

قسم الحقوق

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر

تخصص: تنظيم إداري

بعنوان

# دور البلدية في التنمية المحلية

إشراف الأستاذة:

رايس سامية

إعداد الطالبتين:

بن لعماري سناء

بن خدير حبيبة

أعضاء لجنة المناقشة

الصفة في البحث	الرتبة العملية	الإسم و اللقب
رئيسا	أستاذ مساعد -أ-	بوخالفة غريب
مشرفا و مقرا	أستاذ مساعد -أ-	رايس سامية
ممتحنا	أستاذ محاضر -ب-	عمير سعاد

إن اختلاف النظام السياسي الذي انتهجته الجزائر في كل مرحلة أدى إلى تباين تعريفات البلدية. فبعدما كانت البلدية خادمة للنهج الاشتراكي الذي نص عليه دستور 1976، فقد أصبحت إطارا ومكانا لمشاركة المواطن في إدارة شؤونه على المستوى المحلي ومكانا لممارسة الديمقراطية.

وفي ظل قانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية حاول المشرع الجزائري إعطاء تعريف للبلدية، وهذا في المادة الأولى منه باعتبارها: "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة..." ولقد أعطى القانون الحالي للبلدية بعدا تنمويا أكثر في نشاطها بدلا من التركيز على الخدمات التقليدية. فقد حدد الآليات التي بموجبها تظفر البلدية بالتنمية المحلية.

ولقد لقي موضوع التنمية بصفة عامة والتنمية المحلية بصفة خاصة اهتماما بالغا من جميع فئات المجتمع. فالتنمية المحلية تشكل الركيزة الأساسية للتنمية الوطنية لارتباطها المباشر مع المواطنين، فهي تلعب دورا هاما في تحقيق التوازن من خلال شمولها للجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، لذا تسعى الدولة جاهدة لتحقيق التنمية المحلية التي يكون فيها المنتخبين المحليين بالإضافة إلى المواطنين هم الأدرى باحتياجاتهم. فمؤشرات التطور والتنمية ترتبط إيجابا وسلبا بمدى فعالية البلدية في أداء المهام المنوطة بها. غير أن الواقع أثبت فشل العديد من البلديات في إدارة التنمية المحلية بسبب الآليات القانونية غير المفعلة.

وتتجلى أهمية الدراسة في أهمية الموضوع المعالج من خلال دراسة واقع البلديات في الجزائر، وإبراز الدور الذي تلعبه إلى جانب الدولة في تنفيذ السياسة العامة والخطط والبرامج التنموية.

وإن ما دفعنا إلى إختيار هذا الموضوع هو الرغبة الموضوعية في محاولة الوصول إلى الأسباب الحقيقية التي تؤدي بالعديد من البلديات إلى التخلف عن ركب التنمية، وعدم قدرتها على الاضطلاع بوظائفها الأساسية والإكتفاء بالوظائف التقليدية. كذلك السعي لتقديم حلول واقتراح سبل لتفعيل دور البلدية للنهوض بالجانب التنموي. بالإضافة إلى وجود رغبة شخصية باعتبار العمل في القطاع، لمحاولة ربط الواقع العملي بالجانب

القانوني والفني. مع وجود عنصر الحدائة في الموضوع، بالنظر لسياسة الاقتصادية التي تعتمدھا البلاد في السنوات الأخيرة الأمر الذي لم يتناوله بالدراسة العديد من الباحثين.

فالتممية المحلية تعتمد بالأساس على البناء القاعدي للمجتمع، وعلى أساسها تبني التتممية الوطنية الأمر الذي يجعل من الموضوع محل اهتمام جميع الفئات.

ولدراسة الموضوع طرحنا الاشكالية التالية:

- ما مدى فعالية مساهمة البلدية في العملية التتمومية ؟

وهذه الإشكالية تنفرع منها التساؤلات التالية:

- ماهي أهم العوائق التي تحول دون تفعيل الدور التتمومي للبلدية ؟

- ماهي الآليات التي يمكن من خلالها تحسين دور البلدية في جانبه التتمومي؟

وحتى نجيب عن هذه التساؤلات فقد اعتمدنا في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي والذي من خلاله حددنا الإطار المفاهيمي للمجالس الشعبية المنتخبة في ضوء القانون 10-11، وتحليل ما جاء به هذا القانون بخصوص تحديد دور الإطار البشري للبلدية في التتممية المحلية، ودراسة أهم الموارد المالية لها.

إضافة إلى دراسة بعض القوانين المكملة كقانون الانتخابات، القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ...

وتهدف الدراسة المقدمة إلى معرفة الأسباب التي تعيق البلدية في أداء الدور المنوط بها في مجال التتممية المحلية، وأهم الأسس التي يمكن اعتمادها لمعالجة هذه الاختلالات. واعتمدنا في ذلك على بعض الدراسات السابقة في نفس السياق. خاصة رسالة الماجستير للطالب: عزيز محمد الطاهر بعنوان " آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التتممية المحلية بالجزائر " أين خلص الطالب إلى أهم المعوقات التي تعترض الدور التتمومي للبلديات من جانب الإطار البشري وجانب الموارد المالية.

كذلك رسالة الماجستير للطالبة: نضيرة دوبابي بعنوان " الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية" التي وضحت فيها الاشكالات المتعلقة بمسألة التمويل المحلي.

رسالة الماجستير للطالبة: نوال بوكعباش بعنوان: "تأثير المورد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر" والتي أبرزت فيها مشكل الإطار البشري وفعاليتة في أداء البلدية لدورها في مجال التتممية.

ونشير إلى أنه في سبيل انجاز هذه المذكرة واجهتنا بعض الصعوبات المتمثلة أساسا في قلة المراجع المتخصصة لتقديم المعلومة الدقيقة. فمعظم المراجع تقدم الإطار النظري والمفاهيمي المتعلق بجوانب الموضوع. في حين أن أهمية الدراسة تكمن في تقديم الحقائق الواقعية للبلديات، خاصة بالنظر إلى صدور العديد من التعديلات القانونية من جهة ، والظروف الاقتصادية والمالية التي تعاني منها الجزائر في هذه الفترة مما يحتم علينا دراسة الموضوع تماشيا مع الظروف الراهنة للبلاد.

ولمعالجة الموضوع المطروح اعتمدنا في بحثنا على خطة ثنائية من فصلين

رئيسيين:

**الأول:** خصصناه لمعرفة أهم التحديات التي تواجه البلدية في دورها التنموي وقسمناه إلى مبحثين. تناولنا في الأول دراسة أسباب الخلل في الإطار البشري والهيكل للبلدية، بدراسة النظام الانتخابي وأثره على المجالس المنتخبة، والجهاز المعين في البلدية باعتبارهم المكلفون بإدارة التنمية المحلية. إضافة إلى دراسة مشاركة للمجتمع المدني والأطراف المعنية بالمشاركة. كما أثرنا مسألة الاستقلالية الإدارية للبلدية وخضوعها للوصاية، ومدى تأثير ذلك على أدائها لأعمالها.

أما المبحث الثاني: فقد خصصناه لدراسة الجانب المالي الذي تتوقف عليه التنمية، فلا تنمية بدون موارد مالية. حيث قمنا بتقديم ميزانية البلدية وأهم مصادر التمويل وأسباب العجز.

**الثاني:** حولنا أن نقدم فيه أهم السبل التي يمكن اعتمادها لتفعيل أداء البلديات للنهوض بالتنمية المحلية وذلك من خلال مبحثين. الأول أبرزنا فيه الإصلاحات التي تمس الجانب البشري سواء الأعضاء المنتخبين من خلال تفعيل المشاركة السياسية وتحسين أدائهم. أو من جانب الموظفين وحاجتهم للتكوين المستمر ورفع القدرات والكفاءة.

أما المبحث الثاني فقد خصصناه لأهمية الإصلاحات الجبائية، ومضرورة اعتماد البلديات على موارد خاصة بها من خلال الاستغلال الأمثل لمواردها والابتعاد عن الاعانات الممنوحة من السلطة المركزية التي تقيد استقلاليتها المالية . وختمنا كا فصل بخلاصة وجيزة قبل تفصيلها في الخاتمة النهائية.

### تمهيد وتقسيم:

تعتبر البلدية نقطة المشاركة الأولى للمواطن المحلي في إدارة شؤونه وتسييرها، وذلك كونها الجماعة الإقليمية القاعدية التي تلبي حاجات المواطنين. وبما أن الهدف الأساسي للنظام اللامركزي هو تجسيد الديمقراطية من خلال مشاركة المواطنين المحليين في تسيير إقليمهم، فقد وضع المشرع آليات لهذه المشاركة. وذلك إما من خلال منتخبيين يفترض فيهم توفر القدرة والكفاءة اللازمة لممارسة مهامهم وإصدار قرارات تهم منتخبيهم، أو موظفين يحوزون مؤهلات علمية تمكنهم من الإشراف على تطبيق هذه القرارات وتجسيدها على أرض الواقع من خلال تسيير مصالح البلدية.

هذه التركيبة البشرية المزدوجة للبلدية تطرح أمامنا تساؤلاً حول مدى فعالية هذا الإطار البشري في تحقيق المهام المسطرة للبلدية وأدائها لدورها التنموي؟

وهذا ما سنتناوله بالدراسة في المبحث الأول بعنوان: فعالية الإطار البشري والذي يحوي مطلبين. الأول سنتناول فيه تشكيل المجالس المنتخبة وأثر النظام الانتخابي على فعاليتها وإشكالية عدم الاستقلالية والرقابة الوصائية على أعمال المجالس المنتخبة، إضافة إلى المشاركة الشعبية. أما الثاني فسننتظر فيه إلى التركيبة البشرية للموظفين وعلى رأسهم الأمين العام للبلدية، والمشاكل التي تواجه الهيكل التنظيمي للبلديات .

إلا أنه لضمان فعالية البلدية في تلبية حاجات مواطنيها ولإيجاد سبل لتحقيق التنمية. لا يتوقف الأمر على الجانب البشري، إذ أن الموارد المالية للبلدية لها تأثير كبير على نوعية الخدمات المقدمة وديمومتها. لذا تناولنا في المبحث الثاني الموارد المالية للبلدية من خلال مطلبين. الأول عرضنا فيه ميزانية البلدية من خلال إبراز خصائصها وعرض أهم مصادر التمويل التي تعتمد عليها البلديات في إيراداتها. والثاني حاولنا أن نشخص فيه الاختلال وأسباب العجز المالي التي تعيق ميزانية البلديات من أن تؤدي وظائفها الحيوية وبلوغ أهدافها التنموية.

المبحث الأول: مدى فعالية الإطار البشري

يعتبر الإطار البشري الذي تتكون منه البلدية أساس العمل الإداري وحياته، ولا يمكن أن نتحدث عن تنظيم إداري ناجح بدون استغلال للعامل البشري. والبلدية كتنظيم إداري لا مركزي وجهاز لتحقيق الديمقراطية تعاني من اختلالات في استثمار الموارد البشرية، سواء على مستوى المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة تتكون من أعضاء منتخبين أو الإدارة البلدية المكونة من معينين. وهذا ما نصت عليه المادة 15 من قانون البلدية 10-11: "تتوفر البلدية على :

- هيئة مداولة : المجلس الشعبي البلدي
- هيئة تنفيذية : يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي "

### المطلب الأول: تشكيلة المجلس الشعبي البلدي

تعتمد الجزائر في تشكيل المجالس المحلية على أسلوب الانتخاب وهذا ما كرسه المشرع الجزائري دستوريا وقانونيا.

فيقتضي مفهوم الديمقراطية أن يتولى إدارة الشؤون المحلية هيئات محلية خاصة<sup>1</sup> تمثل السكان المحليين سياسيا، ولا يتحقق هذا التمثيل إلا عن طريق الانتخاب<sup>2</sup>، نظرا لاستحالة إشراك جميع المواطنين المحليين في إدارة وتخطيط وتنفيذ برامج التنمية المحلية. فالانتخاب هو الآلية الأنسب لتجسيد الديمقراطية في الإدارة المحلية من جهة، وضمان لاستقلالية المجالس المحلية عن السلطة المركزية من جهة أخرى.

وفيما يلي سنرى مدى تأثير النظام الانتخابي في فعالية أداء هذه المجالس، ومدى استقلاليتها عن السلطة المركزية في ممارسة صلاحياتها، ولا يمكننا الحديث عن التمثيل الشعبي ضمن المجالس المحلية المنتخبة، دون التطرق إلى مشاركة المجتمع المدني كطرف في تقرير السياسة المحلية .

### فروع أول: أثر النظام الانتخابي على فعالية المجلس

نصت المادة 65 من القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات على انه: " ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لعهدة مدتها خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة"<sup>3</sup>

---

1. إن نظام البلدية في النظام الإداري الجزائري هو صورة وحيدة وفريدة للامركزية الإدارية المطلقة، حيث أن جميع أعضائها وجميع أعضاء هيئات ولجان تسييرها يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب العام المباشر. ولا يوجد من بينهم أي عضو يتم تعيينه أو تكليفه... فنظام البلدية يعتبر صورة حية للتطبيق الواسع والسليم والفعال لمبدأ ديمقراطية الإدارة العامة ولمفهوم الديمقراطية الاشتراكية.

انظر: د. عابدي عمار، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 185-186.

2- علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، 2002، الأردن، ص 102.

3- القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، عدد 50.

ولقد أولى المشرع الجزائري أهمية كبيرة للمجلس الشعبي البلدي، وهذا منذ صدور أول قانون للبلدية سنة 1967، باعتباره الخلية الأساسية للدولة التي تعكس روح الديمقراطية وتجسد اللامركزية من جهة. وهو يمثل الإدارة الأساسية في تسيير البلدية، باعتباره جهاز تداولي من جهة أخرى<sup>1</sup>.

ولطالما أثار موضوع تشكيل المجالس الشعبية البلدية الكثير من الجدل بين الفقهاء بين مؤيد لمبدأ الانتخاب ومعارض له<sup>2</sup>.

ويقصد بنظام الانتخاب مجموعة القواعد القانونية التي تبين نمط الاقتراع وسير العملية الانتخابية وتحديد شروطها بالنسبة للناخبين والمرشحين، والقواعد المتعلقة بالأحزاب السياسية والقواعد المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية وكيفية توزيع الاصوات على عدد المقاعد. والذي يهتما في هذا الأخير هو مدى تأثيره على تشكيل مجالس محلية منتخبة تتوفر فيها الكفاءة والقدرة والفعالية، وتضمنه شروط الترشح لعضوية هذه المجالس. فقد لعب نمط الاقتراع دورا كبيرا في مراحل التحول السياسي في الجزائر، خاصة فيما يتعلق بالانتخابات المحلية التي شهدت تحولا عميقا في نظامها<sup>3</sup>، وارتبطت ارتباطا وثيقا بالنظام السياسي القائم. من نظام الحزب الواحد الذي كانت الانتخابات في ظله شكلية فقط، إلى مرحلة التحول نحو التعددية الحزبية والتي حققت بدورها تغيير في نمط الاقتراع. من نظام الاغلبية الذي يتماشى مع الاقتراع الفردي، إلى النظام التمثيلي النسبي الذي يعتمد على نمط الاقتراع بالقائمة.

والجدير بالذكر أن قانون البلدية لم يشر إلى أحكام النظام الانتخابي، بل تكفل بها قانون الانتخابات. الذي اعتمد على أسلوب الاقتراع النسبي على القائمة دون إعطاء

1- الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، عدد 06.

2 - ينتقد الانتخاب من الناحية الشكلية لأنه تشويه عيوب في التنفيذ كالرشوة والمحاباة والتزوير: ومن الناحية الموضوعية يترتب على الانتخاب فوز عناصر غير كفؤة وليس لها القدرة على إدارة المصالح المحلية الأمر الذي يفتح المجال أمام السلطة المركزية للتدخل وبالتالي الحد من الاستقلالية.

انظر: برازه وهيبة، مدى تجسيد الانتخابات لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، عدد 01، 2011، ص 215.

3 - اسماعيل لعبادي، أثر النظام الانتخابي في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية، المجلة العربية للعلوم السياسية، ص 69.



الاولوية للقائمة التي تحوز أغلبية الأصوات. وهذا ما تضمنته المواد 66،77 من قانون الانتخابات 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016<sup>1</sup>.

وكما ذكرنا سابقا فالمجلس الشعبي البلدي يتشكل من مجموعة أعضاء يتم انتخابهم من طرف سكان البلدية، وتعتبر الكثافة السكانية للبلدية هي المعيار الذي يتحدد بموجبه عدد أعضاء المجلس، ومع تطور القوانين رفع المشرع المشرع الجزائري نسبة التمثيل من (07 أعضاء كحد أدنى و 33 كحد أقصى) الى (13 عضو كحد أدنى و 43 كحد أقصى) ، وبالتالي فتح الباب أمام مختلف الأحزاب للترشح للانتخابات المحلية وفتح المجال السياسي لجميع الفئات.

إلا أن انتهاج المشرع لخيار الانتخاب، أفرز عدة سلبيات على أرض الواقع. أثرت كثيرا في فعالية البلدية، وأدت في بعض الأحيان الى انسدادات وصدمات داخل المجالس، وتعود أهم أسباب هذه الإنسدادات الى عدم وجود أغلبية واضحة داخل المجلس، والاختلاف الإيديولوجي والفكري بين الأعضاء وتعارض المصالح.

ولعل أهم ما يؤخذ على آلية انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي أن المشرع لم يضع شروطا خاصة في المنتخب بل اكتفى بتحديد سن الترشح (23 سنة) وعدم وجوده في حالة من حالات التنافي وتستنجد باقي الشروط من الشروط العامة للناخب<sup>2</sup>.

ف نجد أن المجالس المنتخبة تضم أعضاء لا يملكون أي تجربة في ميدان التسيير الإداري بصفة عامة، وليس لديهم دراية بالأدوار المنوطة بهم وفق القوانين المحددة ، مما يفسر إجماع بعض النواب المشاركة في النقاشات والمداوات مفضلين إنابة بعضهم في حضور الجلسات مما يعزز فكرة ضعف التمثيل في المجالس المنتخبة<sup>3</sup>.

