات.

2. مصادر التمويل الخارجية:

تلجأ الجماعات المحلية لتمويل ميزانيتها من الموارد الخارجية في حالة عدم اكتفاء ميزانيتها بالموارد الداخلية، ومنه نجد أن هذه المصادر هي كالتالي:

أ. الإعانات الحكومية:

وهي تلك المبالغ التي تساهم الميزانية العامة للدولة على الاتفاق على التنمية المحلية، ونفقات المجالس المحلية، لمساعدتها في الاطلاع على بعض اختصاصاتها القانونية، وتهدف هذه الإعانات إلى تكملة الموارد المالية للهيئة المحلية، وتقليل الفوارق بينها لتحقيق التوازن والملائمة بين حاجات المجتمع المحلي، ومستوى السلع والخدمات المقدمة.

ب. القروض:

¹ بسمه عولمي، تقييم الجباية المحلية (مقال منشور بمجلة العلوم الإنسانية، جامعة البليدة)، ص 299.

لقد رخص المشرع الجزائري للجماعات المحلية إمكانية لجوئها إلى القروض البنكية، وقصد تمويل ميزانيتها، وذلك بموجب المادة 146 من قانون البلدية 08/90، وأنشأت الدولة منذ سنة 1964م بنوكا عمومية تقدم قروضا للجماعات المحلية، وكان أول بنك قام بهذه المهمة هو الصندوق هو الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، ثم أنشأ بنك التنمية المحلية عام 1985م، الذي اتخذ منوال البنوك التي قبله في منح القروض، وعندما يتم منح قروض للجماعات المحلية، فإنه يتم تسديد رأسمال الدين بفضل إيراداتها من الاستهلاك والتمثلة في:

- مساهمات المتعهدين في نفقات التجهيز العمومية عن طريق رسوم محلية للتجهيز.

- إعانات الدولة عن طريق تقديم مساعدات.

- الاقتطاعات من ميزانية التسيير.

وعموما يكون القرض المحصل عليه من قبل البلدية يمثل القرض الإيجاري، مما يساعد البلدية على تخصيص هذه الأموال للعمليات التي تحقق إيرادات من أجل تسديد الديون¹.

المطلب الثالث: رقابة السلطة الإدارية على ميزانية الجماعات المحلية

تقوم السلطة الوصية بالرقابة على ميزانية الجماعات المحلية على اعتبار انها تحرص على المحافظة على ميزانية متوازنة لأجل تحقيق الاهداف الاقتصادية و الاجتماعية لكافة المواطنين عبر اقليم الجماعات المحلية.

أولا: رقابة المراقب المالي على ميزانية الجماعات المحلية.

¹ بسمة عولمي، مرجع سابق ذكره، ص302.

1. تعريف المراقب المالي:

المراقب المالي هو شخص معين من الإدارة المركزية يمارس مهامه على المستوى الإقليمي (الولاية والبلدية)، ويتم تعيينه بمقتضى قرار الوزير المكلف بالميزانية¹. ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية، ويعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري، ورقابة المراقب المالي هي رقابة مشروعية وليست مراقبة ملائمة؛ إذ أنها تقوم على رقابة مشروعية النفقة².

2. مجال رقابة المراقب المالي:

اقتصرت الرقابة المسبقة للنفقات الملتمزم بها في بداية تطبيقها فيما يخص الجماعات المحلية، على ميزانية الولايات دون البلديات، حيث استبعدت من مجال تطبيق هذه الرقابة وهذا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992م المتعلق بالرابطة السابقة للنفقات الملتمزم بها³.

إلا أنه وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16/11/2009م، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالف الذكر، قد أصبحت ميزانية البلديات هي كذلك مشمولة بهذه الرقابة، وهذا وفقا لما نصت عليه المادة 02 من المرسوم التنفيذي⁴.

¹ ينظر: المادة 4 من المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413هـ الموافق 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها يمارس الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها المراقبون الماليون، وبمساعدة مراقبين ماليين طبقا لأحكام هذا المرسوم.

² ترشين عبد العزيز، حجيري نور الدين، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2017/2018م، ص3.

³ عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010/2011م، ص269.

⁴ ينظر: المادة 02 من المرسوم التنفيذي 09-374 تعدل وتتم أحكام المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992م

تمثل دور المراقب المالي في ممارسة رقابة قبلية على الالتزام بالنفقة والتأشيرة عليه، لا يمكن لأية إدارة عمومية صرف اعتماد، إلا إذا كان الالتزام بالنفقة صحيحا ومؤشرا من طرف المراقب المالي¹.

لقد حدد المرسوم الصادر في 1992م نوع العمليات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي².

3. مهمة المراقب المالي:

لا يمكن للمراقب المالي تسليم التأشيرة إلا بعد فحصه لعناصر النفقة الملتمزم بها.

• عناصر الالتزام بالنفقة الخاضعة للمراقبة:

للتأكد من صحة الالتزام بالنفقة يستوجب على المراقب المالي فحص العناصر التالية من الالتزام³:

"صفة الأمر بالصرف كما ورد تحديه في القانون والتنظيم، مطابقة النفقة الملتمزم بها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، توفر لاعتمادات أو المناصب المالية، التخصيص القانوني للنفقة، مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبنية في الوثيقة المرفقة، وجود التأشيريات أو الآراء المسبقة عندما يشترطها التنظيم المعمول به، توفر الاعتمادات أو المناصب المالية، التخصيص القانوني للنفقة، مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبنية في الوثيقة المرفقة، وجود التأشيريات أو الآراء المسبقة عندما يشترطها التنظيم المعمول به"⁴.

ومن هذا نجد أن المراقب المالي يسعى للتأكد من توفر العناصر السابقة ذكرها، فإذا توفرت أشر بالموافقة على السجل أو الوثيقة المثبتة بالالتزام بالنفقة، أو يقوم برفض التأشيرة

¹ يلس بشر شاوش، المرجع السابق، ص283.