1 - القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016، مشار إليه سابقا.

2- المواد 03 و 79 من قانون الانتخابات 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016، مشار إليه سابقا.

3- إن اشتراط كفاءة علمية أو إدارية معينة في المترشح مسألة اختلف فيها الباحثون. بين مناصر للكفاية الإدارية ممن يرون ضرورة توافر هذه الشروط، حتى لا تكون مسؤولية إدارة المجالس المحلية في أيدي الهواة من المواطنين، وحتى تتمكن هذه المجالس من انجاز المهمات الكبيرة الملقاة على عليها. وبين مناصر للاعتبارات السياسية ممن يرون أن اشتراط هذه الشروط من شأنه أن يخل بمبدأ المساواة، كأساس لعملية الانتخاب ويجعل من التمثيل السياسي تمثيلا فنويا.

وحتى بالنسبة لبعض الأعضاء الذين لا يملكون مؤهلات علمية عالية لكنهم اكتسبوا خبرة بحكم السنوات التي قضاها في المجالس المنتخبة لأكثر من عهدة. فإن فعاليتهم تكون مقيدة بالفكر البيروقراطي، وتحكمهم فكرة أن منصب عضو المجلس البلدي وسيلة للثراء وتنفيذ المصالح الخاصة، بالإضافة إلى التزامهم الصريح بالتعليمات الفوقية التي اكتسبوا من الإدارة رغم كونهم ضمن مجالس مستقلة.

وتلعب الأحزاب السياسية دورا كبيرا في التأثير على المجالس المحلية، باعتبارها مصدر الإمداد الرئيسي بالمرشحين لعضوية المجالس البلدية. بالإضافة إلى قوائم الأحرار التي أصبحت تشكل وعاءا انتخابيا هاما في ظل عجز الأحزاب السياسية عن طرح بدائل حقيقية من حيث الكفاءة<sup>1</sup>. فنجد أن الأحزاب السياسية تلجأ إلى اختيار الأشخاص الأكثر شعبية وليس الأكثر كفاءة، اعتمادا على معايير القبلية والعروشية والعرقية أو المركز المالي، ويكون له تأثير كبير على باقي أعضاء القائمة ولو كانوا من ذوي المؤهلات العلمية. كما قد يكون رأس القائمة الحزبية شخصا ذا كفاءة عالية، من أجل جلب أصوات نوعية. أما باقي أعضاء القائمة فيكونوا من دون كفاءة وفي كثير من الأحيان يكون الغرض من ترشيحاتهم هو الحصول على مصالح شخصية أو تحقيق مصالح حزبهم دون اهتمام حقيقي بمصلحة السكان المحليين. (انظر ملحق رقم 01)

### فرع ثاني: عدم إستقلالية المجالس البلدية

إن الحديث عن مدى استقلالية المجالس البلدية المنتخبة يفرض علينا تحديد طبيعة الصلاحيات المسندة لمجلس الشعبي البلدي، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير شؤونه العمومية. وقد نص قانون البلدية 10-11 على إلزام المجلس بإعداد نظام داخلي والمصادقة عليه في أول دورة، وأحال للتنظيم تحديد النظام الداخلي النموذجي

---

انظر: باديس بن حدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2016، ص 122.

1- غزير محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2009-2010، ص 19.

بهدف ضبط إجراءات سير المجلس البلدي بشكل موحد بين جميع البلديات. وهذا ما يعد تدخلا صارخا في صلاحيات المنتخبين.

و نصت المادة 05: " يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات "

وعليه نرى أن المشرع الجزائري في تحديد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي قد انتهج الأسلوب المطلق<sup>1</sup> ، أي أن البلدية تضطلع بمهام واسعة ومختلفة المجالات، اجتماعية ، اقتصادية، ثقافية. ومن اجل ممارسة مهامه ينشأ المجلس الشعبي البلدي لجان قصد دراسة القضايا الموكلة له حيث تنشأ هذه اللجان بموجب مداولة، ونصت المادة 3 من قانون البلدية 10-11 على اللجان الدائمة ومجالاتها:

- الاقتصاد والمالية والاستثمار

- الصحة والنظافة وحماية البيئة

- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية

- الري والفلاحة والصيد البحري

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب

ويتحدد عدد اللجان الدائمة بحسب الكثافة السكانية<sup>2</sup>

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد في مجال اختصاصه، حيث تتشكل اللجنة بناء على اقتراح من رئيس

---

1- تعتمد الدول في تحديد اختصاصات السلطات المركزية والمحلية على إحدى الأسلوبين: إما الأسلوب الإنجليزي الذي يقوم على تحديد صلاحيات المجالس المنتخبة على سبيل الحصرى بموجب القوانين، وما عداه فهو من اختصاص السلطة المركزية، أو الأسلوب الفرنسي الذي يقوم على إطلاق حرية المجالس المنتخبة في ممارسة صلاحياتها في حدود المجالات المستثناة بنص قانوني.

2- يلاحظ أن المشرع ربط عدد اللجان بعدد السكان، وهو تدبير جديد أدرج ضمن القانون الساري المفعول ويكون بذلك أكثر دقة من سابقه. إذ يجب عند تحديد عدد اللجان في كل مجلس مراعاة عدد الأعضاء فيه كي تحدد مهمة كل لجنة بالشكل الذي يتيح لها القيام بأعمالها.

انظر: أميرة بطوري، المركز القانوني لعضو المجلس الشعبي البلدي في التنظيم الإداري الجزائري - دراسة وصفية وتحليلية-، الطبعة الأولى، دار الألفية للنشر والتوزيع، 2016، ص 122-123.

المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة المجلس، وهذا ما تضمنته المادة 33 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

وقد أوجب ذات القانون في نص المواد 32، 33، 34 أن يتضمن تشكيل هذه اللجان تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس البلدي، وهذا لضمان سير عملها وتجنبنا للصراعات. حيث يعهد برئاسة اللجنة لمنتخب بلدي يعينه المجلس الشعبي البلدي، وبإمكان هذا الأخير أن يستعين بأي شخص يستطيع بحكم اختصاصه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة، وتعد اللجان نظامها الداخلي وتصادق عليه.

لكن عمليا نجد غياب عمل اللجان وعدم فاعليتها. وهذا راجع من جهة لصعوبة التنسيق بين أعضاء اللجنة، وعدم كفاءتهم في كثير من الأحيان، وعدم الاستعانة بالخبرات والكفاءات المهنية المؤهلة. إضافة إلى عدم الانسجام بين أعضاء المجلس و تأثير الصراعات الحزبية الضيقة على عمل اللجان وانسدادها في بعض الأحيان. خاصة أن القانون في حد ذاته لم يحدد الكيفية التي يتم بها تطبيق النص، والآليات لعمل اللجان وهو ما يفتح المجال لعدم الإلتزام به من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي.<sup>1</sup>

ورغم أن قانون البلدية يسمح ويشجع فكرة الاستشارة الفنية مع المواطنين ذوي الكفاءات المختصة لمعالجة قضايا ومشاكل الجماعات المحلية، لكن هذه الامكانية غير مفعلة ولم تستعمل ولم تجسد في الميدان ( إلا في بلديات قليلة )، ضف الى ذلك الرقابة المشددة على المجالس المحلية من طرف الوصاية والتي تعيق حرية المبادرة من طرف المنتخبين من استغلال هذه النصوص لمصلحة دعم المشاركة الشعبية. ونجدها في الواقع تستعين في كثير من الأحيان بالأمين العام في عملها دون أن يشكل ذلك حضور رسمي في هذه اللجان.

بالرجوع إلى صلاحيات المجلس الشعبي البلدي نجد ان له اختصاصات واسعة في مختلف المجالات والميادين. ولكن هذه الاختصاصات مرتبطة بهيئات الوصاية في التجسيد. وخاصة الوالي فهو الجهة التي تمول البلدية، وبالتالي يقوم بتحديد الأولويات في

---

1- علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2011/2012، ص64.

البرامج دون ان يكون مقيدا بآراء أو اقتراحات المجلس. كما أن الميزانية تخضع لرقابته ولا يمكن تنفيذها دون مصادقته.

نصت المادة 01 من قانون البلدية 10-11 أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، فإضفاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية يحقق لها قدرا من الحرية في التصرف ويدعم الاستقلال الذي يجب أن تتمتع به في مواجهة السلطة المركزية<sup>1</sup> إلا أنه وعلى الرغم من تضمن قانون البلدية لأحكام تحرص على ضمان استقلالية البلدية من أجل تحقيق المركزية بمعناها الحقيقي. إلا أنه قد تضمن أحكاما أخرى تطبيقها على أرض الواقع يحد من هذه الاستقلالية، ويجعلها استقلالية نسبية خاضعة لرقابة الدولة بإشراف من الوالي، باعتباره المشرف العام على جميع الأجهزة الإدارية المتواجدة على تراب الولاية.، ولهذه الرقابة هدفان أساسيان هما الحفاظ على المصلحة العامة ومشروعية الاعمال الصادرة عن البلدية، وتتخذ أوجه ثلاث هي:

#### 1- الرقابة على الأعضاء: بالرجوع لقانون البلدية 10-11

أ- التوقيف: المادة 43 ويكون بسبب متابعة جزائية ( جنائية أو جنحة ) تتعلق بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية ويظل التوقيف مستمرا إلى غاية صدور حكم نهائي بالبراءة<sup>2</sup>.

ب- الإقالة: المادة 45 وهو إجراء جديد يمس العضو الذي يتغيب دون عذر مقبول لأكثر من 03 دورات عادية خلال نفس السنة.

ج- الإقصاء: المادة 44 هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية نتيجة فعل خطير يقوم به العضو المنتخب ( إدانة من المحكمة المختصة ) حيث يثبت الإقصاء بموجب قرار صادر من الوالي.

#### 2- الرقابة على أعمال البلدية: رجوعا لقانون البلدية 10-11.

---

1- مزياني فريدة، المجالس الشعبية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص 17.

2- صبرينة بوقلمون، اللامركزية الإدارية في دول المغرب العربي ( الجزائر، تونس، المغرب) دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015-2016، ص 213.

أ- المصادقة: إجراء أقره القانون خروجاً عن الأصل العام الذي يقوم على استقلالية المجالس المحلية في قراراتها ويأخذ شكلين:

- 1- مصادقة ضمنية: بعد مرور 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية، نص المادة 56.
  - 2- مصادقة صريحة: في الحالات التي حددها القانون وهذا بحسب نص المادة 57 وتتعلق أساساً بالميزانيات و المحاسبات ، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة،التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.
- وقد رفع قانون البلدية في المادة 58 منه المدة التي تصبح المداولات فيها قابلة للتنفيذ بقوة القانون من 15 يوماً إلى 21 يوماً. ويبرر هذا كون هذا الأجل معقول في المعاملات الإدارية وهو وقت كاف يمنح فرصة لجميع الأطراف لنفاد المداولات أو الطعن فيها، ناهيك عن بعد المسافات بين مقر البلديات ومقر الولاية من جهة، وشساعة أقاليمها من جهة ثانية خاصة في مناطق الجنوب .

ب- البطلان: بطلان المداولات في حق المجالس الشعبية البلدية ويكون إما:

1- البطلان المطلق: ويكون في حالات محددة بنص المادة 59 وهي:

- المداولات المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات
- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها
- المداولات غير المحررة باللغة العربية<sup>1</sup>

ويعلن عن البطلان بموجب قرار من الوالي دون أن يلزمه بالتعليل

2- البطلان النسبي: بالنسبة للمداولات التي يشارك فيها أعضاء لهم فيها مصلحة

شخصية مباشرة أو وكلاء عن الغير.

ويصدر الوالي قرار الإبطال في كلا النوعين من البطلان ، لكن الوالي غير مقيد بميعاد في حالة البطلان المطلق. حيث يمكن أن يصدر قرار الإلغاء متى اكتشف العيب المؤدي

---

1- ألزم المشرع المجلس الشعبي البلدي بموجب المادة 56 أن يعقد مداولات باللغة العربية وتحرر بذات اللغة أنظر د. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، د ط ، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 288.

للإبطال، أما في حالة البطلان النسبي فهو مقيد بمهلة شهر من إيداع المداولة لدى الولاية<sup>1</sup>، وفي حالة مرور هذه المدة فإن المداولة تصبح لها قوة النفاذ.

ج- الطول: يعد من الإجراءات الخطيرة حيث يحل الوالي كسلطة وصائية إدارية محل المجلس الشعبي البلدي، حيث نصت على ذلك المادة 100 من القانون 10-11 أين منحت للوالي صلاحية أن يتخذ جميع الإجراءات المتعلقة بالأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام عند تقصير البلدية في ذلك لاسيما التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

كما ورد في المادة 102 من نفس القانون على انه في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها. وفي ذلك توسيع من صلاحيات الوالي ومساس باستقلالية الجماعات المحلية. فهذه الرقابة المتشددة المستوحاة من النموذج الفرنسي، أدت إلى عدم قدرة المجلس الشعبي البلدي على مباشرة اختصاصه وتنفيذ برامجه المحلية، فهي تجهض الدور الحقيقي للمنتخبين وتقتل روح المبادرة.

3- الرقابة على الهيئة: تتجسد في إمكانية حل المجلس الشعبي البلدي وإعدامه قانونا، ولا يمكن حل المجلس إلا إذا قامت إحدى الوضعيات المنصوص عليها ضمن المواد (46-51) من قانون البلدية 10-11. وهذا بالنظر لما يتسم به هذا الإجراء من خطورة. لذلك فقد قيده المشرع بصدور مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير من وزارة الداخلية، وهو ما يجعله قرارا محصنا ضد الطعن القضائي لما يتميز به من حصانة ولا تصافه بالعمل السيادي.

وما يعاب على هذا النص الجديد، أنه يحد من استقلالية المجلس. لأن مفهوم خرق أحكام دستورية واسع جدا، كما ان القانون سبق أن منح السلطة الوصية سلطة إلغاء المداولات التي فيها مخالفة لأحكام الدستور أو القانون، وبالتالي لا ضرورة للنص على ذلك ضمن

---

1- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986 ص : 131.

حالات الحل. أما بالنسبة لحالة الانسداد، فلا بد من تحديد الأسباب و نترك المجال مفتوحا أمام السلطات الوصية لممارسة الإجراء كيفما شاءت<sup>1</sup>.

ودون الخروج عن الصلاحيات الممنوحة للبلدية فنجد أن المجالات المختلفة التي يعمل ضمنها المجلس الشعبي البلدي تحكمها نصوص خاصة تقيد هذه الصلاحيات فمثلا :  
في مجال التهيئة والتعمير: فالمخطط التتموي الذي تعده البلدية وتصادق عليه، لا بد من أن ينسجم بالضرورة مع المخططات الوطنية للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية. ولعل السبب في ذلك راجع إلى ضعف نسبة التأطير الفني والتقني في البلديات الجزائرية.

في مجال البيئة: فنتسع اختصاصات البلدية في مجال البيئة، وذلك من خلال النصوص القانونية المختلفة في قانون الغابات، قانون المياه، القانون المتعلق بتسيير النفايات، قانون التهيئة والتعمير، ولتشعب النصوص القانونية نجد من الصعوبة إمام المنتخب بها دون الاستعانة بالخبراء والمختصين لوضع أهداف وإستراتيجية واضحة لحماية البيئة. لأن ضرورة التوفيق بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلدية أمر صعب يحتاج إلى دراسات علمية.

في المجال الاجتماعي والثقافي والترابي والرياضي والسياحي: تم النص على أن البلدية تقوم بمهامها في حدود إمكانياتها تحت مبرر معالجة العجز. وبالرجوع للناحية العملية فكل هذه الاختصاصات مرتبطة بهيئات الوصاية في التجسيد، كون الميزانية تخضع للرقابة ولا يمكن تنفيذها دون مصادقة<sup>2</sup>.

وبالحديث عن صلاحيات البلدية، لا بد لنا من إبراز دور رئيس المجلس الشعبي البلدي وتقييم مدى فاعليته.

فرئيس المجلس الشعبي البلدي له دور وظيفي مزدوج. فأحيانا يتصرف باسم البلدية، وأحيانا باسم الدولة. وهذا ما وضحته المواد (77-84) قانون البلدية 10-11 . وعلى أرض الواقع نجد فجوة بين المفهوم النظري وما يجري عليه العمل من الناحية التطبيقية. خاصة بين اختصاصات الوالي ورئيس البلدية، رغم أنهما لا يرتبطان

1- عشي علاء الدين، شرح قانون البلدية، د ط ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر، 2011، ص 54

2- عزيز محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 186



بالتبعية أو السلطة الرئاسية، بل لكل منهما استقلالية في ممارسة صلاحياته. غير أن هيمنة دور الوالي على دور رئيس المجلس الشعبي البلدي يظهر بوضوح من خلال الرقابة الإدارية على شخص وأعمال رئيس البلدية. بل نكاد نجزم أنه في كثير من الأحيان يظهر رئيس البلدية بمظهر الموظف الخاضع للسلطة السلمية للوالي. وعلى الرغم من حق اللجوء للقضاء في حالة رفض الوالي المصادقة على قرارات أو مداوات المجلس الشعبي البلدي، غير أن اللجوء لهذا الأسلوب من طرف رؤساء البلديات غير معمول به، لاعتبارات منها عدم ترسخ العمل الديمقراطي في مؤسسات الدولة، لاسيما منها المحلية. وتخوف مسؤولي البلديات من المضايقات التي قد يتعرضون لها فيما بعد من طرف سلطة الوصاية<sup>1</sup>

فقد تضمن قانون البلدية أن الرئيس يسهر على تنفيذ مداوات المجلس وتنفيذ ميزانية البلدية، وهو الأمر بالصرف الوحيد. وبشكل عام فهو يحافظ على الاملاك والحقوق المكونة لممتلكات البلدية وإدارتها واتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية، ويسهر أيضا على وضع المصالح والمؤسسات العمومية والبلدية وحسن سيرها. إلا انه على مستوى الممارسة، نجد أن الرئيس لا يملك الآليات الكافية للقيام بالمهام المنوطة به قانونا، ويجد نفسه مقيدا بالسلطات الواسعة للوالي، لكون جميع قرارات رئيس البلدية تخضع للمصادقة، ولاسيما ما تعلق منها بالجانب المالي<sup>2</sup>.

فمثلا بالحديث عن مجال التهيئة والتعمير. نجد أنه بالرغم من أن رئيس البلدية منح صلاحيات تسليم رخصة البناء بمعية المصالح التقنية للولاية، إلا أنه لا يملك الوسائل البشرية التي تسمح له بأداء دوره في مجال المراقبة. وهذا للنقص الكمي والعدي للمؤهلين على مستوى المصلحة التقنية للبلدية، إضافة إلى كثرة النصوص القانونية في هذا المجال. فمن الصعب على رئيس البلدية الإلمام بجميعها. ذات الأمر بالنسبة للمجال البيئي، أما فيما يخص صلاحيات رئيس البلدية في مجال الضبط القضائي فتخضع لإشراف النيابة العامة.

1- بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2003/2002، ص 77.

2- غزير محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 207

كما تمارس الرقابة من جانب المصالح التقنية التابعة للمديريات التنفيذية المركزية للولاية. والتي تسمى أيضا المصالح الخارجية للولاية، من خلال التأشيرة على كل المشاريع التنموية التي تنفذها البلدية. وهو نوع ضروري من الرقابة في بعض الأحيان، وقد تطلبه البلدية من تلقاء نفسها خاصة تلك التي لا تملك الوسائل الكافية لاتخاذ قرارات في المجال التقني، وهو بمثابة تطبيق للوصاية الفنية الحقيقية.

وبالنسبة للجزائر نرى أن الرقابة التقنية تسجل حضورها القوي إلى جانب الرقابة الإدارية، حيث تلزم البلدية بإرسال تقارير دورية إلى سلطة الوصاية أو الهيئة التي يتبعها المشرع المندرج ضمن المخطط البلدي للتنمية، وتشمل هذه التقارير خاصة نسبة استهلاك الاعتمادات المالية، ونسبة الانجاز المادي للمشروع<sup>1</sup>.

وأمام اتساع مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي إلا ان الأجور تبقى غير متناسبة مع هذه الاختصاصات الامر الذي رفع رؤساء البلديات الى الاهتمام بالمصالح الشخصية الضيقة على حساب المصالح العامة<sup>2</sup>، وهو ما انعكس سلبا على نسبة المشاركة في الانتخابات وقلل من أهميتها.

إن الرقابة المفروضة على أعمال البلدية لا تقتصر على رقابة الجهة الوصية، فهناك رقابة داخلية يمارسها المجلس الشعبي البلدي. فقد مكنه المشرع من آلية المراقبة تجاه الهيئة التنفيذية ممثلة في رئيس البلدية. حيث تمتد هذه الرقابة إلى جميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وأموالها، وكذلك الشأن في قبول الهبات والوصايا والصفقات والايجات وغيرها من المعاملات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأعمال الهياكل الأساسية التي تقوم بها البلدية<sup>3</sup>. ويكون عملها من خلال اللجان الدائمة أو المؤقتة التي سبق الحديث عنها.

---

1- بن نملة صليحة، واقع الإدارة المحلية في ظل التحولات الاقتصادية، الملتقى الوطني حول تحديات الإدارة المحلية الواقع والآفاق، المنظم يومي 27/28-04-2010، بكلية الحقوق جامعة زياني عاشور، الجلفة، ص 19.

2- الملاحظ أن معدل جرائم الرشوة والاختلاس مرتفع في مجال الإدارة المحلية حيث تمت متابعة العديد من رؤساء البلديات والمنتخبين على حد سواء في قضايا اختلاس وفساد ونهب العقارات وهو ما نطالعه يوميا عبر الصحف.

3- أحمد سويقات، المشاركة الشعبية في تسيير ورقابة الإدارة المحلية، ورقة عمل مقدمة في الملتقى الوطني حول تحديات الإدارة المحلية الجزائرية بجامعة زياني عاشور - الجلفة ، المنظم يومي 27/28-04-2010

كما يمكن لأعضاء المجلس سحب الثقة من رئيسهم وإنهاء مهامه. وهي الحالة التي لم يشر لها قانون البلدية 10-11 رغم ورودها في مشروع الحكومة بينما قننت الحالة في المنظومة التشريعية لسنة 1990 بموجب المادة 55 من قانون البلدية لسنة 1990، ويرى الدكتور عمار بوضياف أن السبب في ذلك هو محاولة المشرع حفظ استقرار البلديات، لأن حالات السحب عرفت ارتفاعا كبيرا<sup>1</sup>.

وتدخل الرقابة التي تمارسها المجالس المنتخبة في إطار الرقابة الشعبية والتي نص عليها الدستور في المادة 153 منه: " المجالس المنتخبة تضطلع بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي، وبعد المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي قاعدة هذه المجالس المنتخبة".

حيث تلعب الرقابة الشعبية دورا أساسيا في تعزيز استقلالية الجماعات المحلية وتفعيل أدائها، سواء بطريقة مباشرة عن طريق المجالس المنتخبة أو بطريقة غير مباشرة من خلال منظمات المجتمع المدني التي تعتبر من أهم المجموعات الضاغطة التي تؤثر في السياسة المحلية والوطنية<sup>2</sup>. ومن أهم الوسائل التي تعتمد عليها الرقابة الشعبية حضور مناقشات المجلس، سواء لإبداء آرائها الاستشارية أو للإعترض مباشرة على مداوات المجلس. لكن حضورها يكون بصفة أفراد وليس كمنظمة. خاصة وأن قانون البلدية الحالي لم ينص على أي آلية لتمكين منظمات المجتمع المدني من ممارسة الرقابة، ويكون هذا الحضور شكليا فقط أي المشاركة في النقاش دون المشاركة في التصويت.

---

1 - د. عمار بوضياف، مقارنة بين القانون 10-11 والقانون 08-90 ، قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ، المحمدية، الجزائر، 2012 ، ص 39

2- إن أهم الدعائم الرقابة الشعبية هي الأحزاب التي يقوم من خلالها المواطنين باختيار ممثليه في إطار قوائم تنافسية من أجل الوصول إلى السلطة، فالمجالس الشعبية البلدية ما هي إلا انعكاس للنشاط السياسي للأحزاب، ومشاركة المواطن في تسيير الجماعات المحلية وفق أطر قانونية محددة.

انظر: أ. أحمد بن عيسى، الرقابة الشعبية ودورها في تسيير الجماعات المحلية بالجزائر في ظل الحكم الراشد، ملتقى وطني حول: إشكالية الحكم الراشد إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 12 و13 ديسمبر 2010، ص 69.

لكن ما يحول دون فعالية هذه الرقابة هو نقص الوعي الثقافي والسياسي للمواطن أمام انتشار الولاءات الحزبية الضيقة، وهذا ما انعكس سلبا على تسيير البلدية ومصالح المواطنين وأثر على استقلالية الجماعات المحلية في مواجهة السلطة المركزية.

بل أكثر من ذلك، فإن معظم جلسات المجالس المحلية في الجزائر لا تصاحبها حملة إعلامية مسبقة. كما يمكن تدخلها لاحقا من خلال تقديم شكاوى إلى الجهات الإدارية الرسمية أو اللجوء إلى الطعن القضائي ضد مداوات المجلس في حالة توفرها على الصفة التي تشترط في رافع الدعوى القضائية.

إضافة إلى ذلك، نجد الرقابة السياسية التي يقوم بها البرلمان عن طريق تحديد الإطار التشريعي العام للمجالس المحلية وهيكلها التنظيمي واختصاصاتها ومواردها المالية<sup>1</sup> من جهة. والرقابة التي تمارسها الأحزاب السياسية والرأي العام عن طريق وسائل الإعلام المختلفة.

وتخضع الميزانية البلدية إلزاما للمراقبة المستمرة للمجلس الشعبي البلدي ولمراقبة السلطة الوصية للمصادقة عليها، إلى جانب الرقابة المسبقة من طرف القابض البلدي للتحقق من شرعية النفقات والإيرادات.

وهذا مايفتح أمامنا المجال للحديث عن نوع آخر من الرقابة التي تقيد استقلالية المجالس البلدية تتمثل في الصور التالية :

1. رقابة المراقب المالي: رقابة قبلية سابقة لتنفيذ النفقة، حيث تعتبر رقابة وقائية أي تمنح فرصة للأمر بالصرف بتدارك الأخطاء قبل الوقوع فيها. فهي تهدف إلى اكتشاف وتحليل المشاكل الممكن وقوعها وتفاديها ومعالجتها قبل حدوثها، كما يكون هدفها ضمان تطبيق القوانين والقواعد التنظيمية والتحقق من الشرعية المالية للإلتزامات بالنفقات العمومية<sup>2</sup>. أي أن الرقابة تتم على جانب النفقات فقط، وبالتالي فهي تمارس قبل تنفيذ

1- بن نملة صليحة، مرجع سابق، ص 21 .

2- أ. ربحي كريمة، ا. بركان زهية ، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، منشور بموقع: منتديات الوزير التعليمية بتاريخ أفريل 2009، vb1.alwazer.com

الميزانية<sup>1</sup>. وعليه تخضع مشاريع القرارات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي المتضمنة التزاما بالنفقة لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها وهي:

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى مرتبات المستخدمين، باستثناء الترقية في الدرجة- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات، وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية- مشاريع الصفقات والملاحق- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفواتير الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم بالصفقات العمومية<sup>2</sup> - كل مشروع يتضمن مخصصات ميزانية وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة، وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات المثبتة بفواتير نهائية- الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز والاستثمار.

والالتزامات المقدمة لرقابة المراقب المالي إما تكون محل موافقة فتمنح التأشيرة<sup>3</sup>، أو تكون موضوع رفض مؤقت أو نهائي لأحد الأسباب التالية: عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها، عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية، عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة على الرفض المؤقتة .

و يمكن للأمر بالصرف تجاوز حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقة وإجازتها وهو حق يتم تحت مسؤولية الأمر بالصرف بموجب مقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، ويرسل الملف الذي يكون محل تغاضي على الفور إلى الوزير أو الوالي، وهو ما تم النص عليه في المادة 18، 19 من المرسوم رقم 92-414 متعلق بالرقابة السابقة على

1 - يتم تنفيذ النفقات عن طريق اجراءات: الالتزام، التصفية، الأمر بالصرف، الدفع.

2- المادة 21 مرسوم 15-247 مؤرخ في 13 ديسمبر 2016 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ( مبلغ سندات الطلب لا يتعدى 1.000.000 دج بالنسبة للأشغال واللوازم - 500.000 دج بالنسبة للدراسات أو الخدمات ) الجريدة الرسمية، العدد 50.

3- لا بد أن تحترم الشروط التالية: \* صفة الأمر بالصرف وفقا للتنظيم والتشريع المعمول بهما. \* عدم مخالفة النفقات للقوانين والتنظيمات \* توافر الاعتمادات المخصصة \* تطابق مبلغ الالتزام مع الوثائق الثبوتية الملحقة (فاتورة- سند طلب) \* توفر التأشيرات المسبقة التي تمنحها الهيئات المختصة (مثلا بالنسبة للصفقات العمومية - تأشيرة لجنة الصفقات)

النفقات التي يلتزم بها<sup>1</sup>. كما يقوم الأمر بالصرف بإرسال الالتزام بالنفقة مرفقا بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرته مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه ليقوم المراقب المالي بعدها بإرسال نسخة منه إلى الهيئات الرقابية المتخصصة 2 { تسقط عنه كل مسؤولية التأشيرات }

2. رقابة المحاسب العمومي: رقابة إدارية تتم خلال مرحلة تنفيذ النفقة، وهي رقابة موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف. وتتحدد مجالات رقابة المحاسب العمومي وفق نص المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية 90-21 المؤرخ في 15/05/1990 . وتقع على المحاسب العمومي مسؤولية من نوع خاص لأن كل الأخطاء التي تقع تحت إشرافه يكون ملزما بالتعويض عنها من ماله الخاص وتتحرك هذه المسؤولية تكون إما من طرف الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة<sup>3</sup>، لذلك قبل قبوله لأي نفقة فهو يتحقق من مطابقة العمليات مع القوانين والأنظمة المعمول بها، صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، شرعية عملية تصفية النفقات، توفر الاعتمادات، تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها ( المراقب المالي، لجنة الصفقات المختصة، تأشير الرقابة التقنية للمصالح الخارجية ، تأشيرة الأعمال المنجزة ... ) وهذا بحسب المادة 36 من القانون 91-21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

وبعد أن تستوفي النفقة جميع الشروط، يقوم أمين الخزينة بتمرير الكتابة المحاسبية وصرف النفقة. أما إذا رأى أن الأمر بالصرف فيه مخالفة وغير مطابق للقوانين والتنظيمات المعمول بها، له أن يرفض الأمر بتلك النفقة سواء رفض مؤقت أو نهائي. كون النفقة أو الحوالات تتضمن أخطاء لم تؤخذ بعين الاعتبار عند تدوينها بمذكرة

1- المرسوم رقم 92-414 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992 متعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 82.

2 - بن داوود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث القاهرة، 2010 ، ص 135-136

3 - المادة 03 من المرسوم 91-312 المؤرخ في 07/09/1991 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، الجريدة الرسمية، عدد 43.

الرفض المؤقتة، أو أنها مخالفة للقوانين والأنظمة المعمول بها في مجال المحاسبة العمومية. غير أن القانون خول للأمر بالصرف في هذه الحالة كونه الساهر على السير الحسن والمضطرد للمرافق العامة وتلبية للمصلحة العامة إمكانية تمرير النفقة رغم رفض المحاسب العمومي، وهذا ما يعرف بالتسخير المكتوب ( المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية ) وبحسب المادة 48 يمكن للمحاسب رفض التسخير وعدم الامتثال على أن يكون الرفض مبررا.

3. رقابة مجلس المحاسبة: بحسب الأمر 95-20 المادة 03 منه: مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهام الموكلة إليه وهو مكلف بالرقابة التبعية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية".  
تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 96-56 على انه: " يجب على الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين وعلى المحاسبين التابعين لمصالح الدولة والجماعات المحلية ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودعوا حساباتهم الإدارية وحسابات التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوليو من السنة الموالية للميزانية المقفلة ".  
فمجلس المحاسبة يقوم بالتدقيق في صحة العمليات المادية ومدى تطابقها مع النصوص والتنظيمات المعمول بها.

هذا دون إغفال لرقابة مصالح وزارة المالية.

ف نجد رقابة المفتشية العامة للمالية التي تعمل على رقابة مجالات التسيير المحاسبي والمالي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية<sup>1</sup>، وتبنى رقابة المفتشية العامة للمالية على مبدأ المباغتة والمفاجئة أو بإشعار مسبق في أداء مهامها، وتقوم بإنجاز الأشغال التحضيرية المرتبطة بتدخلاتها مستغلة كل المعطيات الاقتصادية والمالية والتقنية لممارسة عملها

1- شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة أبو بلقاييد، تلمسان، 2010-2011، ص 67-68.

الرقابي<sup>1</sup>، لتعد في نهاية السنة تقريراً مدعماً بالاقترحات والآراء الهادفة إلى تحسين سير المصالح وتطوير مناهج الضبط المالي والمحاسبي.

كذلك رقابة مفتشية مصالح المحاسبة التي تعمل على التحقيق والتفتيش لأجل التأكد من التسيير السليم للأموال العامة من طرف هيئات الدولة ومؤسساتها.

من كل ما تم تقديمه نرى أن الأعمال المنوطة بالمجلس الشعبي البلدي باعتباره الركيزة الأساسية في تطبيق النظام اللامركزي، تبقى مقيدة بالصور المختلفة للرقابة ( الوصائية، السياسية، التقنية، الشعبية... ). والتشدد والمغالاة في هذه الرقابة يقف في كثير من الأحيان حائلاً دون استقلالية الجماعات المحلية، وهذا من شأنه تعطيل إمكانية المبادرة والابتكار والإبداع من جهة. والبطء والروتين في إنجاز أعمال المجلس والتأخر في تلبية حاجات المواطنين من جهة أخرى.

### فرع ثالث: عدم وجود مشاركة فعلية للمجتمع المدني

تعتبر الإدارة المحلية نابعة من صميم الشعب، فهي وحدها تستطيع تأكيد وحدة المجتمع باستشارة الرأي العام المحلي للاهتمام بالمشكلات الإنسانية، وإشراك المواطنين في الوصول إلى حلول لها. فالمساهمة الشعبية هي روح الإدارة المحلية والمحور الذي تركز عليه<sup>2</sup>، فالمشرع الجزائري بموجب القانون 10-11 أعطى مكانة قانونية للبلدية من خلال الدور الحديث لها، كونها مكان لممارسة المواطن لجميع حقوقه ومشاركته في تسيير الشؤون العمومية. الذي أصبح من متطلبات إحداث تنمية للمجتمع المحلي، سواء بإشراكه في رسم السياسات المحلية أو تنفيذها أو حتى الرقابة عليها، وهي أبعاد تسعى السلطات لتحقيقها في إطار الحكم الراشد.

ويعود أول استعمال لهذا المفهوم إلى كتابات البنك الدولي في أواخر الثمانينات وعرفه برنامج الأمم المتحدة للتنمية ( PNUD ) على أنه: "مجموع الآليات المعقدة

1 - بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 172

2 - د.بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، دار التواصل للنشر، 2010

ملخص الكتاب منشور بتاريخ 02 نوفمبر 2009. الموقع: [www.k-tb.com](http://www.k-tb.com)



والعلاقات والمؤسسات التي يقوم من خلالها بموائمة مصالحهم وممارسة حقوقهم وأداء واجباتهم وفض خلافاتهم" 1

إن ترسيخ المشرع الجزائري لمبدأ الحوكمة المحلية من خلال قانون البلدية الجديد، يستند في قيامه على المشاركة الشعبية الفاعلة. والتي تضمن بدورها أن يكون للأعضاء المحليين على حد سواء حرية الرأي والتعبير في اتخاذ القرارات عن طريق المشاركة المحلية الواسعة، والمبنية على شرعية حقوق الإنسان التي تضمن إضفاء الشرعية على ما يتم التوصل إليه من سياسات محلية.