² ينظر: المواد 5 و6 و7 من المرسوم التنفيذي 92-414.

³ ينظر: المادة 9 من المرسوم التنفيذي 92-414 السالف الذكر.

⁴ يلس بشر شاوش، مرجع سابق، ص284.

لانعدام العناصر السابقة مع تعليل الرفض في مدة لا تفوق 20 يوما، ومن كل هذا نجد أن هناك حالات قد يتم فيها رفض التأشيرة على الالتزام بالنفقة، غير أن هذه الرفض قد يكتسي طابع مؤقت كما يكتسي طابعا نهائيا.

حالات الرفض المؤقت أو النهائي للتأشيرة على الالتزام بالنفقة:

• حالات الرفض المؤقت.

لقد بُنيت المادة 11 من المرسوم حالات الرفض المؤقت وهي:

- اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.

- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.

- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة¹.

• حالات الرفض النهائي:

لقد بنيت المادة 12 من المرسوم حالات الرفض النهائي وهي:

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.

- عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت².

4. مسؤولية المراقب المالي:

¹ ينظر: المادة 11 من المرسوم التنفيذي 92-414.

² ينظر: المادة 12 من المرسوم التنفيذي 92-414.

يعتبر المراقب المالي مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها، وعن التأشيرات التي يسلمها، أما بالنسبة للمراقب المالي المساعد فيكون مسؤولاً عن الأعمال والتصرفات التي يقوم بها، وعن التأشيرات التي يسلمها، وهذا في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي¹.

يملك المراقب المالي سلطة واسعة في مواجهة الأمرين بالصرف القائمين بتسيير المرافق العمومية، فإذا أشر على نفقة رغم عدم صحتها يكون عرض الأموال العمومية للضياع، وإذا تشدد في الرقابة ورفض التأشير عليها دون سبب جدي يكون عرقل نشاط المرافق العمومية، وفي كلتا الحالتين يكون مخطئاً لذلك أقام التشريع المتعلق بمجلس المحاسبة مسؤوليته الشخصية في الحالتين.

اعتبر الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية، أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية مخالفة لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية².

إلا أن مسؤولية كل من المراقب المالي والمراقب المالي المساعد تسقط في حالة الرفض النهائي للالتزامات بالنفقات السابق ذكرها، وهذا بمناسبة تحديد شروط وإجراءات الرقابة، وتنتقل بذلك المسؤولية للأمر بالصرف في حالة عدم التزامه بمذكرة الرفض، ويتعين عليه في هذه الحالة اعلام الوزير المكلف بالميزانية بموجب مقرر معلل³.

ثانياً: رقابة المحاسب العمومي على ميزانية الجماعات المحلية.

1. تعريف المحاسب العمومي:

¹ عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 273.

² يلس بشر شاوش، المرجع السابق، ص 287.

³ عبد الصديق شيخ، المرجع نفسه، ص 273 ص 274.

تكريسا لحرص المشرع بإعطاء مكانة معتبرة للأعمال الإدارية التي يترتب عنها نفقات عمومية، فقد دعم الرقابة السابقة للمراقب المالي برقابة أخرى من أجل تفادي أي اختلال في تسيير الأموال العمومية، تمثلت هذه الرقابة في رقابة المحاسب العمومي¹.

المحاسب العمومي هو كل موظف أو عون له الصفة القانونية، للممارسة باسم الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية عمليات الإيرادات والنفقات وحياسة وتداول الأموال والقيم العمومية²، وهذا ما نصت عليه المادة 33 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية يعد محاسبا عموميا في مفهوم الأحكام كل شخص يعين قانون للقيام، فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين 18 و22 بالعمليات التالية:

-تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

-ضمان حراسة الأموال والسندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.

-تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.

-حركة حسابات موجودات³.

2. مجال رقابة المحاسب العمومي:

يتواجد المحاسب العمومي على مستوى جميع الهيئات والإدارات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وذلك ليمارس رقابة محاسبية على تنفيذ النفقات العمومية بصفة شاملة، وتمارس هذه الرقابة من طرفه قبل قيامه بعمليات الدفع للنفقات على جميع أجهزة

¹ تريش عبد العزيز، حجيري نور الدين، المرجع السابق، ص6.

² زغاد نصير، بن صوشة الساسي، النظام القانوني للمحاسب العمومي، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017/2018م، ص06.

³ ينظر: المادة 33 من القانون 90-21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 هـ الموافق 15 نوفمبر 1990م يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد: 33.

الدولة، وعلى جميع تصرفاتها المالية المتعلقة بتنفيذ هذه النفقات فهي رقابة شاملة من حيث مجال تغطيتها للأجهزة¹.

ووفقا لأحكام المادة الأولى من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية، والتي جاء فيها الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على:

-الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة.

-المجلس الدستوري.

-المجلس الشعبي الوطني.

-مجلس المحاسبة.

-الميزانيات الملحقة.

-الجماعات الإقليمية (الولاية، البلدية).

-المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري².

3. التنافي بين وظيفتي الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين:

يخضع تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية إلى قواعد المحاسبة العمومية، التي تركز على مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية، وهو يعد أساس تنفيذ ميزانية الدولة والجماعات المحلية، لقد كرسته المادة 55 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية بنصها على أنه:

¹ زغاد نصير، حجيري نور الدين، المرجع السابق، ص06.

² ينظر: المادة 1 من القانون 90-21.

«تتألف وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي»¹.

يؤدي تطبيق هذا المبدأ إلى تقسيم المهام بحيث من يتداول المال العام (المحاسب العمومي)، لا يملك سلطة التصرف فيه ومن يملك سلطة التصرف في المال العام لا يملك سلطة حيازة وتداول المال العام، ونتيجة لذلك فإن تطبيق مبدأ الفصل يسمح بتحقيق مجموعة من الأهداف نلخصها فيما يلي:

- التبرير الفني لتقسيم العمل.