وتوسيع المشاركة يقتضي إشراك الرجل والمرأة في إبداء الرأي على قدم المساواة، تماشيا مع الالتزامات الدولية<sup>2</sup>. وتجسيدا لهذا المبدأ شهدت الجزائر في أول انتخابات محلية تخصيص الحصة النسائية في المجالس المنتخبة<sup>3</sup>. وقد جاء بذلك مؤكدا الرغبة السياسية لإشراكها الفعلي، فهذه المشاركة تدخل في صميم الممارسة الديمقراطية كنهج حضاري وتفكير متطور، كما اعتبرت مؤشرا للحدثة والتنمية. فقد أكد تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002 أن عدم المساواة بين الجنسين يعد من أهم معوقات التنمية المستدامة<sup>4</sup>.

كما أن مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام هي مسألة مكرسة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948: " لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات السلمية كما أن لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة للبلاد إما

---

1 - عمار بوضياف، المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية وآليات الحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، نشرية لمجلس الأمة، أبريل 2011، العدد 27، ص 63.

2 - دعا برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى التمكين السياسي للمرأة من خلال إزالة كافة الاتجاهات والسلوكيات والعمليات النمطية في المجتمع بهدف التغلب على كافة أشكال اللامساواة، وضمان الفرص المتكافئة في المشاركة السياسية وتحسين الفعالية الإدارية الوطنية بغية النهوض بالمرأة لجعلها في مناصب متقدمة

انظر: عصام بن شيخ، تمكين المرأة المغربية في ظل النظم الانتخابية المعتمدة: الفرص والقيود، دفاثر السياسة والقانون، عدد خاص، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، 2011، ص 272-273.

3 - اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الوادي، السنة الجامعية 2013/2014، ص 84

4 - اسماعيل فريجات، نفس المرجع، ص 85.

مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون اختيارا حرا، ويحق لكل شخص أن ينضم إلى نقابات لحماية مصلحته". غير أن المشرع الجزائري لم يضع آليات لتفعيل هذه المشاركة ، فقد نصت المواد من 11 إلى 14 على التوالي من قانون البلدية 10-11 على اتخاذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم في خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

كما ورد في المادة 26: « جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، وتكون مفتوحة لموظفي البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة.... » ، لكن نلاحظ عدم حضور المواطنين عادة وذلك لأسباب تتعلق أساسا بعدم تهيئة قاعات المداولات فقد لا تتسع لحجم كبير من المواطنين<sup>1</sup> وكثيرا ما يجد المواطنون صعوبة في الحضور في ظل غياب الآليات التطبيقية للنصوص والجزاء المترتبة عن مخالفتها هذا من جهة، من جهة أخرى يعود السبب إلى نقص الثقافة القانونية والوعي السياسي للمواطن.

كذلك الأمر بالنسبة لما تضمنته المادة 30 من نفس القانون حول تعليق المداولات في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، وأن تنتشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية أيام الموالية لتدخل حيز التنفيذ، فنرى أن المداولات لا تعلق دون أن يترتب على ذلك أي جزاء كبطلانها أو وقف تنفيذها. ويمكن لأي شخص الإطلاع على مستخرجات المداولات وكذا قرارات البلدية والحصول على نسخة منها على نفقته وهو أمر غير مطبق واقعا.

والمشاركة لا تقتصر على الأفراد لأنه عمليا لا يمكن استشارة جميع المواطنين في آن واحد لذا يمكن الاستعانة بممثلين عن المجتمع الموسع والمنظم في جمعيات وتجمعات مختلفة تدعى بمنظمات المجتمع المدني.

ويعد مصطلح المجتمع المدني من المصطلحات الأكثر تداولاً في السنوات الأخيرة على المستوى الأكاديمي والسياسي والاجتماعي، وارتبط ظهوره في الجزائر مع تحول النظام السياسي نحو التعددية بعد إقرار فتح المجال للجمعيات بموجب دستور 89، وفي ظل التحولات الإيديولوجية والاقتصادية والاجتماعية المتسارعة فرض مصطلح

1- مقابلة مع السيد مدير الإدارة والمالية لبلدية تبسة، يوم 24 أبريل 2017، بمقر بلدية تبسة، الساعة 10:00 .

المجتمع المدني نفسه على المنظومة القانونية كأداة في بعث التنمية الشاملة ليصبح بذلك وسيلة لتدبير الشأن المحلي والوطني<sup>1</sup>.

فالمجتمع المدني هو تنظيم طوعي إرادي مستقل عن السلطة، يضم كل من الجمعيات المدنية، والثقافية، والمنظمات والمؤسسات غير الحكومية، والنقابات المهنية، ووسائل الإعلام، وحتى الأحزاب السياسية<sup>2</sup>. فالمجتمع المدني يظهر على المستوى الذي يتلشى فيه دور السلطة ويتقدم فيه دور المجتمع على دور الدولة. وهدفه ليس معارضة الدولة بقدر ما هو مساعدتها في تنمية المجتمع ومنع اختراقها للقوانين.

وقد أصبح دور المجتمع المدني فاعلا أساسيا في النهوض بالأعمال المحلية<sup>3</sup> فقد جاء في نص المادة 13 من القانون 10-11 أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمكنه الاستعانة بصفة استشارية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية بكل شخصية محلية وكل خبير أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا من أجل تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم.

**1- دور الجمعيات والنقابات:** تتوقف الاستشارة الجمعيات عند الاستماع الشفوي خلال الاستقبال أو الاجتماعات. وفي الواقع هي تقتصر على قيادة الجمعية ورئيسها تحديدا الذي يعوض الجمعية في علاقاته بالهيكل الرسمية، ومثل هذا النوع من الاستشارات لا

---

1- د.بوحنية قوي، المجتمع المدني الجزائري: الوجه الإشكالي للعلاقة بين السياسي والمدني، المؤتمر 33 لمنندى الفكر المعاصر حول: الحكم الرشيد: رهانات وتحديات المغرب العربي، السلسلة السادسة: البحث في العلوم الانسانية في البلاد العربية رقم 21، منشورات مؤسسة

التميمي للبحث العلمي والمعلومات وسفارة هولندا بتونس، جويلية 2011، ص 237-238.

2 - اختلف الفقهاء في اعتبار الأحزاب السياسية ضمن المجتمع المدني فمنهم من يرى أنها لا تنتمي إليه كونها تهدف إلى تحقيق مصالح ذاتية أو عرقية أو طائفية وتهدف إلى الوصول إلى السلطة فقط، ويرى البعض الآخر أن الأحزاب السياسية إذا كانت تشكل معارضة حقيقية فهي من أعضاء المجتمع المدني بحكم أنها تطرح بدائل ضمن برامج اجتماعية واقتصادية وسياسية.

أنظر: مرسي مشري، المجتمع المدني في الجزائر دراسة في آلية تفعيله، الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر المنعقد يومي 16 و 17 ديسمبر 2008 بكلية الحقوق، جامعة حسين بن علي، الشلف.

3- أ. أمينة عثمانى، أ. الفرطاس زولبخة، الحكم الراشد والتنمية المحلية المستدامة، الملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والاقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، يومي 12 و 13 ديسمبر 2010، ص 38.

يستفيد منها الجمعيات الصغيرة التي يتم التعامل معها غالبا بعد اتخاذ القرار وليس قبله، كوسيلة اتصال وتبليغ للمواطنين لتمير القرارات المتخذة.

كما أن واقع الجمعيات والمنظمات بالجزائر يؤكد عدم فاعليتها في مجال المشاركة<sup>1</sup> لعدة أسباب. أهمها ضعف الموارد المالية، مما يجعلها غير قادرة على إنجاز مشاريع تنموية. خاصة وأنها تعتمد على المنحة المقدمة من البلدية، والتي لا تتعدى 03 % من مداخل البلدية، توزع بالتساوي على مجموع الجمعيات المعتمدة في تراب البلدية<sup>2</sup>.

كما أن المناخ السياسي فرض على بعض الجمعيات الانزواء تحت ظل الأحزاب السياسية، حتى تجد لها سندا في ممارسة نشاطها. بالإضافة إلى الرقابة المشددة عليها من السلطة. فعلى الرغم من حرية وسهولة إنشاء الجمعيات، إلا أنها تكبل من جهة أخرى بقيود قانونية وأخرى أمنية تعيق قدرة الابتكار والمشاركة لديها<sup>3</sup>. (انظر الملحق رقم 02)

**2- دور الأحزاب السياسية:** تساهم الأحزاب السياسية في صنع وتنفيذ السياسة العامة في الجزائر كإحدى قنوات المشاركة السياسية للمواطن. فهي تقوم بالتعبير عن اهتمامات المواطنين ومطالبهم العامة من خلال المجالس المنتخبة، فنرى في كثير من الأحيان

---

1 - أكد رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية تبسة في مقابلة يوم 02/04/2017 بمقر البلدية، أن مشاركة الجمعيات تبقى عقيمة على الرغم من محاولات إشراكها في القضايا التنموية من خلال الاستدعاءات الموجهة لرؤساء الجمعيات لحضور الاجتماعات. خاصة ما تعلق منها بالجانب البيئي والتهيئة الحضرية ومشاريع التنمية المحلية، وأن دورها الاستشاري غالبا ما يقتصر على طرح الانشغالات دون محاولة لتقديم الحلول والبدائل لمواجهة هذه المشاكل. كما أن هناك تقصير كبير من جانب جمعيات الأحياء التي لا تظهر إلا في ظروف خاصة كشهر رمضان من أجل توزيع قفة رمضان.

2 - بحسب نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-123 المؤرخ في 6 أبريل 1996 المحدد لطبيعة مساهمة الولايات والبلديات ومبلغها في تمويل الصناديق الولائية لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية يتم تخصيص نسبة 7 % من ناتج الضرائب المباشرة للبلدية لفائدة الجمعيات، حيث يتم تقنطع نسبة 4 % لفائدة صندوق الولاية لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية. أما 3% الباقية فتتخضع إلى تخصيص خاص مباشر في ميزانية البلدية توزعها على الجمعيات البلدية. حيث تراعي لجنة الشؤون الاجتماعية البلدية خلال عملية التوزيع المادة 15 من نفس المرسوم والتي تقتضي بمراعاة مقاييس التمويل التي يحددها الوزير المكلف بالشباب والرياضة حسب أولويات القطاع، ومستوى التدخل وأهمية برنامج هذه الجمعيات وكثافته.

3 - عزيز محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 48

خضوع المنتخبين لتعليمات وتوجيهات الحزب التابع له ويمثل بصفة كاملة لأوامر حزبه عند الاقتراحات والتدخلات أو المناقشات ناقلا بذلك موقف الحزب.

3- دور الإعلام في المشاركة المحلية: تمثل أجهزة الإعلام البسيطة مثل الإذاعة والتلفزيون أهم قنوات الاتصال بين المواطنين والقيادات المحلية. فقد مكنت هذه الأخيرة المواطن المحلي من التعرف والاطلاع على كيفية التسيير لاتخاذ القرارات اللازمة للتنمية<sup>1</sup> ففي إطار دور الإعلام المحلي في دعم المشاركة المحلية وبالتالي دعم التنمية المحلية ومن منطلق الديمقراطية التشاركية نجد دور الإذاعة والتي تفتح للمواطن المحلي مجال طرح انشغالاته ونقاشاته حول مختلف القضايا التي تمس المصلحة العامة مما يؤدي إلى تقوية إمكانيات المحاسبة والمراقبة للمواطن المحلي على أعمال المجلس البلدي وكذا ليصبح قوة اقتراح إما للمشاريع أو لمختلف القضايا التي تمكن من تحسين مستوى الخدمات وبالتالي أفضل مستوى للتنمية.

و إذاعة تبسة كمثال في دور الإعلام المحلي في التنمية حيث ترفع الانشغالات من المواطنين إلى الجهات الرسمية سواء بطريقة مباشرة من خلال المشاركة في الجلسات أو من خلال البرامج الخاصة بالمجالس المحلية والتي تفتح للمواطن المحلي المجال لطرح انشغالاته ونقاشاته حول مختلف القضايا التي تمس المصلحة العامة وتوصل صوته للجهات المحلية المسؤولة والمقالات والمقابلات مع مسؤولي البلدية<sup>2</sup>.

4- دور القطاع الخاص: يلعب القطاع الخاص في الجزائر دورا كبيرا في عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة والمحلية، فتنامي عدد ونوعية منظمات القطاع الخاص أحد المؤشرات الأساسية الدالة على زيادة قوة منظمات هذا القطاع وتنامي دوره في التأثير على صنع السياسات الوطنية والمحلية على حد سواء.

1- مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 264.

2 - مقابلة مع السيد رزق الله بوقصة رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية تبسة ، يوم 02 أفريل 2017 ، الساعة:

### المطلب الثاني: التركيبة البشرية للموظفين

لم تعد مهام البلدية محصورة في الخدمات العامة فقط. بل تجاوزها إلى كل ماله علاقة بالتنمية الشاملة على المستوى المحلي، وهو ما يتطلب توفير موظفين ذوي الكفاءة العالية لأجل إدارة المشاريع المتعلقة بالتنمية. وهذا ما لم تتمكن البلديات من تحقيقه بسبب سياسة التشغيل غير المتوازن، وخاصة في إطار مناصب الشغل المؤقتة والتي ضخمت من العمالة على حساب الإطارات الكفأة.

وإذا كانت الجزائر عند تبنيتها النظام المركزي اعتمدت على وسيلة الانتخاب كآلية لتشكيل المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة مداولة تتخذ القرارات المتعلقة بالبلدية. فهي كتنظيم إداري تتكون أيضا من إدارة مكونة من معينين يشكلون الإطار البشري المكلف بإدارة التنمية المحلية<sup>1</sup>. فالوسائل البشرية تشكل أهم الشروط الواجب توافرها كما ونوعا، فهي تسمح للجماعات المحلية بالارتقاء إلى مستوى المهام الجديدة التي فرضتها التطورات الحديثة.

وعلى هذا الأساس سننظر في هذا المطلب إلى: إدارة البلدية وإختلالات الهيكل التنظيمي، والتركيبة البشرية في البلديات وأثرها على فعالية الأداء الإداري.

### فرع أول: إدارة البلدية وإختلالات الهيكل التنظيمي

نصت المادة 125 على أنه: "للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية" من أهم ما جاء به قانون البلدية 10-11، إدخال شخصية الأمين العام ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية، بالإضافة إلى هيئة المداولة والهيئة التنفيذية. هذا ما نصت عليه المادة 15 من قانون البلدية 10-11. ولقد أحال المشرع كيفية وشروط تعيين الأمين العام للبلدية إلى التنظيم. وبحسب نص المادة 19 من المرسوم التنفيذي 16-320 المؤرخ في

<sup>1</sup> - Rachid ZOUAIMIA, Marie Christine ROUAULT, droit administratif , BERIT Edition, ALGER ,2009, P 128.

13 ديسمبر 2016<sup>1</sup> المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، تعتبر وظيفة الأمين العام للبلدية:

- وظيفة عليا للدولة في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة
  - منصب عال في البلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة أو يقل عنه.
- أما المادة 02 من ذات المرسوم فمن خلالها نرى أنه:

➤ بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة والبلديات مقر الولاية وبلديات ولاية الجزائر يعين فيها الأمناء العامون بمرسوم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالجماعات المحلية.

➤ بالنسبة للبلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة أو يقل عنه يعين الأمين العام بقرار من الوالي المختص إقليميا بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي. وتتهى مهامه بنفس الكيفية.

أما فيما يخص شروط التعيين فقد حددتها المواد من 22 إلى 25 من ذات المرسوم. والملاحظ أن الرتب المطلوبة في الأمين العام على اختلاف نوع البلدية ( التعداد السكاني ) تنحصر فيما يلي: متصرف إقليمي رئيسي، متصرف إقليمي، مهندس رئيسي للإدارة الإقليمية، مهندس دولة للإدارة الإقليمية.

إن اشتراط المشرع لهذه الشروط في الأمين العام تجعله على مستوى كبير من التكوين والممارسة مما يفتح أمامه المجال للاستحواذ على النصيب الأكبر من الصلاحيات على مستوى البلدية خاصة إذا نظرنا إلى ضعف المنتخبين المحليين من حيث الكفاءة والفعالية إضافة إلى عدم الاهتمام بالشأن المحلي.

ومن أهم الصلاحيات الممنوحة للأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي: ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - المرسوم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 73.

وقد نصت كل من المادة 14 و 15 من المرسوم 16-320 على المهام التي يكلف بها الأمين العام في إطار تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي ومتابعة تنفيذ مداولاته. أما المادة 16 فقد حددت مهامه في إطار تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية: فهو يمارس السلطة السلمية على مستخدمي البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يقترح التعيينات في المناصب العليا ومناصب الشغل المتخصصة في البلدية. وهو يمارس سلطة التعيين على مستخدمي البلدية بعد تفويض من رئيس المجلس الشعبي البلدي. إضافة لضمان احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال تسيير الموارد البشرية والتسيير المالي والميزاني والصفقات العمومية. و اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين أداء مصالح البلدية واتخاذها وغيرها من المهام.

ومما سبق تقديمه نرى أن الأمين العام للبلدية يشكل الركيزة الأساسية للمجلس الشعبي البلدي، والمساعد الأساسي لرئيس البلدية<sup>2</sup>. فهو الوسيط بين الهيئة المنتخبة والمصالح الإدارية والتقنية للبلدية.

وعلى الرغم من دوره الحساس والصلاحيات العديدة التي أوكلت له بموجب المرسوم الجديد، إلا أن هذه الإضافات لم تحمل أي جديد بالنسبة لاستقلالية الأمناء العامون في ممارسة صلاحياتهم بعيدا عن ضغوطات المجالس المنتخبة. خاصة شخصية رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يبقى المهيم الأول والأخير في عملية اتخاذ القرارات، الأمر الذي يؤدي في كثير من الأحيان إلى حالات انسداد وصراع بين القوى، سواء بين الأميار والأمناء العامون باعتبارهم سلطة موازية أو بين أشخاص المنتخبين والإداريين<sup>3</sup>.

إضافة إلى الدور الذي يلعبه الأمين العام باعتباره على رأس الهيكل التنظيمي تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، نجد أن أهم المشاكل التي تتخبط فيها البلدية الهيكل التنظيمي الذي يعكس البنية الداخلية لها. فهذا الهيكل لا يحقق أهداف التنظيم الحقيقية ويحول دون تحقيق أي عملية إصلاح وقيادة هادفة، و يتحدد تنظيم إدارة البلدية

---

1 - المادة 13 من المرسوم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 73.

2 - عزيز محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 30.

3 - مقابلة مع السيد الأمين العام لبلدية تبسة يوم 2017/04/09 على الساعة 11:15 صباحا بمقر البلدية .



حسب أهمية الجماعة وحجم المهام المسندة إليها، وهذا ما نصت المادة 126 من قانون البلدية 10-11<sup>1</sup>

أي أن قانون البلدية 10-11 قام بالتفصيل في التنظيم الهيكلي لإدارة البلدية وذلك من أجل توجيه الإدارة وتفعيلها من أجل أداء الدور المنوط بها وعلى الرغم من ذلك إلا أن المشرع لم يبين الأساس الذي يتحدد حسبه تنظيم إدارة البلدية بل استخدم مصطلحاً حسب أهمية الجماعة وحجم المهام، أي أول معيار هو معيار النمو الديموغرافي وهو معيار لا يمكن اعتماده لأن عامل الكثافة السكانية لا يعكس حجم الاحتياجات، خاصة وأن لكل بلدية خصوصياتها من حيث نوعية الموارد المتاحة وكذا المشاكل المطروحة على صعيدها المحلي، لذا فالاختلاف الواضح بين البلديات في الخصوصيات الاقتصادية والطبيعية والبشرية لا يعكسه هيكل تنظيمي نموذجي واحد، فما يصلح لبلدية ساحلية لا يصلح لبلدية داخلية أو صحراوية.

كما أن الهيكل التنظيمي لا يحدد بدقة توزيع المهام والوظائف ولا يضع مجالاً وإطاراً لأي مبادرات تسمح بتنشيط البلدية وجعله مجالاً يساهم في تنمية مواردها وازدهارها.

### فرع ثاني: تركيبة موظفي البلدية وأثرها على فعالية البلدية

إن الموارد البشرية هي أساس العمل الإداري وحياته، ولا يمكن أن نتحدث عن تنظيم إداري ناجح بدون استغلال ناجح للعامل البشري. فيساهم الموظفون بشكل كبير في مساعدة المنتخبين في إدارة التنمية المحلية غير أن الطاقات البشرية المتوفرة لدى إدارة البلدية تعاني من استغلال غير فعال خاصة في ظل غياب المبادرة والإبداع مما يجعل المواطنين محصورين عند تأدية مهامهم في تطبيق القوانين دون البحث فيها واستخراج الحلول اللازمة، وتعود هذه السلبية إلى عدة عوامل أهمها:

<sup>1</sup> - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، طبعة جديدة ومنقحة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2012، ص 138.

1- النظام القانوني: يخضع موظفي البلدية للمرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20/09/2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية<sup>1</sup> إلا أن هذا الإطار التنظيمي لم يحدث طفرة في أداء العاملين بإدارة البلدية وانتصاره على عادة تصنيف الرتب واستحدثت بعض الأسلاك التقنية حيث نصت المادة 03 منه على هذه الشعب والأسلاك. ولجمع الرتب التي يتضمنها 28 سلكا نجد 73 رتبة مختلفة، هذا الرقم يعكس التعداد البشري الهائل المتواجد ضمن إدارة البلدية، والذي لا يمكن تنظيمه من الناحية القانونية في مرسوم واحد. بحيث يعكس هذا المرسوم التوجيهات الحديثة في تسيير الموارد البشرية ويسمح باستغلال هذه الطاقة البشرية، ناهيك أن العديد من هذه الرتب لا تخضع لهذا القانون الأساسي بل لها تنظيم خاص يحكمها<sup>2</sup>. فالقانون الأساسي يكتفه الجمود، كما أنه يستثني فئات لها دور في تنفيذ المهام الموكلة للبلديات. هذا من جهة ومن جهة أخرى تناقض النظام القانوني المطبق على الموظفين البلديين ألا وهو قانون الوظيفة العمومية المرتبط بمفهوم المهنة القارة والنظام القانوني المطبق على المنتخبين خاصة رئيس المجلس الشعبي البلدي لارتباطه بعهدة انتخابية والتزامات سياسية.

2- تدني مستويات التأهيل والتأطير: الذي يبقى بعيدا كل البعد عن مقاييس النجاعة، حيث يلاحظ الغياب الواسع للإطارات في البلديات، نظرا لعدم توفر الشروط المناسبة للعمل. وذلك من خلال عدم وجود تفرقة بين الأقدمية، الخبرة والكفاءة. إذ غالبا ما تقاس الكفاءة على أساس أقدمية الموظف في المنصب الذي يشغله، إضافة إلى تفضيل الإطارات العمل في الإدارات المركزية والمالح التابعة لها أو للولاية هروبا من جو العمل في البلدية وعدم توفر العوامل المشجعة. (انظر الملحق رقم 03)

1- مرسوم تنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، جريدة رسمية عدد 53.

2- المرسوم التنفيذي رقم 16-280 المؤرخ في 02/11/2016، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 08-04 المؤرخ في 19 جانفي 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات، والمرسوم التنفيذي رقم 08-05 المؤرخ في 19/01/2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين والحجاب وسائقي السيارات، والمرسوم الرئاسي رقم 07-308 المؤرخ في 29/09/2007 الذي يحدد كيفية توظيف الأعران المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم.

**3- التكوين:** حيث أن التكوين يكاد يكون شبه منعدم بالإضافة إلى كونه غير مدرج في النفقات الإلزامية للبلدية، حيث نصت المادة 198 من قانون البلدية على النفقات الإلزامية في قسم التسيير ولم تذكر التكوين كما أن الواقع يبين بأن البلديات عاجزة حتى عن تسديد أجور موظفيها فكيف لها أن تضمن نفقات تكوينهم.

**4- توزيع العمل:** إن توزيع العمل ما بين المصالح التقنية والمصالح الإدارية يبين لنا التفاوت الكبير بينهما، إذ أن المصالح التقنية تستقطب أكبر عدد من العمال وأغلبهم يمثلون أعضاء تنفيذ لا يتمتعون بأي كفاءات مهنية وهذا راجع إلى قلة الإطارات المؤهلة وغياب التوزيع العادل الناتج عن تنظيم البلدية، فتراكم العمل على بعض المصالح والمكاتب، وانعدامه تقريبا في البعض الآخر، وأكبر مثال على ذلك مكتب الحالة المدنية الذي يعرف شبه انسداد في العمل، ومكتب الانتخاب والخدمة المدنية داخل مصلحة واحدة وهي مصلحة التنظيم والشؤون العامة<sup>1</sup>.

كما أن توزيع المستخدمين لا يحدد على أساس الكفاءات الفردية وقابلية تكيفهم مع الوظائف التي يشغلونها وإنما هو خاضع لتنظيم البلدية وملء المناصب الشاغرة وبأي طريقة كانت، دون أن ننسى وجود تفاوتات جوهرية ما بين المنصب وما يتطلبه من مهارات و مواصفات يجب توافرها في الشخص الذي يشغل ذلك المنصب، وبذكر المثال السابق لا نجد في مكتب الحالة المدنية ، الشباك، الأفراد الذين تتوفر فيهم مهارات حسن الاتصال مع الجمهور وقدرة الاحتمال في جو مليء بالضغوطات والقلق.

بالإضافة إلى العديد من المشاكل الأخرى التي يمكن إيجازها فيما يلي:

❖ لا توجد أي علاقة بين مردودية الموظف ونتائجه وحياته المهنية، حيث غالبا ما تكون ترقية الموظف مبنية على أساس علاقاته الشخصية، وكذا عوامل أخرى كالمحسوبية والرشوة والقبلية. فالموظف الجزائري يستفيد من الترقية بناء على ولائه السياسي وعلاقاته

<sup>1</sup>- نوال بوكعباش، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر - دراسة حالة ولاية جيجل - ، مذكرة

مقدمة من متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر -3-، 2010/2011،

ص 127-128.

الاجتماعية من خارج وداخل الإدارة، مما أدى إلى ابتعاده عن الاهتمام بالمردودية، وانصرف إلى الاهتمام بأمر أخرى لا تخدم الإدارة.

❖ الأجر والعلاوات الممنوحة للموظف لا توفر له حياة كريمة. فالشريحة الكبيرة من الموظفين يعيشون في درجة الفقر بسبب ضعف الراتب، مما أدى بهم إلى البحث عن مصادر رزق، تتعارض أحيانا مع طبيعة ما يسمى بمصالح الإدارة التابعين لها، وهناك من الموظفين من يجمع مع عمله في الإدارة عملا إضافيا في القطاع الخاص أو في المهن الحرة (وقد انتشرت مؤخرا هذه الظاهرة بصورة مخيفة) فنلاحظ أن عدم التحفيز، أدى إلى عدم التزام الموظف بتكريس نفسه للعمل الوظيفي، وعدم تقيدهم بالدوام الرسمي فكثرة الغيابات هي السمة الرئيسية في قطاع الوظيف العمومي، والعلاج التأديبي الذي يتبعه أغلب المسؤولين لا يكفي إذا لم يتبع بالاهتمام بالبعد الإنساني والاجتماعي للموظف<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - نوال بوكعباش، مرجع سابق، ص 128.

### المبحث الثاني: إشكالية الاستقلال المالي للبلدية

نص المشرع الجزائري في المادة 01 من قانون 10-11 على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية في الدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون".

فقد اعترف المشرع للبلدية بالشخصية المعنوية التي ينتج عنها تمتع هذه الأخيرة بذمة مالية مستقلة غير أن هذه الاستقلالية تبقى نسبية وخاضعة لسلطة الوصاية.

ولتجسيد الاستقلال المالي لابد من توافر موارد مالية تتلاءم وحجم المهام الموكلة للبلديات في مجال التنمية المحلية، وعليه إذا كانت التنمية المحلية تعتمد بالأساس على التمويل المحلي لإحداث زيادة في مستويات التنمية المحلية كونها تنطلق من القاعدة الشعبية، فإن الوضعية التي تعيشها مختلف البلديات في ظل عجزها المالي تجعلها في أمس الحاجة إلى السلطة المركزية لمنحها إعانات تساعد في إعادة التوازن المالي.

وستتناول في هذا المبحث دراسة التمويل الذاتي للبلدية وأثره على التنمية المحلية مستعرضين أهم أسباب العجز المالي للبلديات في الجزائر من خلال مطلبين:

الأول: عرضنا فيه ميزانية البلدية ومصادر التمويل التي تعتمد عليها.

الثاني: أبرزنا فيه أهم الأسباب التي أدت إلى ظهور حالات العجز في ميزانية

البلدية.

### المطلب الأول: ميزانية البلدية ومصادر التمويل

تعتبر المصادر المالية للبلدية والتي تدرجها ضمن ميزانيتها، أحد المتطلبات الضرورية لتقوية وتدعيم دورها في مجال التنمية. ولتحقيق أهدافها فهي تحرص على إعداد ميزانية متوازنة. وفيما يأتي سنقوم بتقديم ميزانية البلدية، والموارد التي تقوم عليها.

#### فرع أول: تقديم ميزانية البلدية

ميزانية البلدية هي المنهاج الحقيقي لها الذي تريد تطبيقه خلال سنة معينة. وهي تعكس بذلك الخطط والاتجاهات من أجل تحقيق احتياجات ورغبات المواطنين<sup>1</sup>. وتعرف كذلك على أنها جدول للتقديرات الخاصة بالإيرادات والنفقات السنوية التي تمكن الإدارة من تسيير مصالحها العمومية.

وحسب قانون المحاسبة العمومية 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 في المادة 03 منه، فإن ميزانية البلدية وثيقة تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والتجهيز والاستثمار<sup>2</sup>.

ولقد نصت المادة 176 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية على أنه: " ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار "

كما ورد تعريف ميزانية البلدية في المادة 157 من قانون الولاية رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012<sup>3</sup>: "ميزانية البلدية هي جدول التقديرات الخاصة لنفقاتها وإيراداتها السنوية بغية التسيير الحسن للنفقات العمومية السنوية للبلدية".

مما سبق نستنتج أن ميزانية البلدية تقوم على جملة من الخصائص:

1- عملية تقديرية: تحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل وكذلك الإيرادات التي يمكن تحصيلها لتغطية هذه النفقات خلال سنة مالية كاملة.

2- عملية ترخيص: بمجرد المصادقة على الميزانية يؤذن بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات.

<sup>1</sup> - عبد الرزاق الشخلي، الإدارة المحلية، دار المسيرة للنشر، عمان 2001، ص 132

<sup>2</sup> - القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية لسنة 1990، العدد 35

<sup>3</sup> - القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12.

- 3- عمل إداري: يتعلق بحسن التسيير الإداري لمصالح البلدية وتلبية حاجات المواطنين.
- 4- عمل دوري: يتجدد كل سنة مالية حيث يتم تحديد تاريخ مسبق لها بموجب قانون وتقوم ميزانية البلدية على جملة من المبادئ هي:
- أ- مبدأ السنوية: تبدأ من 01 جانفي إلى 31 ديسمبر تتخللها تعديلات بواسطة فتح ترخيصات أو إعتمادات خاصة أو قرارات معدلة<sup>1</sup>
- ب- مبدأ الشمولية: تحدد بالميزانية جميع الإيرادات والنفقات بمعنى أنها تشمل المبلغ الصافي بغرض تسهيل عملية المراقبة.
- ج- مبدأ وحدة الميزانية وتسلسل النفقات: فلا بد أن تجمع كل النفقات والإيرادات في بيان واحد لتسهيل عرض الميزانية ومعرفة القدرات المالية للبلدية ولا بد أن يأخذ بعين الاعتبار مبدأ التسلسل في تسيير النفقات.
- د- مبدأ عدم تخصيص الإيرادات والتوازن: ويعني ذلك عدم تخصيص إيرادات لنفقات محددة وعدم صرفها لنفقات أخرى باستثناء الإيرادات المقيدة بتخصصات معينة ( مكوفين، عجة،.....) فكل الإيرادات مخصصة للنفقات.
- أما التوازن فهو تساوي النفقات وتقدير الإيرادات والهدف منه الحفاظ على التسيير المستقبلي للبلدية.
- وتتضمن ميزانية البلدية عموما ثلاث وثائق: ميزانية أولية، وإضافية، وحساب إداري وتنقسم الميزانية بالرجوع إلى نص المادة 179 من قانون البلدية 11-10 إلى قسمين :
- 1- قسم التسيير: يقسم إلى نفقات وإيرادات تتوازن وجوبا.
- وبحسب المادة 195 من قانون البلدية 11-10، تتكون إيرادات قسم التسيير مما يلي:
- ناتج المواد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما- المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية- رسوم وحقوق ومقابل الخدمات المرخص بها بموجب القوانين والتنظيمات- ناتج ومداخيل أملاك البلدية.

<sup>1</sup> - أ.بركان زهية-رحي كريمة، مرجع سابق، ص 05

أما نفقات التسيير فهي التي تسمح للبلدية بتسيير مصالحها وقد عدتها المادة 198 من قانون البلدية 10-11 كما يلي:

- أجور وأعباء مستخدمي البلدية - التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية - المساهمات المقررة على الأملاك ومداخل البلدية بموجب القوانين - نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية - نفقات صيانة طرق البلدية - المساهمات البلدية والأقساط المترتبة عليها- الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار- فوائد القروض- أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة - مصاريف تسيير المصالح البلدية - الأعباء السابقة، وبصفة عامة كل النفقات التي تسمح باستمرارية المرفق العام.

2- قسم التجهيز والاستثمار: يقسم كذلك إلى نفقات وإيرادات تتوازن وجوبا، وبحسب المادة 195 من قانون البلدية 10-11 تتكون إيرادات قسم التجهيز مما يلي:

- الاقتطاع من إيرادات التسيير- ناتج الاستغلال لامتياز المرافق العمومية البلدية - الفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري- ناتج المساهمات في رأس المال- إعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والولاية- ناتج التمليك- الهبات والوصايا المقبولة- عمل الإيرادات المؤقتة أو الظرفية- ناتج القروض

أما نفقات التجهيز فقد حددتها المادة 198 من قانون البلدية 10-11 وهي عبارة عن عمليات تدخل في أحد الأطر التالية ضمن مدونة خاصة بالتسيير والاستثمار:

- عمليات البرامج: كل العمليات المالية بما فيها شراء التجهيزات، ويتم تنفيذها عن طريق رخص البرامج التي تأتي من وزارة المالية.

- عمليات خارج البرنامج: عمليات تسديد القروض، الهبات، المنح، تعويضات المنكوبين.....

- نفقات الاستثمار الاقتصادي: حيث تساهم الجماعات المحلية في التنمية العامة للاقتصاد الوطني عن طريق إنشاءها ومراقبتها للأنشطة الاقتصادية الموجودة في إقليمها.