- تسهيل الرقابة.

- تطبيق وحدة الصندوق².

4. مسؤولية المحاسب العمومي:

تحددت مسؤولية المحاسب العمومي تبعا للالتزامات الملقاة على عاتقه بالمهام السنة إليه، بالإضافة إلى مسؤوليته على الأعوان الذين يعملون تحت سلطته³.

ثالثا: الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات المحلية:

تخضع ميزانية الجماعات المحلية لرقابة الجهات الوصية عليها، وذلك أثناء وضع الميزانية وعند تنفيذها، وتمارس هذه الرقابة على مالية الولاية، كما تمارس هذه الرقابة أيضا على مالية البلدية.

أ. الرقابة الوصائية على مالية الولاية:

¹ عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 264.

² حرفوش ليلة، إفراج فزوجة، دور المحاسب العمومي والمفتشية العامة للمالية في الرقابة على مالية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق العام، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015/2016م، ص 24-25.

³ زغاد نصير، بن صوشة الساسي، المرجع السابق، ص 42.

تخضع الولاية لرقابة الجهة الوصية (الوزير المكلف بالداخلية)، أثناء وضع الميزانية وعند تنفيذها وتأخذ هذه الرقابة إحدى هاتين الصورتين إما المصادقة أو الحلول¹.

فيما يخص المصادقة تكلمت عليه المادة 55 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، وأما الحلول تكلمت عليه المادة 168 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

ب. الرقابة الوصائية على ميزانية البلدية

تخضع البلدية لرقابة الوالي أثناء وضع الميزانية وعند تنفيذها تمارس هذه الرقابة على صورتين إما المصادقة أو الحلول.

فيما يخص المصادقة تكلمت عليه المادة 56 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، وأما الحلول تكلمت عليه المادة 102 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية².

المبحث الثاني: الاستقلالية المالية للولاية والبلدية.

الاستقلالية المالية للهيئات المحلية يصاحبها الاعتراف بالشخصية المعنوية والاعتراف بالاختصاصات والآمال، التي تقوم بها الهيئات في إطار مبدأ اللامركزية الإدارية، فالاستقلالية المالية تمكن الوحدات المحلية من تمويل وتأدية اختصاصها على أكمل وجه.

المطلب الأول: الاستقلالية المالية للولاية.

تعد ميزانية الولاية من طرف الوالي بمساعدة اللجنة المالية الولائية بحيث تكون متوازنة و تقدم الميزانية للمجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليها وذلك بحضور جميع رؤساء المصالح المعنية.

¹ ترشين عبد العزيز، حجيري عز الدين، المرجع السابق، ص21.

² المرجع نفسه، ص22.

أولاً: مهام وصلاحيات الولاية.

تساهم الولاية مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافة وحماية البيئة، وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن ضمن مجال اختصاصها المخول لها بموجب القانون 07/12 المتعلق بالولاية بموجب المادة 33، أن يشكل المجلس الولائي لجان من بين أعضائه وتكون دائمة تهتم بالمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما المتعلقة فيما يلي¹:

- الترفيه والتعليم العالي والتكوين المهني.
- الاقتصاد والمالية.
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- الاتصال والتكنولوجيا والإعلام.
- تهيئة الإقليم والنقل.
- التعمير والسكن.
- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة.
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والدينية والوقف والرياضة والشباب.
- التنمية والتجهيز.

وبموجب هذا القانون تم توضيح أيضا دور الوالي على المستوى المحلي، وصلاحياته مع منحه سلطات إضافية باعتباره ممثل الجماعة المحلية والأمر بصرف الأموال والمكلف بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، وتوفير الاستشارة له وتمثل مهام الوالي أساسا في تنفيذ القوانين والتنظيمات والأمن القومي، والحفاظ على النظام العام، وتسيير الأوضاع الاستثنائية وضمان السير الحسن والمستثمر للخدمة العمومية.

¹ رئيس الجمهورية، المرسوم الرئاسي رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21م المتعلق بالولاية ص 08-11.

وإذا نظرنا إلى القانون 07/12 نرى أنه خصص لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي المواد من 73 إلى 101 ما يمثل 29 مادة، وهو ما يدل على الاختصاصات الواسعة لهذه ما سنذكره بشكل مختصر كما يلي¹:

1- في مجال الاختصاصات العامة: تتناول مجالات عدة ذكرها في المادة 77.

2- في مجال التنمية الاقتصادية والهيكل القاعدية: يبادر المجلس الولائي طبقا للمواد من 88 إلى 91 من قانون الولاية بالأعمال المرتبطة بأشغال وهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها.

3- في مجال الفلاحة والري: يبادر المجلس بوضع كل مشروع، يهدف إلى توسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي والوقاية من الكوارث².

4- في مجال الاجتماعي والثقافي والسياحي: يمارس المجلس مهام كثيرة ذات طابع اجتماعي وثقافي طبقا للمواد 93 إلى 99.

5- في مجال السكن: المادة 100 تنص بأنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يساهم في إنجاز برامج السكن، والمواد التي خصصت للمجلس الولائي في مجال السكن في 100 و101.

6- في المجال المالي: يتولى المجلس الشعبي الولائي المصادقة على الميزانية بعد مناقشتها، واتخاذ كافة التدابير هذا ما أشارت إليه المادة 169.

• **اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي:** يمارس اختصاصات أهمها³:

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر النشر والتوزيع، الجزائر، 2012م، ص 230-231.

² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 232-234.

³ رئيس الجمهورية، المرسوم الرئاسي رقم 07/12 المؤرخ في 21/03/2012م، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق، ص 10.

- إرسال استدعاء للأعضاء مرفقة بجدول الأعمال قبل 10 أيام من الاجتماع (المادة 17).

- يتولى إدارة مناقشات وضبط الجلسة طبقا للمادة 27 من القانون 07/12.

- يختار الموظف مهام أمانة الجلسة بين الموظفين بديوان الرئاسة.