### فرع ثاني: مصادر التمويل

في حديثنا على ميزانية البلدية، قلنا بأنها تحتوي على إيرادات ونفقات. والإيرادات هي مجمل مداخيل البلدية والموارد المالية التي تسمح لها بأداء مهامها خاصة في المجال التنموي، فمهما تنوعت المشروعات فهي تحتاج إلى تمويل لكي تنمو وتتواصل. ويعرف التمويل بأنه: " كل الموارد المالية التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة، لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة"<sup>1</sup>. فهناك علاقة طردية حتمية بين الموارد المالية المحلية والتنمية المحلية، فكلما زادت القدرة المالية الذاتية للإدارة المحلية زادت معها معدلات التنمية المحلية ومن ثم تمتعت الإدارة المحلية بدرجة أكبر من الاستقلالية في صنع قراراتها وتسيير أمورها بحرية. وتنقسم موارد تمويل الإيرادات المحلية عامة والبلدية خاصة إلى قسمين رئيسيين:

**I- الموارد الذاتية:** هي التي تجبى بواسطة الجماعات المحلية ضمن حدودها الإقليمية أو عن طريق الحكومة المركزية. فهي مجموعة الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية والمضافة على الضرائب والرسوم الوطنية، إضافة إلى الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية، التي تختلف في تنوعها من بلد إلى آخر بحكم الإمكانيات المالية والنظام الاقتصادي<sup>2</sup>، وتتمثل هذه الإيرادات فيما يلي:

**1- الإيرادات الجبائية:** وتشكل بشكل عام أهم مورد مالي للبلديات حيث تعتمد البلدية خلال مرحلة إعدادها للميزانية على بطاقة حساب الضرائب<sup>3</sup> التي تتحصل عليها في بداية

<sup>1</sup> - أ. حياة بن اسماعين، أ. وسيلة السبتي، التمويل المحلي للتنمية المحلية ( نماذج من اقتصاديات الدول النامية)، مداخلة مقدمة للمشاركة في الملتقى الدولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات، دراسة حالة الجزائر والدول النامية، 21-22 نوفمبر 2006، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 01.

<sup>2</sup> - أ. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، فيفري 2005، العدد 07، ص 03.

<sup>3</sup> - بطاقة حساب الضرائب تحدد التنبؤات الجبائية بالنسبة للضرائب المباشرة وغير المباشرة لكي تسجل في ميزانية البلدية وتضم المعطيات التالية: - الرسم العقاري - رسم التطهير - الرسم على النشاط المهني - الرسم على القيمة المضافة - الضريبة الوحيدة الجزائرية - الامدادات المختلفة للصندوق المشترك للجماعات المحلية - إعانات الدولة والولاية - مداخيل الهبات - مداخيل الاقتراض - مداخيل التصرف في الأملاك

كل سنة من مصالح الضرائب للولاية حيث تستفيد البلدية من مجموعة من الضرائب والرسوم منها ما تشاركه مع الحكومة المركزية والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، ومنها ما تقتسمه مع الولاية والصندوق المشترك فقط، ومنها ما هو مخصص لها بالكامل، وتتمثل في: الضرائب والرسوم<sup>1</sup>.

وتشمل الضرائب نوعان:

أ- مباشرة: تقتطع مباشرة من دخل الفرد أو أمواله محل الضريبة وتشمل مايلي:

- \* الدفع الجزائي: هو المبلغ المقتطع على الأجر والمنح والفوائد الدائمة والمعاشات.
  - \* الرسم على النشاط المهني: رسم سنوي على الأعمال، يطبق على رقم الأعمال المحقق في الوطن من طرف الأشخاص الطبيعية والمعنوية وهو يوزع كمايلي:
- البلدية 1.30 % ، الولاية 0.53 % ، صندوق الجماعات المحلية 0.11 % ( على اعتبار أن الرسم نسبته 2 % ، أي نسبة البلدية تعادل 65 % ، الولاية 29.5 % ، صندوق الجماعات المحلية 5.5 %).

- \* الرسم العقاري: يطبق هذا الرسم سنويا على الأملاك المبنية وغير المبنية الواقعة داخل محيط البلدية، يحسب على أساس المساحة، تستفيد البلدية من حصيلة هذا الرسم كاملة.
- \* رسم السكن: يستحق على المحلات ذات الطابع السكني والمهني الواقعة في البلديات ويحدد مبلغ الرسم مركزيا ويحصل من مؤسسة سونلغاز عن طريق فاتورة الكهرباء والغاز ويدفع ناتج هذا الرسم بكامله للبلديات<sup>2</sup>.

هناك مجموعة أخرى من الضرائب والرسوم ذات المردودية الضعيفة وتتمثل في رسم إزالة القمامات المنزلية<sup>3</sup>، الرسم على تخزين الفضلات الصناعية الخاصة والخطيرة،

---

1- الضريبة المحلية هي كل فريضة مالية تتقاضاها الهيئات المحلية على سبيل الإلزام في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها دون مقابل معين بقصد تحقيق منفعة عامة<sup>1</sup>. وتهدف الضريبة المحلية أساسا إلى زيادة الحصيلة الضريبية الوطنية من خلال تغطيتها لجملة الاستثمارات المحلية.

2 - أ. عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 02، ديسمبر 2007، ص 99.

3 - طبقا لقانون المالية 2002 ولاسيما المادة 11 منه جعلت تحديد معدل الرسم الخاص بإزالة القمامة المنزلية راجع لمداولات المجالس الشعبية البلدية.

لرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي... إلخ، وتكمل هذه العناصر الضرائب والرسوم المباشرة للبلدية بالرغم من أنها ذات مساهمة ضعيفة.

**ب- غير مباشرة:**

- الرسم على القيمة المضافة، وهو ضريبة على النفقة يتحملها المستهلك.
- الرسم على الذبح: يستحق لصالح البلديات التي تتوفر فيها المذابح.
- الرسم الخاص بالإعلانات والألواح المهنية: يحدد حسب مقاييس وطبيعة الإعلان أو طبيعة اللوحة المهنية وأبعاده.
- رسم الإقامة: يطبق على الأشخاص غير المقيمين بالبلدية.
- الرسم الخاص على الرخص العقارية: لا تصدر رخصة عقارية إلا إذا تم دفع هذا الرسم ( يعود للبلديات 100 % ).

كما تم إنشاء رسوم جديدة بموجب قانون المالية 2006.

- الرسم على الأطر الجديدة المستوردة أو المصنوعة محليا ( 25 % لفائدة البلديات ).
- الرسم على الزيوت ومشحمت المحركات ( 35 % لفائدة البلديات ).
- 2- الإيرادات العقارية: هي عوائد الأملاك الخاصة بالبلدية وتتخلص في تأجير العقارات، و حقوق شبكة الطرق كمساحات المقاهي والأكشاك.

3- مشروعات الجماعات المحلية المشتركة: يمكن للجماعات المحلية أن تؤسس فيما بينها مشاريع لتحقيق النفع العام، وتستفيد من إيراداتها المحلية. وذلك لاتساع حاجيات السكان، وعدم كفاية إقليم معين في تلبية حاجات مواطنيه. وتمثل أرباح وفوائد هذه المشاريع إيرادات هامة للبلديات تمكنها من تغطية نفقات تسييرها وتجهيزها<sup>1</sup>.

**II - الموارد الخارجية:**

معظم البلديات الجزائرية لا تستطيع تغطية كافة احتياجاتها من خلال الاعتماد على مواردها الذاتية فقط، لأن حصيلة الضرائب والرسوم وإيرادات الأملاك العامة لا تكفي لتنفيذ المشاريع وتقديم الخدمات اللازمة للسكان. لذلك تتم تغطية الفارق عادة بموارد مالية خارجية تتمثل فيما يلي:

<sup>1</sup> - أ. لخضر مرغاد، مرجع سابق، ص 07.

**1- الإعانات الحكومية:** حيث تساهم الميزانية العامة للدولة في دعم الجماعات المحلية من خلال<sup>1</sup>:

أ- الإعانات غير المخصصة: إعانة سنوية لا تكون مخصصة لغرض معين وعادة ما تقدر هذه الإعانة على أساس حجم السكان.

ب- إعانة التجهيزات والاستثمار: مساهمة الدولة لإعانة المشروعات التنموية المحلية، ولا تقدم هذه الإعانات إلا بعد التأكد من مدى تقدم العمل في هذه المشاريع ومطابقتها للمشروع الذي منحت على أساسه الإعانة، فالغرض منها استكمال المشاريع المعطلة ( المادة 173 من قانون البلدية 10-11)

ج- إعانات الميزانية: تعرف بإعانة قصور الموارد المحلية الذاتية والغرض منها محاولة تعويض عجز بعض البلديات الفقيرة ( المادة 172 من قانون البلدية 10-11 )

د- إعانات تعويضية: تلجأ الدولة في حالة إلغائها لضرائب محلية تنفيذا لسياسة عامة مركزية إلى تقديم إعانة نظير إلغاء تلك الضريبة ( المادة 172 فقرة 05 )<sup>2</sup>

هـ- إعانات لأغراض اقتصادية: الهدف منها تقديم العون المالي للبلديات من أجل توسيع الأشغال العامة المحلية بقصد مكافحة البطالة وغيرها.

**2- القروض:** نصت المادة 174 أن البلدية يمكنها اللجوء إلى القروض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل، والجهات التي تتولى تقديم قروض للجماعات المحلية هي:

صندوق التوفير والاحتياط والقرض الشعبي الجزائري، وبنك التنمية المحلية ويعد الأخير المستحوذ الأكبر لعمليات التمويل بالقروض للبلدية. وتخضع عملية الاقتراض التي تقوم بها البلدية لرقابة مزدوجة هي رقابة الميزانية، فوائد الديون تدرج في نفقات قسم التسيير فيما يدرج القرض ككل في قسم الإيرادات

**3- التبرعات والهبات:** تعتبر التبرعات والهبات موردا من موارد الجماعات المحلية، تم النص عليها في المادة 170 من قانون البلدية 10-11. ونصت المادة 171 منه أن

<sup>1</sup> - أ. لخضر مرغاد، نفس المرجع، ص 08.

<sup>2</sup> - نصت المادة 05 من قانون البلدية 10-11: يجب أ يعوض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية بنجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاء جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل

قبول الهبات والوصايا وإدراجها في الميزانية يتم بموجب مداولة يصادق عليها الوالي (المادة 57 من قانون البلدية 10-11). وتتكون حصيلة التبرعات والهبات مما يتبرع به المواطنين، إما بشكل مباشر إلى البلديات أو من خلال المساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها.

### المطلب الثاني: أسباب العجز المالي للبلديات

تعددت أسباب عجز البلديات على المستوى الوطني ولاسيما على مستوى البلديات التي تفتقر بعضها إلى أدنى نشاط اقتصادي يدر موارد جبائية لتدعيم ميزانية البلدية<sup>1</sup>، ويشكل العجز المالي عائقا حقيقيا أمام تحقيق التنمية المحلية المنشودة. ولقد أفادت إحصاءات وزارة الداخلية والجماعات المحلية في عدد من البلديات التي تعاني عجزا ماليا على المستوى الوطني بلغ حوالي 955 ما يمثل 62 % من إجمالي بلديات الوطن فهي تواجه عدم التوازن بين مداخيلها ونفقاتها التي تشهد ارتفاعا من سنة إلى أخرى، أما البلديات الغنية فلم تتجاوز 07 % ما يمثل 107 بلدية، أما البقية المتمثلة في 477 بلدية فهي متوسطة الدخل لا يمكنها تغطية حاجاتها وبالتالي تغطي العجز من خلال إعانات الولاية ويتوقع ارتفاع عدد البلديات الفقيرة إلى 90 % ما يعني مزيد من 1380 بلدية<sup>2</sup>

### فرع أول: ضعف الموارد المالية

من بين أهم المشاكل التي تعاني منها البلديات هي عدم كفاية مواردها المالية، فرغم التنوع والوفرة في المصادر الذاتية لتمويل البلدية إلا أنها تبقى عاجزة عن تحقيق التنمية المحلية ويمكن إرجاع ضعف وعدم كفاية الموارد المالية المحلية إلى جملة من الأسباب:

1 - شوقي جبار-عولمي بسمة، تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، عدد 02، جوان 2015.

2 - صفية نسناس، ضعف المداخل والتقشف يجعل البلديات تحت رحمة إعانات الولاية، روبرتاج للمحور اليومي بتاريخ: 30 جانفي 2016، 14:45 منشور بموقع [www.elmihwar.com](http://www.elmihwar.com)

1- قلة مردودية الجباية المحلية: فنظام الجباية المحلي يتميز بضآلة عائداته على الموازنات المحلية رغم النداءات المتعالية لإصلاحه ويعود ذلك إلى:

✦ القيود الدستورية والتشريعية، فالجماعات المحلية لا تملك سلطة فرض وتحصيل الرسوم كونها مسألة وطنية تخص الهيئة التشريعية<sup>1</sup>.

✦ احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية، بالرغم من أنها موجهة للجماعات المحلية. إلا أن الدولة تحتكر النسب الكبيرة، ومثال ذلك الرسم على القيمة المضافة، حيث تأخذ الدولة ما نسبته 85% من عائداته، ليتم توزيع الباقي بنسب متفاوتة بين البلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية. فإذا كانت هذه النسبة قليلة بالنسبة للبلديات التي يوجد بها نشاطات اقتصادية، فإن الوضع أقرب إلى الكارثي بالنسبة للأخرى التي ينعلم فيها النشاط الاقتصادي.

✦ الغش والتهريب الاجتماعي، وتعود عدم قدرة أجهزة الجباية على تحصيل الموارد الجبائية إلى التهريب الجبائي<sup>2</sup>، إلى جانب وجود ثغرات في التشريع الضريبي وسوء الهيكل الجبائي مع نقص الإمكانيات المادية والبشرية في الإدارات الجبائية وكثرة الإعفاءات.

وعلى الرغم من المجهودات التي يقوم بها أمناء الخزائن على مستوى البلديات المختلفة لتحصيل الإيرادات إلا أن المصالح المختصة للضرائب تقدم سنويا إحصائيات لعمليات التحصيل تفيد بأن نسبة التحصيل الجبائي ضعيفة جدا وأنها لم تتجاوز 60% لجميع البلديات<sup>3</sup>. (انظر ملحق رقم 04)

ويرجع هذا النقص لعدة أسباب أهمها:

- عدم حصول أمناء الخزائن على مستخرج الوضعية الجبائية من مصالح الضرائب
- عدم تزويدهم بشهادة المعارضة من مفتشية الضرائب
- نقص الأعوان المكلفين بمتابعة التحصيل على مستوى خزائن البلديات

1- يرجع استحواد السلطة المركزية لسلطة تقرير الضرائب وتوزيعها لعدة اعتبارات:

\* الكفاية الإدارية في تحديد إيرادات الممولين، لأن النشاط الممارس من طرف الممولين قد يمتد لأكثر من بلدية أو ولاية. \* عدم التخصيص الإقليمي للضريبة أي عدم تخصيص إيرادات منطقة معينة لنفقات تلك المنطقة.

2- **التهريب الجبائي**: هو قيام المكلف الخاضع للضريبة بعدم دفع الضرائب المستحقة للدولة والمترتبة على دخله أو ممتلكاته، أو أي نشاط آخر منشئ للضريبة. باستعمال طرق وأساليب غير مشروعة وتتطوي على الغش وسوء النية.

3 - مداخلة لمدير الضرائب لولاية تبسة **حول إصلاح الجباية المحلية**، اجتماع منعقد يوم السبت 2016/11/05 بمقر ولاية تبسة.

- عدم توفر الحماية الأمنية للأعوان المكلفين بالمتابعة أثناء قيامهم بعملية التحصيل
  - غياب وسائل النقل خاصة السيارات الإدارية
  - تضخيم في تقديرات الميزانية وفي قوائم المدينين من طرف البلديات
- وانطلاقاً من أن البلدية مسؤولة عن تحصيل إيراداتها وتقديم المساعدة اللازمة لأمناء الخزينة للقيام بمهمة التحصيل الجبائي للضرائب والرسوم المختلفة. يرجع السبب في تخلف الجهات الإدارية البلدية عن عمليات التحصيل للمهام الكبيرة المسندة للبلدية والتي تستنفذ قدراتها البشرية والمادية، وبالتالي عدم وجود أعوان يمكن تكليفهم بهذه المهام، إضافة إلى العجز الذي تعرفه البلديات في الوسائل المادية خاصة السيارات<sup>1</sup>.

2- هيمنة الموارد الجبائية على موارد التسيير<sup>2</sup>: فمعظم البلديات الجزائرية تعتمد في تمويلها الذاتي على الموارد الجبائية بصفة أساسية ولا تعتمد على موارد التسيير. وهو الأمر الذي يجعلها غير قادرة على التحكم في العجز الذي ينجم عن انخفاض في المبالغ المقدر، فإذا رأينا إيرادات الممتلكات التي تحصل عليها البلديات من استغلال ممتلكاتها سنجدها تناقصت بشكل كبير نتيجة تنازل البلديات على ممتلكاتها شيئاً فشيئاً عن طريق بيعها بأسعار لا تطابق الواقع. كما أن كثير من الأملاك التابعة للبلدية يطبق عليها إيجار رمزي. ويجب الإشارة هنا أن تواطؤ أعضاء المجالس البلدية مثلاً له تأثير على هذه الإيرادات<sup>3</sup>، إضافة إلى عملية استنزاف الأملاك البلدية من طرف جهات الوصاية أين يتم منح العديد من الأملاك العقارية التابعة للأملاك البلدية سواء المبنية أو غير المبنية لفائدة مختلف المديرية الولائية من دون أن يكون هناك اعتراض من طرف البلديات تجنباً للصراعات من جهة، وللصلاحيات الواسعة الممنوحة للوالي على تراب ولايته من جهة أخرى.

1 - مقابلة مع السيد الأمين العام لبلدية تبسة.

2 - نضيرة دوبابي، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص اقتصاد التنمية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2009-2010، ص 94،95.

3 - أ. عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 105.

3- عدم التوازن الجهوي في توزيع الثروة<sup>1</sup>: يلعب الموقع الجغرافي للجماعات المحلية دورا هاما في التأثير على تدهور المالية المحلية، نظرا لتواجدها في مناطق يندم أو يقل فيها النشاط الاقتصادي. فضعف النشاط الاقتصادي في بعض البلديات يعتبر معرقلا للموارد المالية وخاصة الجبائية منه، فالصحة المالية للبلدية تتعلق بمحيطها وبعدها المشاريع الموجودة على ترابها خاصة وأن البلديات تختلف في الكثير من خصائصها ( السكان، الطابع التجاري أو الصناعي أو الفلاحي ..... )  
ويعد نقص الحركة التجارية وعدم توفر الوحدات المصنعة بأي بلدية هاجسا حقيقيا لعدد رؤساء البلديات، حيث كثيرا ما نجد الخزينة المحلية لأية بلدية تتواجد خارج النسيج الحضري شبه فارغة ولا تكفي حتى لتسديد أجور مستخدميها<sup>2</sup>. فمثلا هناك قرابة 900 بلدية ذات طابع فلاحي ورعوي وهذان القطاعان غير خاضعان للضرائب مما سيحرم هذه البلديات من مداخيل ضريبية.