- يقترح اللجان الدائمة طبقا للمادة 34.

- يطلع الوالي باستقالة المنتخب الولائي حسب المادة 35.

- إيداع مستخلص مداولة المجلس الولائي لدى الولاية مقابل وصل استلام (الفقرة 2 المادة 50).

- يختار المجلس في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية (المادة 73).

- يبلغ رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس بالوضعية العامة للولاية.

- يجوز لرئيس المجلس أن يقدم استقالته، وهذا أمام هيئة الدولة.

• اختصاصات الوالي:

أ. باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:

- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي حسب المادة 102 والمادة 124، كما يقدم

تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداولة المجلس السابقة (المادة 104).

- إطلاع المجلس سنويا على نشاط مصالح الدولة على مستوى الولاية.

- يسهر على إشعار مداولات المجلس ويوجه التعليمات لمختلف مصالح (المادة 102)،

بفرض تنفيذ ما تداول حول المجلس.

ب. صلاحياته باعتباره ممثلا للولاية:

- يتولى إدارة أملاك الولاية والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية.

- يمثل الوالي الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية وتمثيلها أمام القضاء.

- يقوم الوالي بإعداد مشروع الميزانية، ويعرضها على المجلس الولائي ويتولى تنفيذ الميزانية بعد المصادقة عليها.
- يتولى إبرام العقود والصفقات باسم الولاية كما يقدم بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشته، ويتولى الإشراف على المصالح التابعة للولاية، ويمارس سلطة السلمية المقررة قانونا على مجموع الموظفين التابعين للولاية¹.

ثانيا: الاتجاه نحو الاستقلالية المالية.

إن توافر المواد المالية المحلية يشجع هذه الهيئات للبدء بمشروعات التنمية للرفع من مستويات المعيشية للأفراد، وتحسينها إلى مستوى أفضل، لذلك فإن إحقاق هذه البرامج والمشروعات التنموية في جانبها المحلي يتوقف بالدرجة الأولى على مدى توافر الموارد المالية المحلية، أي طريقة تمويل التنمية المحلية والوحدات المحلية كالولاية والبلدية، تواجه مشكلة التمويل وضعف الموارد المالية المحلية المخصصة لأغراض التنمية، وتحقيق الحاجيات المختلفة للسكان²، وبذلك يصعب على هذه تنفيذ كافة البرامج التي تحقق الرفاهية لسكان الوحدات المحلية.

إن هذه تخص الاستقلال الفعلي والحقيقي للولاية والبلدية في الحصول على الموارد المالية، حيث تنقيد كذلك حريتها بالرقابة على ميزانيتها وعلى أوجه الصرف الخاص بإرادتها المختلفة غير إن عدم كفاية الموارد المالية المحلية لا يعود فقط إلى القيود التي تمارسه السلطة، وأنها يعود كذلك إلى صغر حجم الوحدات المحلية ومواردها المالية، التي لا يمكنها الحصول على الموارد المالية الكافية، وذلك لوجود علاق قوية بين مساحة الولاية مثلا ومواردها المالية، حيث إن القدرة التمويلية غالبا ما تتناسب جدا مع كبر الوحدة المحلي

¹ عمار بوضياف، مرجع ساب الذكر، ص242، 243.

² وسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية في إطار صندوق الجنوب، دراسة واقع المشاريع التنموية، مذكرة ماجستير في الاقتصاد غير منشورة، جامعة بسكرة، بسكرة، 2004/2005م، ص50، ص61.

(الولاية) وكثافته السكانية ودرجة تقديمها الحضاري، وهذا في حالة توفر الموارد المطلوبة، ولكن مع تنوع مصادر التمويل بالجماعات المحلية نظرا لتنوع الخدمات المقدمة من جهة واختلاف المشروعات من جهة أخرى.

وهنا يتضح العلاقة الطردية بين الاستقلالية المالية والتنمية على المستوى المحلي، فكلما زاد الاستقلال المالي زادت معدلات التنمية هذا من جهة، وكلما زاد الاستقلال المالي زادت درجة استقلالية الإدارة المحلية من جهة ثانية.

إذن الموارد المالية الذاتية قد تقاس بها درجة الاستقلالية المالية، وعلى ضوء ذلك تقسم مصادر التمويل المحلي إلى:

موارد مالية ذاتية نذكر منها:

-الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم (مداخيل الجباية والرسوم).

-الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية (مداخيل الممتلكات).

-موارد مالية خارجية (تمويل خارجي).

إعانات الدولة والقروض المحلية.

فالموارد الخارجية هي الناتجة عن المساعدات المالية التي تقدمها الدولة للولاية والبلدية بدعم ميزانيتها، إضافة إلى القروض والهبات والوصايا تؤدي هذه الإعانات أهدافا اقتصادية، وأخرى اجتماعية تتمثل في تعميم الرخاء في مختلف مناطق الدولة، وإذابة الفوارق بين المناطق الفقيرة والنائية والمناطق الغنية والإعانات الحكومية، غالبا ما تتضمن شروطا تقيد حرية واستقلال المجالس المحلية، إذ أنها توجب في الكثير من الأحيان فوضع الإدارة

المحلية عند اتفاقها الإعانات الحكومية إلى رقابة مالية وحسابية من الهيئات المركزية، وكما هو الحال عند القروض فإن اشتراط موافقة الحكومة المركزية يحقق أهداف عامة¹:

-ممارسة نوع من الرقابة على الإنفاق المالي المحلي.

-الحفاظ على سمعة المجالس المحلية وإمكانيات المجالس المحلية في سداد الأقساط والفوائد المستحقة عليها في المواعيد المحددة.

-التحكم في سعر الفائدة عن طريق توزيع القروض على الفترات متباعدة.

وعادة ما يكون هذا التدخل مستهدف لتحقيق رقابة السلطة المركزية على الجماعات المحلية، وهذا التدخل له سلبيات كثيرة مما يلغي الاستقلالية المالية للإدارة المحلية، ويجعلها في ارتباط علمي حتى في اتخاذ القرارات مما يعني التبعية للسلطة المركزية، ويبدو أن التقدم والتحرك نحو الاستقلالية المالية أصبح في الوقت الحاضر ضرورة حتمية، فإذا ما طبقت بكل تفاصيلها فإن في ذلك التنمية على المستوى المحلي، وزيادة المكاسب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتزيد فعالية دور الإدارة المحلية، وترفع من قدرة الاستقرار السياسي في مواجهة الإدارة المركزية وضغوطاتها والاتجاه نحو الاستقلال المالي هو فرصة في سبيل قضاء المشاكل الاجتماعية كالفقر والبطالة، لأن الموظف المحلي قريب من الواقع وله قدرة على تحديد الحاجيات والنقائص لدى المجتمع المحلي، وتحديد الأسباب أكثر من المسؤول المركزي، والاستقلالية المالية تحتاج بالتأكيد إلى جماعة منتخبة تتمتع بقدرات السير وفقا للمبادئ العلمية الحديثة لدافعها الأساسي خدمة المواطن والمنطقة المسؤولة عنها.

¹ محمد صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، المحمدية العامة، الجزائر، ط1، 1999م، ص47.

المطلب الثاني: الاستقلالية المالية للبلدية.

ان قدرة السلطات المحلية في البلديات على تأمين الخدمات الضرورية للمواطنين مرتبطة بشكل اساسي بالموارد المالية للبلدية وامكانية تتميتها ويمكن القول ان الموارد المالية هي عنصر اساسي للاستقلال المحلي ويرفع من قدرها في ممارسة اختصاصها.

أولاً: مهام وصلاحيات البلدية.

تتمتع البلديات بشكل عام بصلاحيات كثيرة ومتنوعة لها امتدادات في كل القطاعات تقريبا مثل¹: التعليم، الرياضة، الثقافة، الشؤون الاجتماعية والاقتصادية... الخ، وبسبب قربها من المواطن بالدرجة الأولى جعل من البلدية تكتسب موقعا هاما في التنمية المحلية، نظرا لمعرفتها أكثر من أي ظرف آخر باحتياجات المواطنين المتواجدين في رقعتها، فقد نصت المادة 15 من الدستور الجزائري المعدل المؤرخ في نوفمبر 1998م على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية والبلدية هي الجماعة القاعدية، ومن ثم فإن البلدية هي الخلية الأساسية لأي عمل محلي يتجه الرقي والازدهار بالمواطنين، وقد حاولت مختلف القوانين المتعلقة بالبلدية الصادرة منذ الاستقلال، وعلى رأسها القانون البلدي رقم 80/94 الصادر بتاريخ 07 أفريل 1990م مهام وصلاحيات عديدة للبلدية نتج عنها ارتفاع كبير في نفقاتها على حساب الموارد المالية المتاحة لديها، كما أدى ذلك إلى تضاعف الاحتياجات والمطالب بأكثر من ثماني مرات، وبشكل عام يمكن إنجاز أهم المهام الخاصة بالبلديات كما حددها القانون البلدي السابق ذكرها في بابه الثالث كما يلي:

- التهيئة والتنمية المحلية.

- التعمير والهياكل الأساسية للتجهيز.

¹مهانة يتطوح، إشكالية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر، تقرير تربص بالمدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1998م، ص34.

- التعليم

- الشؤون الاجتماعية.

- حفظ الصحة والنظافة والمحيط.

• اختصاصات ومهام المجلس الشعبي البلدي في القانون 10/11:

يتولى المجلس الشعبي البلدي إدارة الشؤون العامة، من خلال مداولاته في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين في إقليم البلدية، وقد جعل المشرع الجزائري هذه الصلاحيات في قوانين، ويمكن إجمالها في النقاط التالية¹:

- في مجال تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة والتخطيط.

- في المجال الاجتماعي كإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها، وإنجاز المراكز الصحية... الخ.

في المجال المالي: طبقا للمادة 180 يتولى المجلس الشعبي البلدي المصادقة على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعينة والإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية مادة بمادة، وباب باب.

- في المجال الاقتصادي: يخضع أي مشروع استثماري لرأي المجلس الشعبي البلدي، حسب المادة 109 من القانون 10/11.

• اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في قانون 10/11²:

يتمتع بالازدواج الوظيفي يتصرف أحيانا باسم البلدية، وأحيانا باسم الدولة تحت سلطة الوالي، ويمكن إجمال صلاحياته فيما يلي:

¹ القانون 10/11 المؤرخ في 2011/07/22م يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد: 37، المؤرخة في 2011/08/03م.

² المرجع نفسه، المواد من 77 إلى 84 ص14، ص15.

أ. صلاحياته بصفته ممثلاً للدولة:

يتمتع بمجموعة هائلة من الصلاحيات والمهام، والتي تعود أساساً للدولة ويمكن إنجازها كالآتي¹:

1- في مجال ضبط الحالة المدنية: كإضفاء الطابع الرسمي على عقود البلدية، وتفويض المندوبين البلديين و يبلغ النائب العام بذلك.

2- في مجال الضبط القضائي: طبقاً للمادة 92 من القانون 10/11 يتمتع رئيس المجلس الشعبي بصفة ضابط الشرطة القضائية.

3- في مجال الضبط الإداري: يعمل على ما يلي:

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن.

- الحفاظ على حسن النظام والمعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية والأعمال المخلة بها.

- السهر على النظافة وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.

• صلاحياته بصفته هيئة تنفيذية للمجلس:

يتولى التحضير لجلسات المجلس الشعبي البلدي وتبليغ الأعضاء بجدول الأعمال، يقدم تقرير بين كل دورة وأخرى يضمه تنفيذ المجلس، وله حق الاستعانة بهيئة تنفيذية تتولى الإشراف والمتابعة، حسب المادة 69 من قانون 10/11، وتضم إلى جانب الرئيس نواب عددهم بين 02 إلى 06 حسب تعداد أعضاء المجلس.

• صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية:

¹ المرجع نفسه، المواد 85 إلى 95، ص15، ص16.

يتخذ في هذه الحالة وضعيتين أولا باعتبارها رئيس البلدية وثانيا متأسسا للمجلس، ومهامه بصفته رئيس البلدية تتمثل في السهر على حسن سير المصالح الإدارية، وتمتعه بسلطة التعيين وممارسة السلطة السلمية على الموظفين والأمر بالصرف، وله دور تنسيق لأعمال المجلس كتوجيه استدعاءات وتحرير المحاضرات وحفظها، وتمثيل البلدية والعمل لحسابها، إبرام العقود وتمثيلها أمام الجهات القضائية، وهذه المهام تدخل ضمن مجال كونه رئيس للمجلس¹.

ثانيا: الاتجاه نحو الاستقلالية المالية.

معظم البلديات في الجزائر تواجه العجز المالي المتكرر، والذي يشكل ضغطا كبيرا على السلطة المركزية للتدخل عن طريق الدعم المالي، من أجل ضمان الخدمات الضرورية وعادة ما يكون هذا التدخل مستهدف، لتحقيق أغراض عديدة مثل تحقيق التوازن بين البلديات والعاملين، إلا أن هذا التدخل في مالية البلديات سلبيا كثيرة، فاحتفظت السلطة المركزية بكافة الجوانب المتعلقة بالموارد المالية للبلدية مثل طريقة تحديدها وكيفية تحصيلها ووجهة إنفاقها، يؤدي حتما إلى إلغاء الاستقلالية المالية للبلدية المنصوص في المادة 01 من القانون البلدي السابق ذكره، ويؤدي إلى التبعية المطلقة للسلطة المركزية، وارتباط في اتخاذ القرارات.

إن من أبرز معالم وصور الاستقلالية المالية للبلدية هو تمتعها بالاستقلالية في تحديد مواردها وتحصيلها، بالإضافة إلى حرية اتخاذ القرارات الاتفاق الخاصة بالبلدية والتمويل المحلي يعرف بأنه: «يمثل كل الموارد المالية المتاحة، والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتحقيق أكبر معدلات للتنمية المحلية على طول الزمن، وإعطاء أكثر استقلال

¹ قانون البلدية رقم 08/90، المواد من 146 إلى 163.

للمحليات عن الحكومة المركزية في مجال يهدف إلى تنمية محلية جيدة¹. وكلما زادت الاستقلالية المالية للبلديات زاد استقلال الجماعات المحلية، فالتمويل المحلي يسمح بقياس درجة الاستقلالية المالية.

وواقع البلديات في الجزائر غر ذلك فتدخل السلطة المركزية في تحديد الموارد المحلية، واعتماد نظام الإعانات يقضيان على الاستقلالية، لأن المورد المحلي يتميز بشروط منها²: ذاتية المورد من حيث استقلاليته في تقدير سعره وتحصيله وسهولة تسيير المورد.

كما أن التدخل المركزي في مالية البلديات بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، يجعل مالية البلديات ذات تبعية مطلقة، مما يلغي استقلاليته بالرغم من أن هذا التدخل له سلبيات أهمها أنه يوجد طريقة التدخل لكل البلديات، وبنفس الشكل، ومهما كانت طبيعة البلديات فالدولة تتدخل في غالبية البلديات، من أجل المصلحة العامة بتنفيذ مشاريع مثل تعبيد الطرق والتزود بالماء الصالح للشرب... إلخ، وأي قرار محلي ماله الفشل بمجرد الوصاية عملية التمويل، وهنا يصبح وجود قدر من الاستقلالية المالية للبلدية «البلدية في تبعته للسلطة المركزية من خلال الحصول على الدعم وآثاره التي تحد من مجال مبادرتها، كالكلب المقيد الذي لا يمكنه تجاوز حدود طول قلادته».

ويبدو أن التحرك نحو الاستقلالية المالية أصبح في الوقت الحاضر أمرا حتميا، فإذا طبقت واعتمدت بشكل جيد، فإن ذلك يساهم في زيادة التنمية المحلية، ويحقق المكاسب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فمن ناحية فإن الاستقلالية المالية قد تزيد فعالية ودور السلطات المحلية في البلدية، وذلك لأن المسؤولين المنتخبين لديهم الخبرة والقدرة على تحديد الحاجة الفعلية المحلية الضرورية لأنه أقرب المواطنين، ومن ناحية أخرى فإن الاستقلالية المالية تلعب دورا أساسيا في المحافظة على الاستقرار السياسي في مواجهة الضغوطات

¹ عبد الحميد عبد المطلب، مرجع سابق الذكر، ص 60.

² عبد الحميد عبد المطلب، مرجع سابق الذكر، ص 65.

المركزية، ففي بلد واسع وكبير جغرافيا كالجزائر ومقسم إلى بلديات مختلفة ومتباينة في العديد من الأمور، فإن الاستقلالية المالية قد تؤمن نظام المؤسسات الذي يسهر مختلف المجموعات والجهات، ويوحدها في مجموعة واحدة، ومن ناحية أخرى كذلك فمن المؤكد أن تشكل الاستقلالية المالية قوة إيجابية في سبيل التحقيق من بعض المظاهر الاجتماعية¹.

¹Benissa Saïd: Laid de Letat aux Collectivités locales E.N.A.G édition, Alger, Algérie, 1983,p270

خاتمة

باعتبار ان النظام اللامركزي هو الإطار الذي تستمد الجماعات المحلية مهامها في مختلف القطاعات، فمارستها لهذه المهام مقترن بفكرة أساسية تتمثل في الاستقلالية أو الاستقلال المحلي ، الذي يتعلق بعدة عوامل سواء كانت تقنية أو سياسية أو مالية .