### فرع ثاني: عدم التحكم في النفقات

تعرف نفقات الجماعات المحلية زيادة مستمرة من سنة لأخرى، وهذا ما يسبب العجز المستمر لميزانيات البلديات. إذ أن نفقاتها تتزايد بمعدلات أكبر من تزايد مواردها. ومن أهم الأسباب التي تؤدي إلى تضخم النفقات نذكر:

- تزايد عدد السكان، وبالتالي تزايد حجم الخدمات التي يجب أن توفرها البلدية.
- تزايد حجم النفقات الإلزامية، على سبيل المثال أجور الموظفين التي تعتبر أعلى نسبة إنفاق على مستوى البلديات، وكذا مستحقات تسديد فواتير الكهرباء والغاز الخاصة بالإضاءة العمومية والمدارس والمساجد، مقر البلدية وفروعها..... إلخ. ( انظر الملحق رقم 05 )
- ارتفاع نفقات التجهيز الخاصة بالبلديات خاصة مع تراجع دعم الدولة للمشاريع التنموية وإسناد العديد من المشاريع التنموية للبلديات من طرف سلطة الوصاية على أن

1 - شوقي جباري - عولمي بسمة، مرجع سابق، ص 35.

2 - صافية نسناس، مرجع سابق.



يتم التمويل على عاتق البلدية كلياً أو جزئياً مع دعم بسيط من الدولة وتحمل البلديات لباقي قيمة المشروع<sup>1</sup>.

- سوء التسيير المالي لأنه في العديد من الحالات تستغل الاختصاصات الممنوحة قانوناً للبلديات أو الولايات في المجال المالي بما لا يخدم المصلحة العامة كالمبالغة في بعض أوجه الإنفاق المحلي غير التنموي أو التلاعب بالأموال العامة كعمليات الاختلاس وتواطؤ المتعاملين باستعمال فواتير صورية وخيالية وصفقات وهمية .

- ضعف القدرة الفنية والإدارية للوحدات المحلية، فمشكلة الكفاءة الإدارية وانعدامها على مستوى التسيير المحلي. سواء بالنسبة للمنتخبين الذين كثيراً ما يكونون من بين الأشخاص الذين ليست لهم خبرة في التسيير ولا مستوى علمي، إضافة إلى عدم اهتمامهم بالشؤون المحلية للبلدية. وكذلك الأمر بالنسبة للموظفين الذين يفتقرون للكفاءة اللازمة من أجل التخطيط الدقيق الذي يقوم على تحقيق أهداف التنمية الإقليمية الشاملة وفقاً لأسس علمية دقيقة.

- ثقل المهام الموكلة للبلدية والذي يقتضي التكفل بكل النفقات المرتبطة بهذه المهام. فقد أدى ظهور المعلوماتية والانترنت إلى خلق نمط جديد في الإدارة ( الإدارة الالكترونية) التي تسمح للمواطنين الولوج إليها للحصول على مختلف الخدمات . هذا إضافة إلى ظهور بطاقات التعريف وجوازات السفر البيوميترية والتي عهد بها للبلديات وما نتج عن ذلك من مصاريف خاصة بالتجهيزات ووضع أراضي للقاعدة البيوميترية.

- إن أغلب المرافق التي تنشئها البلديات هي مرافق اجتماعية، تربية وصحية ورياضية تدخل في إطار القطاعات غير المنتجة للمداخيل، وهذا النوع من المرافق يتقل ميزانية البلديات ويزيد من نفقاتها مما يؤثر على مبدأ توازن الميزانية.

- تزايد الاقتطاعات الإجبارية للأحكام القضائية ضد البلديات، لتعويض الخواص.

---

<sup>1</sup> - مثال ذلك المشاريع التنموية لبلدية تبسة التي أبرمت بصيغة التراضي البسيط بموجب تعليمات وتوجيهات السيد والي ولاية تبسة والتي كلفت الميزانية مبالغ طائلة صرفت من الفائض الذي كان مخصصاً لمواجهة الزيادات في الأجور الناتجة عن فتح مناصب مالية جديدة وسداد النفقات الإجبارية للسنوات القادمة، مع توقع حدوث عجز في الميزانية في السنوات القادمة.

### فرع ثالث: إشكالية الاستقلالية المالية

إن العجز المالي المتكرر في الميزانيات الذي يواجه معظم البلديات في الجزائر يشكل ضغطا كبيرا على السلطة المركزية للتدخل من أجل ضمان الخدمات الضرورية للمواطنين على مستوى كامل التراب الوطني عن طريق الدعم المالي. وعادة ما يكون هذا التدخل مستهدف لتحقيق أغراض عديدة مثل: تحقيق التوازن بين البلديات الغنية والبلديات الفقيرة، وضمان رقابة السلطة المركزية على البلديات والعاملين بها حتى تبقى تحت حراستها ولا تتفكك أوصل الدولة<sup>1</sup>.

إلا أن هذا التدخل في مالية البلديات له سلبيات كثيرة أهمها:

- اعتماد الجماعات المحلية على إعانات الدولة قلل من التحفيز على خلق موارد ذاتية. فتدخل الدولة لتغطية العجز رسم ملامح التبعية للجماعات المحلية وحرماها من استقلاليتها.
- بقاء البلدية تابعة للدولة ماليا، فالبلدية عند وضعها لمخططات التنمية تكون ملزمة بتوفير الموارد اللازمة لتغطية النفقات الضرورية لتجسيد هذه المشاريع على أرض الواقع<sup>2</sup>، كما أن القرارات الكبرى المتعلقة بالمشاريع تصدرها السلطة المركزية، دون أن ننسى تدخل الدائرة في توجيه برامج التجهيز والاستثمار، وأحيانا تغطي مشاركتها في برامج مخططات البلدية للتنمية ( PCD ) على مشاركة البلدية، باعتبارها تقوم بدراسة المشاريع المقترحة، حيث أن القرار الأخير في تحكيم وتسجيل الغلاف المالي للمشاريع يعود إلى وزارة المالية بعد التفاوض مع الممثلين المحليين، وعليه فمخططات التنمية المحلية تمول من ميزانيات الدولة لكن يتم تنفيذها من طرف البلديات. فالعملية التنموية مرهونة بالإنفاق المالي للسلطة المركزية.

- الاستقلالية المالية للبلدية هي استقلالية نسبية بحسب التبعية الإدارية والمالية للدولة. والتي تظهر من خلال الرقابة الوصائية على مالية البلديات والتي تتجسد في الصور التالية:

<sup>1</sup> - أ. عبد القادر موفوق، مرجع سابق، ص 106.

<sup>2</sup> - بالرجوع إلى القانون 88-02 المؤرخ في 12 يناير 1988 المتعلق بالتخطيط المركزي فإن المشاركة الحقيقية للجماعات المحلية في التخطيط تكون بموافقة السلطة الوصية والمركز الوطني للتخطيط.

\* الرقابة على مشروعية النفقات والإيرادات إما بالإلغاء أو التعديل بقرار مبرر من السلطة الوصية، أما إذا كانت النفقة أو الإيراد ضروريا فلا يمكن إغائه، وكان يولد عجزا ماليا، فإن المجلس الشعبي البلدي ملزم بأخذ التدابير اللازمة لتسوية العجز في الميزانية التكميلية من السنة وهذا ما نصت عليه المادة 184 من قانون البلدية 10-11. فالإجراءات التصحيحية من طرف سلطة الوصاية تعتبر مساس بالاستقلالية المالية للبلدية.

\* الرقابة على التوازن الميزاني فحتى تتم المصادقة على الميزانية من طرف الوالي يشترط أن تكون متوازنة وإذا لم تكن كذلك يرجعها الوالي خلال 15 يوما التي تلي استلامها لتخضع لمداولة ثانية خلال 10 أيام، إذا لم يصوت المجلس على الميزانية المعدلة ضمن الشروط المنصوص عليها تضبط تلقائيا ، وهذا دليل آخر على عدم الاستقلالية المالية للبلدية.

\* يمكن للسلطة الوصية تسجيل أنواع من النفقات الإجبارية تتمثل في النفقات الملقاة على عاتق البلدية بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما، والنفقات المتعلقة بتسديد الديون الواجبة الأداء في إطار القرض تلقائيا إذا لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي.

### خلاصة الفصل الأول:

عرفنا من خلال هذا الفصل أهم التحديات التي تواجه البلديات في أدائها لدورها التنموي. فتطرقنا إلى المشاكل البشرية أين وجدنا خلا في الإطار البشري الذي تتكون منه البلدية. فالجهاز المنتخب يشكو من عدم الكفاءة والقدرة على تسيير الأمور المحلية المتعلقة بتنمية الإقليم، وهذا راجع بالأساس إلى ضعف النظام الانتخابي وعدم مساهمته في تشكيل مجالس منتخبة قوية ومتجانسة من خلال عدم اشتراطه لشروط الكفاءة والتأهيل من جهة، وعدم اقتراح الأحزاب السياسية لمرشحين ذوي كفاءات وخبرات تؤهلهم للنهوض بالتسيير المحلي إلى التوقعات المنشودة من جهة أخرى. هذا إلى جانب بقاء المجالس المنتخبة للبلديات رهينة الرقابة الوصائية المشددة والرقابة الإدارية والشعبية التي تعمد لديهم روح المبادرة.

كما أن الموظفين وعلى رأسهم الأمين العام للبلدية يلعبون دورا كبيرا في إدارة البلدية، فإذا لم يتم وضع الكفاءات المناسبة لتولي المناصب المناسبة في الإدارة فإن دورهم سيكون سلبيا. كذلك الحاجة الدائمة إلى تكوين الموظفين واطلاعهم على التطورات العلمية والتكنولوجية والإدارية والقانونية التي تمكنهم من أداء وظائفهم بفعالية، فالوصول إلى إدارة رشيدة يتطلب الاهتمام بالجانب البشري كأداة للتنمية.

غير أن العائق الكبير الذي يحول دون فعالية دور البلدية هو عدم فعالية أجهزة المشاركة التي من خلالها يشارك المواطنون في صنع القرار المحلي، فضعف مستوى الثقافة السياسية لأفراد المجتمع المحلي هو ما يتيح فرصة تفرد المسؤولين باتخاذ القرارات دون مناقش أو منافس. ضف إلى ذلك المشاكل المالية التي تعاني منها معظم البلديات الجزائرية، فإن مقدرة البلديات على تأمين الخدمات الضرورية للمواطنين وتحقيق المشاريع التنموية مرتبط أساسا بالموارد المالية للبلدية وإمكانية تنميتها.

ومن خلال الدراسة اتضح لنا أن العجز المالي للبلديات في تزايد مستمر ولمعرفة مسببات هذا العجز. فمنها ما يتعلق بضعف الموارد المالية المحلية الذي يعود سببه إلى تبعية النظام الجبائي للدولة التي تحدد الأوعية الخاصة للضريبة، وكذا معدلات الضرائب وتخصيصها إضافة إلى الاعتماد الكلي على العائدات الجبائية وإهمال موارد التسيير التي يمكن تحصيلها مقابل استعمال واستغلال الأملاك العمومية. كما أن عجز ميزانيات البلدية دعمه التزايد المستمر للنفقات وهي الوضعية التي تشهد كل البلديات نظرا لعوامل اقتصادية، إدارية، مالية وأخرى متعلقة بمتطلبات التنمية في حد ذاتها.

تمهيد وتقسيم:

تعاني معظم البلديات الجزائرية من مشاكل تعيق دورها التنموي سواء من الجانب البشري أو المادي.

فجاح التنمية يكون بالتخطيط المحكم من حيث اختيار الاستثمارات المحلية وتحديد الأولويات. وهو ما يتطلب وجود عناصر بشرية على مستوى من المعرفة والكفاءة سواء من جانب موظفي الإدارة المنوط بهم تنفيذ الأوامر ومتابعة المشاريع، أو من جانب المنتخبين الذين يشكلون المجالس المنتخبة التي أنيطت بها مهمة تحديد المشاريع التنموية والمصادقة عليها.

كذلك يجب النظر إلى حجم الموارد المالية التي تتوفر عليها البلدية، وبما أن الدراسة أثبتت أن عددا كبيرا من البلديات تعاني عجزا في ميزانياتها، وتعجز عن إيجاد حلول وموارد جديدة لتعبئة إيراداتها بالتناسب مع حجم النفقات التي تلتزم بها. كان لزاما البحث عن حلول واقتراحات يمكن للبلديات من خلال اعتمادها أن تخرج من الحلقة المفرغة للعجز الذي تعانيه.

وهذا ما سنحاول إبرازه ضمن هذا الفصل، وهذا من خلال مبحثين:

الأول: تطوير الوسائل البشرية

الثاني: تطوير الوسائل المادية

### المبحث الأول: تطوير الوسائل البشرية

إن الوصول إلى سياسة عامة محلية رشيدة يتطلب الاهتمام بالجانب البشري كأداة للتنمية المحلية، وذلك بوضع الأطر القانونية المناسبة لتمكين البلدية من الاستفادة من الكفاءات، لا تحمل العبء السياسي والإداري، لأن افتقاد أعضاء المجلس البلدي المنتخب للكفاءة وعدم قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد المالية المتاحة إلى خطط وبرامج تنموية تلبي حاجات المواطن المحلي بالأساس، كذلك الأمر بالنسبة للجهاز الإداري المكون من الموظفين.

وسنتناول فيما يلي بعض الحلول المقترحة التي تتطلبها البلدية للمضي نحو طرق جديدة في التسيير من خلال وضع هيكل تنظيمي يراعي خصوصيات كل بلدية والتفكير في إصلاح منظومة الموارد البشرية على مستوى البلدية.

### المطلب الأول: دور المجلس المنتخب

إن تحكم المجلس الشعبي البلدي في المهام الموكلة إليه كهيئة منتخبة تعكس اختيارات المواطنين الديمقراطية. وسعيهم لتجسيد مطالبهم بهذه الآلية السياسية، يستلزم توفر حد من الكفاءة في أعضاء هذه الهيئة. وهذا المعيار له دور كبير في ضمان فعالية المجلس، وتحقيق المهام المعقدة والواسعة التي أنيطت به قانونا خاصة في جانبها التنموي.

### فرع أول: تفعيل المشاركة السياسية ودورها في فعالية المجلس المنتخب

لتفعيل المشاركة السياسية أكثر ولتصبح التعددية الحزبية في مصلحة دعم التنمية المحلية. يجب على المشرع وضع آليات للتحكم في القوائم الانتخابية من خلال تدعيم قانون الانتخابات، فطالما كان فرض شرط المؤهل العلمي فيه مخالفة لمبدأ المساواة، واقصاء لفئات معينة<sup>1</sup>، بسبب عدم حصولها على مؤهل علمي. إلا أنه يمكن حصر هذا الاشتراط

---

1- يرى الدكتور عمار بوضياف استبعاد فرضية وضع شرط المؤهل العلمي في الانتخابات المحلية والوطنية، لأنه يفقد العملية الانتخابية شرعيتها الشعبية. ويقترح التفكير في أسلوب المزج بين التعيين والانتخاب في تشكيل المجالس البلدية. بهدف الاستفادة من الكفاءات في شتى الميادين، فلا بد أن تطعم المجالس المحلية بكفاءات معينة تلعب دورها في التنمية المحلية، على أن تكون الغلبة في التمثيل للمنتخبين.

أنظر: د. عمار بوضياف، تسيير المجالس الشعبية البلدية ومقتضيات الحكم الرشيد، عرض تجربة الجزائر، المؤتمر 33 لمندى الفكر المعاصر حول: الحكم الرشيد: رهانات وتحديات المغرب العربي، السلسلة السادسة: البحث العلمي في العلوم الإنسانية في البلاد العربية رقم 21، منشورات مؤسسة التميمي للبحث العلمي والمعلومات، جويلية 2011، ص104-105.

فقط في المترشحين لرئاسة هذه المجالس، وخاصة الواقعة في المدن الكبرى والمحافظات<sup>1</sup>. هذا من جهة، من جهة أخرى لا بد من وضع ضوابط للأحزاب السياسية من أجل التحكم أكثر في قوائمها الانتخابية، بغرض تقديم قوائم تضم أشخاص يتوفرون على كفاءات عالية في مختلف التخصصات، أو ذوي خبرة في التسيير بنسب مدروسة تراعي جميع الفئات والفعاليات. حتى لا تتعارض مع الحقوق والحريات الفردية المنصوص عليها دستوريا، وجعل المنتخبين على المستوى المحلي قادرين على مواكبة التطورات في جميع الميادين ويحملون عبئ التنمية المحلية الاقتصادية والاجتماعية.

فمعالجة الإختلالات الموجودة على مستوى الإطار البشري للمجالس المنتخبة هي مسؤولية مشتركة بين الدولة التي بيدها سن القوانين المنظمة للعملية الديمقراطية، بما فيها قوانين الأحزاب السياسية. هذه الأخيرة التي تتحمل أيضا قسطا من المسؤولية بما أنها شريك للسلطة السياسية في صنع القرار سواء المركزي أو المحلي<sup>2</sup>.

ونجد أن المشرع الجزائري من خلال التعديل الجزئي لقانون الانتخابات الصادر بموجب القانون 2007/08 قد تظن إلى كثرة الأحزاب وتعدد الهويات والإيديولوجيات السياسية. وكرس ذلك في القانون 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بالانتخابات في المادة 94 منه حيث وضع شروطا للقوائم المشاركة في انتخابات المجالس المحلية أهمها أن تكون القائمة تحت رعاية حزب سياسي أو أكثر أو قائمة حرة على أن يكون الحزب السياسي تحصل على أكثر من 04 % من مجموع الأصوات المعبر عنها في آخر انتخابات تشريعية، أو حزب سياسي يتوفر على 10 منتخبين على الأقل في الدائرة الانتخابية المترشح فيها وفي حالة دخول قائمة حرة تدخل الانتخابات لأول مرة فيجب أن يدعمها على الأقل 250 توقيع من الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية عن كل مقعد مطلوب شغله، وهذا من أجل تقليص عدد الأحزاب المشاركة وبالتالي التقليل من بروز مجالس محلية غير متجانسة.