فمضمون الاستقلالية المالية في مجال الجماعات المحلية يقاس انطلاقا من خلافاتها مع السلطة المركزية المخول لها اختصاصات محددة قانونا ، انطلاقا من ان الاعتراف للجماعات المحلية باختصاصات وأعمال تقوم بها في إطار مبدأ اللامركزية يجب أن يصاحبه استقلالية مالية تمكنها من تمويل هذه الاختصاصات.

ومن الواضح استقلال مالية الجماعات المحلية عن مالية الدولة ، وهذا ما أكده قانوني البلدية و الولاية في تعريفهما لهما وهذه الاستقلالية من أسسها أن للجماعات المحلية شخصية معنوية و تمتعها بمالية خاصة بها.

فتشخيص وضعية الجماعات المحلية المالية أكدت أنها تعاني من اعتلال يتعلق بمشكل الميزانية فان الإدارة المحلية تبقى تعيش في حلقة مفرغة لا يمكن تجاوزها دون اعتماد حلول شاملة تتعلق بإصلاح الجباية المحلية.

كما ان الجماعات المحلية تتحمل مسؤولية ضعف الموارد المالية بالنظر الى اعتمادها على الموارد الجبائية و اهمالها لبقية الموارد، بالرغم من الحلول القانونية المتاحة التي تسمح لها بتنمين مواردها لا سيما عن طريق التحكم في استغلال أملاكها و البحث عن تحصيل موارد اخرى.

ان هذه الاستقلالية تخضع لقيود تفرضها الدولة عليها ، فلا يمكن القول انها مطلقة و تامة اذ يبقى للجماعات المحلية الدور المهم في تحقيق هذه الاستقلالية. كما يمكننا القول أن وجود سلطة تتمتع بقدرات التسيير الفعال هدفها الأساسي هو خدمة الصالح العام من الأمور الضرورية التي تحتاجها الاستقلالية المالية.

- توصلت في دراسة هذا الموضوع الى الاقتراحات التالية :

-إضفاء دور الرقابة القضائية على الجماعات المحلية ذلك بمدى جدارتها وفعاليتها.
- وضع معيار موضوعي لتوزيع الموارد العمومية بين الدولة و الجماعات المحلية .
-ترشيد النفقات المحلية و تثمين الثروات و الاملاك المحلية الخاصة العقارية منها وفقا لواقع الاسعار و قيمتها الحقيقية في السوق الخاصة.
-حتى تتمكن الجماعات المحلية بالتمتع بنوع من الاستقلال المالي يجب على سبيل الذكر
كذلك :

-أن تمتلك حق تأسيس الضرائب و الرسوم بما يناسب وضعها المحلي.
- تحسين مردودية الجباية المحلية و تكييفها مع المتطلبات الحالية و المستقبلية و ذلك من اجل تحقيق التنمية المحلية.

كما يجب الوقوف على النتائج التالية :

-في ظل عدم كفاية الموارد الذاتية بما فيها الجباية يتم تمويل قسم التجهيز و الاستثمار عن طريق مساعدات الدولة وإعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
-الجماعة المحلية جزء من الدولة فهي مكملة لسلطة الدولة على الاقاليم لذا يجب إعطاءها جزء من سلطة القرار في الجانب المالي.
-طلب توسيع صلاحيات الجماعات المحلية في مجال المالية.

- كما يمكننا الوقوف على التوصيات التالية :

- ان الاستقلالية المالية الفعلية يمكن ان تكون دافعا قويا للاعتماد عليها من قبل الجماعات المحلية .

- توضيح العلاقة بين الجماعات المحلية و البنوك من خلال الاسراع في اعداد و توفير نظام الاقتراض.

-توسيع دور الجباية المحلية في تحقيق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

-ضرورة توفر اطارات تقنية تتمتع بالكفاءة و الخبرة في تسيير المالية المحلية ووجود رقابة مالية فعالة و اجهزة للقيام بذلك.

-توسيع مدونة البرامج القطاعية غير الممركزة و المخططات البلدية للتنمية.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر المراجع:

اولا : المصادر

النصوص القانونية:

✓ الدساتير:

1- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963 الصادر في 10/09/1963م، الجريدة الرسمية رقم 44 لسنة 1963م.

✓ الاوامر:

2- الامر رقم 09/84 المؤرخ في 02 جمادى الأولى 1404 هـ الموافق ل: 04 فبراير 1984 م المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد الجزائر، الجريدة الرسمية، العدد: 06، سنة 1984م.

3- الامر رقم 08/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل: 07 أبريل 1990م المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية رقم 15 صادرة في تاريخ 11 أبريل 1990م.

4- الامر رقم 09/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 هـ الموافق ل 07 أبريل 1990م المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 15 صادرة في تاريخ 11 أبريل 1990م.

5- الامر رقم 07/12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 هـ الموافق ل: 24 فبراير 2012م يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية الصادرة في 29 فبراير 2012م.

6- الامر رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 هـ الموافق ل: 22/06/2011م يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد: 37، المؤرخة في 3 أوت 2011م.

7- الامر رقم 21/90 المؤرخ في 24 محرم 1411 هـ الموافق ل 15 أوت 1990 من المتعلق بالمحاسبة العمومية.

8- الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18/01/1967م المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد: 06، المؤرخة في 18/01/1967م.

✓ المراسيم:

- 9- المرسوم التنفيذي رقم 91-482 المؤرخ في 14/12/1991م.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية، العدد: 48، الصادرة في 27 جويلية 1994م.
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009م، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992م، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، رقم 67 المؤرخة في 19 نوفمبر 2009م.
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413هـ الموافق ل: 14 نوفمبر 1992م، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات.

ثانيا: المراجع باللغة العربية

أ- الكتب:

- 13- جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، ط2، 1982م.
- 14- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 1982م.
- 15- خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية القاهرة، مصر، 2009م.
- 16- خميس السيد إسماعيل، الإدارة العامة والتنظيم الإداري بالجمهورية الجزائرية: دراسة نظرية-تطبيقية، دون دار نشر، ط1، 1975م.
- 17- دنيدي يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014م
- 18- صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني-مكتبة المدرسة، بيروت، لبنان، ط1، 1983م.

- 19- عباس محرزى، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، (د ت).
- 20- عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، القاهرة، مصر، 2001م.
- 21- عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، دار المسيرة، عمان، الأردن، ط1، 2001م.
- 22- عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية إلى غاية 1962م، دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، ط1، 1997م.
- 23- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائري بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2010.
- 24- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار ربحانة، (د ت).
- 25- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2012م.
- 26- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988م.
- 27- محمد صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، ط1، المحمدية العامة، الجزائر، 1999م.
- 28- محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 1998م.
- 29- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.
- 30- مصطفى أبو قاسم خشير، مبادئ علم الإدارة، الجامعة المفتوحة، طرابلس، ليبيا، 2002م.

31- يلس شاوش بشير، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013م.

أ- المقالات والبحوث والمجالات:

32- بسمة عولمي، تقييم الجباية (مقال مشور بمجلة العلوم الإنسانية)، جامعة البلدية، الجزائر.

33- بوزار مريم، ميزانية البلدية بين الاستقلالية وتقييد السلطة، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المدية، الجزائر، المجلد: 05، العدد: 01، جانفي 2019م.

34- عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد الثاني، الجزائر، ديسمبر 2007م.

35- عبد النور ناجي، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، تجربة البلديات الجزائرية، ورقلة، العدد: 01، 2009م.

36- لخضر مرغاد، إرادات العامية للجماعة المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة بسكرة، العدد: 07، فيفري 2005م.

37- محمود محمد الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، الأردن، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005م

38- المدرسة الوطنية للإدارة، التنمية المحلية، حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة إدارة محلية، 2001م.

39- المركز الوطني لوثنائق الصحافة والإعلام، مجلة الانتخابات الولائية والبلدية، 2007م.

40- مهانة تيطوح "اشكالية الاستقلالية للجماعات المحلية في الجزائر"، تقرير تربص بالمدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1998م.

ب- الأطروحات والمذكرات:

✓ الأطروحات:

- 41- طيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، "أطروحة دكتوراه"، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2009/2008م.
- 42- عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، "أطروحة دكتوراه"، جامعة بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، الجزائر، 1، 2011/2010م.

✓ المذكرات:

- 43- أحمد بالجيلالي، "إشكالية عجز ميزانية البلديات"، مذكرة ماجستير، قسم تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010م.
- 44- إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014م.
- 45- اعتمانة جيا، الإصلاحات الإدارية والتعددية السياسية في الجزائر (1990-1992م)، مذكرة ماجستير، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1995م.
- 46- ترشين عبد العزيز، حجيري نور الدين، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2018/2017م.
- 47- حرفوش ليلة، إفوارج فروجة، دور المحاسب العمومي والمفتشية العامة للمالية في الرقابة على المالية للجماعات المحلية، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2016/2015م.
- 48- رابح غضبان، جباية الجماعة المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2001م.

- 49- زغاد نصير، بن صوشة الساسي، النظام القانوني للمحاسب العمومي، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2018/2017م.
- 50- زغبة رضا، مناصري عبد الكريم، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2020/2019م.
- 51- زين الدين بكاي، عبد الرزاق سبة، مالية الجماعات المحلية في الجزائر بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماستر، جامعة العقيد أحمد دراية، أدرار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2019/2018م.
- 52- لخضر مرغاد، واقع المالية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الاقتصاد وعلوم التسيير، 2001/2000م.
- 53- معامير سفيان، قرفي أسامة، أثر التحصيل الضريبي على ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة بلدية أدرار، مذكرة ماستر في العلوم التجارية، جامعة أحمد دراية، أدرار، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، 2017/2016م.
- 54- وسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية في إطار صندوق الجنوب، دراسة واقع المشاريع التنموية في ولاية بسكرة، مذكرة ماجستير في الاقتصاد غير منشورة، جامعة بسكرة، 2005/2004م.
- 55- ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية دراسة حالة ثلاث بلديات، مذكرة ماجستير، قسم التسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر، بلقايد، تلمسان، 2011/2010م.

56- يوسف نور الدين، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر،
مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الاقتصادية فرع اقتصاديات المالية والبنوك، جامعة
بومرداس، 2010/2009م.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

57- Benissa Saïd: Laid de Letat aux Collectivités locales E.N.A.G édition,
Alger, Algérie, 1983.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

	شكر وعران
	إهداء
أ-د	مقدمة
الفصل الأول	
ماهية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية	
6	تمهيد
8	المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية
8	المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية وأهدافها
14	المطلب الثاني: نشأة وتطور الإدارة المحلية
24	المطلب الثالث: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر
31	المبحث الثاني: مفهوم الاستقلالية المالية وعلاقتها بالجماعات المحلية
31	المطلب الأول: تعريف الاستقلالية المالية وأسسها
32	المطلب الثاني: الاستقلالية المالية وعلاقتها بالجماعات المحلية
34	المطلب الثالث: الاستقلالية في ظل الإصلاحات المالية للجماعات المحلية
الفصل الثاني	
مضمون الاستقلالية المالية للجماعات المحلي	
39	تمهيد
41	المبحث الأول: مالية الجماعات المحلية
41	المطلب الأول: مفهوم ميزانية الجماعات المحلية
43	المطلب الثاني: إعداد ميزانية الجماعات المحلية ومصادر تمويلها

48	المطلب الثالث: رقابة السلطة الإدارية على ميزانية الجماعات المحلية
56	المبحث الثاني: الاستقلالية المالية للولاية والبلدية
56	المطلب الأول: الاستقلالية المالية للولاية
62	المطلب الثاني: الاستقلالية المالية للبلدية
69	خاتمة
73	قائمة المصادر المراجع
81	فهرس المحتويات