1- باديس بن حدة، مرجع سابق، ص 123.

2- يرى الدكتور عمار بوضياف أن مسؤولية اختيار عناصر منتخبة ذات كفاءة وفعالية، هي مسؤولية الأحزاب لا مسؤولية المشرع. كما أنه داخل المجالس المنتخبة نحتاج لجميع الشرائح.

انظر: د. عمار بوضياف، مداخلة موسومة بـ: "تكوين المنتخب المحلي وأثره على أداء المجالس المحلية"، الملتقى

الدولي "الجماعات الإقليمية فاعل في التنمية المحلية في دول المغرب العربي"، مارس 2016، ص 6.

كما حاول المشرع تعويض عدم اشتراط المؤهل العلمي في المترشحين بآلية أخرى تتمثل في وضع برامج مكثفة لتكوين ورسكلة هؤلاء المنتخبين للوصول إلى تسيير جيد يعتمد على الكفاءات ووفق مبادئ وقواعد الجودة الشاملة<sup>1</sup>. وبهذا الصدد نظمت وزارة الداخلية والجماعات المحلية ثلاث دورات تكوينية لفائدة 1541 رئيس مجلس شعبي بلدي. هذه الدورات التكوينية تندرج في إطار تثمين دور المنتخب المحلي في التنمية المحلية بغية تقوية دوره كأول مسؤول في البلدية.

كما أطلق وزارة الداخلية في 14 سبتمبر 2015، دورات تكوينية لفائدة المرأة المنتخبة في المجالس المحلية. تتعلق هذه الدورات التكوينية بمواضيع ذات صلة بتسيير الشؤون العمومية المحلية، والديمقراطية التشاركية، واللامركزية. وتهدف هذه الدورات التي شهدت مشاركة نسبة 66% من المنتخبات بالمقارنة مع العدد الكلي. إلى تعزيز قدرات المنتخبات المحليات في تسيير الشؤون العمومية المحلية، لاسيما من خلال تبني مقاربة تشاركية في التنمية المحلية، وسائل إعداد مشاريع التنمية المحلية، وكذا تجسيدها في أرض الواقع<sup>2</sup>.

### فرع ثاني: دعم استقلالية المجالس المنتخبة

إن الاستقلال الوظيفي من العناصر الأساسية التي تحقق استقلال الجماعات الإقليمية، بمعنى أن يكون للمجلس المحلي دورا رئيسيا وسلطات فعلية في إدارة المرافق التابعة له، فيكون لها سلطة البث واتخاذ القرارات في المسائل المحلية دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها<sup>3</sup>.

وإن كان استقلال البلدية من أهم أركان الإدارة المحلية فإن ذلك لا يعني الاستقلال التام والمطلق، وإلا كنا أمام نموذج ونظام اللامركزية السياسية التي تعني الاستقلال الذاتي، وليس نظام اللامركزية الإقليمية الذي ينتمي إليه نظام الإدارة المحلية<sup>4</sup>.

---

1 - هذا ما تم النص عليه في المادة 39 من قانون البلدية 11-10 حيث يلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي لصالحه.

2- الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، زيارة بتاريخ: 26-04-2017. الساعة: 6:00

[www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)

3 - عزيز محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 85

4 - محمد الصغير بعلي، أسس الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر، الجزائر، ص 72.



فالرقابة ركن جوهري في النظام اللامركزي، لا تنتفي معها استقلالية المجالس المحلية في تنفيذ صلاحياتها. لكن رغم ذلك وإذا كان لابد من وجود قدر من الرقابة على البلدية للحفاظ على وحدة الدولة وكيانها السياسي، فإن هذه الرقابة لا يجب أن تكون مبالغاً فيها بحيث تفقد الهيئات اللامركزية حريتها. فترك الحرية للبلدية في أداء مهامها تعد خطوة أساسية لتمكينها من أن تضطلع بواجباتها ودورها في إطار القانون.

ونظراً لما تعانيه البلديات في الجزائر من صعوبات مالية وإدارية فإنه لا يمكن إلغاء الرقابة بصفة كلية بل يجب التدرج في ذلك من خلال التخفيف من هذه الرقابة وتحضير البلدية لتولي شؤونها المحلية، خاصة منها التنمية. دون تدخل من الجهات الوصية، وهو أمر لا يمكن أن يطبق بين عشية وضحاها. وكبديل يتلاءم مع المحيط الإداري الذي تمارس فيه البلدية مهامها، يمكن إلغاء الرقابة القبلية الممارسة على أعمال البلدية والتي ستوجب المصادقة والإخطار عن كل قرار يتخذ أو مداولة تصدر عن المجلس الشعبي البلدي.

فمداولات المجلس الشعبي البلدي تكتسب قوتها من صدورها عن مجلس منتخب بحسب الشرعية السياسية<sup>1</sup>، فنفاد القرارات يكون من تاريخ إمضاءها من رئيس المجلس الشعبي البلدي واستنفاد إجراءات التبليغ والنشر، وتبقى الرقابة البعدية ممارسة من جهة الوصاية من خلال تعليق التنفيذ، واللجوء إلى القضاء إذا كان القرار غير مشروع. على اعتبار أن القضاء هو المرجع الحقيقي الذي يلجأ له الجميع وهو الضامن للمشروعية والمصلحة العامة<sup>2</sup>.

فنرى مثلاً بالنسبة لسلطة الوالي في إبطال المداولات كان من الأفضل لو أُلزم المشرع الوالي بتعليق قرار بطلان المداولة فيما إذا كانت فيها مخالفة صريحة للدستور أو القانون أو غير ذلك، خاصة وأن البطلان يجعل المداولة غير منتجة لآثار قانونية وفي ذلك تعطيل لقرارات المجلس وبالتالي تنفيذ الأعمال المنوطة به. ففي كثير من الأحيان يخرج الوالي عن حدود المشروعية إلى رقابة الملائمة.

فالواقع العملي يؤكد اتساع الرقابة بحيث تظهر تبعية المجموعات المحلية أمراً واقعاً بسبب عدم رغبة المنتخبين في الدخول في صراع مع الوالي، بسبب ضعف الموارد المالية المحلية وارتباط البلدية بالتمويل والدعم من الدولة، فالرقابة الواسعة أدت إلى الحد من استقلالية

1 - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 19.

2 - غزير محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 201.

البلديات فكان الأخرى بالسلطة المركزية عدم الإفراط في الرقابة، وتقييد ذلك من خلال النص على ضرورة تسجيل الاعتراضات على المداولات والأسباب الداعية إلى رفض التوقيع على المداولات أو التحفظ عليها.

وذاً الأمر بالنسبة للحل، فالنص لا بد أن يكون أكثر تحدياً فيما يخص حالات الانسداد فلا بد أن يتم تحديدها وأن تكون لها علاقة بالمواطن والسير الحسن للمرفق، كما كان من الممكن تحديد مدة قصوى للانسداد كشهريين مثلاً، و عدم ترك المجال مفتوحاً للسلطة التقديرية للوالي.

وفي ظل قانون البلدية يفتح الحل للوالي مجال الرقابة على الرئيس بسبب أو بدونه وكان من الأفضل تقييد هذه السلطة في حالة الخطر الوشيك، وامتناع لسلطات البلدية عن التدخل، أما بالنسبة للإمكانيات فيمكن للوالي أن يقوم بتوفير الإمكانيات اللازمة دون سلطة الحل.

ونرى في ممارسة البلدية لمهامها التتموية، أن عملية تدخل المجلس الشعبي البلدي في إعداد المخطط البلدي للتنمية تبقى مجرد اقتراحات. في حين أن الدور الفعلي في إعداد هذه المخططات يرجع للوالي، وممثله رئيس الدائرة، حيث تجمع معطيات مخطط البلدية للتنمية والاقتراحات الخاصة به، وترفع للوالي الذي يدرسها ويحدد الأولويات الخاصة بالتنمية<sup>1</sup>

كذلك الأمر بالنسبة للرقابة الممارسة على أشخاص المنتخبين فإذا كان وضع البلديات الحالي يشير إلى وجود عدة تجاوزات من طرف المنتخبين أثناء ممارسة مهامهم فإنه يؤكد على عدم فعالية هذه الرقابة، وهذا ما تطالعنا به الصحف كل يوم من أخبار عن الفضائح المالية لرؤساء البلديات من اختلاسات وصفقات مشبوهة وغيرها.

وتجدر الإشارة أنه عملياً وحتى يمكن لرئيس البلدية أداء مهامه يتعين تحسين الأجر له ليتناسب مع المهام العديدة المسندة له خاصة ما تعلق منها بالتنمية المحلية لكثرة مجالاتها. ومراعاة مركزه الاجتماعي، وحتى يتناسب مع حجم البلدية التي يشرف عليها والمسؤولية الملقاة على عاتقه، فعلى الرغم من إشارة قانون البلدية إلى القانون الأساسي الخاص بالمنتخب وضرورة استفادة المنتخبين من علاوات وتعويضات مناسبة وملائمة

<sup>1</sup> - بلعباس بلعباس، مرجع سابق، ص 34.

بالرغم من البقاء على مبدأ العهدة المجانية، كما تم النص صراحة على استفادة المنتخب من الحقوق المرتبطة بمساره المهني خلال العهدة الانتخابية إلا أن ذلك يبقى غير كاف<sup>1</sup>. لذا كان لزاما البحث عن آليات أخرى للرقابة تدعم بها استقلالية القرار المحلي من جهة وتكون أداة فاعلة لمنع التجاوزات والخروقات في إطار تنفيذ صلاحيات البلدية من جهة أخرى أهمها: الرقابة السياسية والرقابة الشعبية ( سنتطرق لها لاحقا ) كما أن تفعيل الدور الرقابي للمجلس البلدي هو وسيلة لضمان إدارة فعالة للتنمية المحلية وتعزيز للاستقلالية على حساب التدخل المفرط للسلطة على الأجهزة المحلية. وتبقى الرقابة القضائية التي تباشرها المحاكم الإدارية البديل الأمثل الذي أوجده النظام القانوني الجزائري، حيث يمكننا الاعتماد على الرقابة القضائية خاصة في ظل وجود قضاء إداري مستقل قابل للتطوير لمجابهة كافة الخروقات التي يمكن أن ترتكبها السلطات المحلية<sup>2</sup>، وباعتباره الأكثر ضمانا للحريات الأساسية ومبدأ الفصل بين السلطات وعدم تعسف الإدارة باستغلال الرقابة الإدارية سياسيا، بأن تكون خلفيتها تعارض سياسي خاصة في ظل التعددية الحزبية واختلاف الرؤى السياسية بين المجلس البلدي والوصاية<sup>3</sup>. وبالتالي تصبح آلية الرقابة القضائية أكثر من ضرورة على حساب الرقابة الإدارية لتدعيم استقلالية المجالس المحلية وتعزيز ضمانات الممارسة الديمقراطية.

### فرع ثالث: تفعيل مشاركة المواطنين

إن مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية تمثل شرطا أساسيا لدفع عجلة التنمية المحلية، وهذه الثقافة التشاركية من شأنها توليد طاقات لدى أفراد المجتمع وإعطائهم الثقة بأنهم مصدر التنمية. وبالتالي يبرز العنصر البشري كونه يلعب دورا جوهريا في هذا

---

1 - الأصل في العهدة الانتخابية أنها مجانية لكن الواقع العملي أن العديد من رؤساء البلديات يحاولون توزيع المناصب بين النواب والمندوبين للحرص على استفادة أكبر عدد من الأعضاء من التعويضات المالية وذلك في محاولة منهم لتجنب الصراعات داخل المجلس المنتخب وضمان مسايرة الأعضاء لقرارات الرئيس والموافقة عليها، وهو ما يراه البعض استفاداً للموارد المالية للبلديات.

2 - عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، الملتقى الدولي الخامس حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية" المنعقد يومي 04/03 ماي 2009، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 117.

3 - أ.عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 303

المجال، لهذا تطلب الأمر الأخذ بعين الاعتبار الجوانب الاجتماعية المحلية وخاصياتها، وكذا أولويات كل جماعة محلية بمناسبة إعداد وتنفيذ برامج التنمية<sup>1</sup>.

إن مشاركة المواطن في تحقيق التنمية المحلية تقوم على وعي المواطن بحقوقه وواجباته، وما يجري حوله من أحداث ووقائع وقدرته على فهم مشكلات المجتمع، وكذا تمكنه من الحصول على المعلومات من مختلف المصادر<sup>2</sup>. وهذا يفرض بعض المتطلبات كالتعليم والخبرة والوعي، ومن جهة أخرى فإن البلديات مطالبة بتوفير قنوات الاتصال مع المواطنين التي تسمح لهم بإبداء آرائهم وتضمن لهم المشاركة الفعلية في تسيير الشؤون المحلية، وهذا لا يأتي إلا من خلال:

\* إلزام المجالس الشعبية البلدية تقديم عروض عن نشاطاتها السنوية أمام المواطنين، عكس ما ورد في القانون حول جواز هذا الإجراء.

\* تميم المبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم.

\* إنشاء مواقع الانترنت التي تساهم في إطلاع المواطن على أعمال الإدارة والمنتخبين بصفة مباشرة دون عوائق.

\* الحصول على الخدمات من خلال هذه المواقع ( كتوفير الاستثمارات الإدارية للمواطن، عمليات صبر الآراء حول مشروع معين، الشكاوى والتتظيمات الإدارية )

\* توعية المجتمع المدني بضرورة مواكبة العصر والتحكم في المعلوماتية.

كل هذه الإجراءات تساهم في وصول المواطن الى المستوى المطلوب الذي يمكنه من مشاركة حقيقية وعن طريق الوسائل الحديثة والاستفادة منها.

1 - علي محمد، مرجع سابق، ص 150.

2- جاء المرسوم التنفيذي 16-190 المؤرخ في 30 يونيو 2016، الجريدة الرسمية عدد 41 ، المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية. تطبيقا للمادة 14 من قانون البلدية 10-11 . ويهدف إلى تكريس حق المواطن في الإعلام، والذي يمثل الدعامة الأساسية لحوكمة المحلية التشاركية. وعملا بأحكام هذا المرسوم يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير الرامية إلى تسهيل إعلام المواطنين حول تسيير الشؤون المحلية من خلال استعمال وتطوير كل الدعائم الرقمية الملائمة، قصد ضمان ونشر وتبليغ قرارات البلدية. ويستثنى الوثائق والمتعلقة بالحالات التأديبية، المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام، القرارات البلدية ذات الطابع الفردي، سير الإجراءات القضائية.

الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، زيارة بتاريخ: 2017/04/26، مشار إليها سابقا.

وبما أن مفهوم التنمية المحلية يقتضي ضمان مشاركة فعالة للمواطن المحلي، فإن لجان البلدية هي بوابة تحقيق التشاركية والتي جاءت كبديل عن مفهوم الديمقراطية التمثيلية، فالطريقة التي تتشكل بها لجان البلدية تعكس رغبة المشرع في تعزيز المشاركة المحلية وتفعيل هذه اللجان أو جعلها مجرد أدوات استشارية شكلية ليس لها أي دور في عملية التنمية المحلية.

لذا فلا بد من تفصيل آلية تشكيل اللجان تجنباً للصراعات الحزبية، وخدمة للمصلحة المحلية خاصة رئاسة لجنة الإدارة والمالية نظراً للمهام الموكلة لها والتي عادة ما تكون محل صراع النواب للفوز برئاستها.

فكان أحرى بالمشرع أن يحدد تركيبة اللجان بموجب القانون، ولا يترك مجالاً لإطلاق حرية المجلس في التصرف فيها. كأن تتكون اللجان من منتخبين وأعضاء معينين سواء كانوا مدراء تنفيذيون أو رؤساء أقسام. وهذا نظراً لواقعية الدور الذي يقوم به الموظف في إدارة البلدية، كذلك الأمر بالنسبة للأشخاص الذين يمكنهم الاستعانة بهم والذين أعطى لهم قانون البلدية الحالي حكماً عاماً<sup>1</sup>، الأمر الذي يوحي بأن النظام السياسي مازال متحفظاً على فتح مؤسسات الدولة على المجتمع المدني. وهذا ما يحول دون تفعيل هذه اللجان وأدائها لدورها خاصة في تجسيد المشاركة الواسعة للمواطنين المحليين، فكان الأحرى إعطاء حق العضوية الدائمة لبعض الشخصيات الفنية والمختصة في هذه اللجان.

لابد من الإشارة كذلك بأن اتصال المواطنين وإشراكهم في تسيير شؤونهم المحلية لا يمكن أن يتم بطريقة عشوائية، لذلك كانت الجمعيات على المستوى المحلي كإنتظام قانوني لإقرار مبادئ الحكم الراشد وتحقيق التنمية المحلية المنشودة<sup>2</sup>.

وإذا كنا قد أكدنا فيما سبق على عدم فعالية مشاركة الجمعيات في معظم بلديات الوطن. خاصة في الجانب التنموي، فإن تفعيل دور هذه الأخيرة يكون من خلال إلزامية حضور رؤساء هذه الجمعيات للمداولات، وإعطائها مكانة لائقة من خلال استشارتها حول خيارات

<sup>1</sup> - مقارنة بالمادة 98 قانون البلدية 90-08 المؤرخ في: 07 أبريل 1990 فصلت في طبيعة الأشخاص الذين يمكن استدعائهم بصفة استشارية وهم:

\* الموظفون وأعوان الدولة أو المؤسسات العمومية

\* سكان البلدية الذين يمكن أن يسهموا بالمعلومات المفيدة نظراً لمهنتهم أو نشاطهم أو لأي ظرف آخر.

2- أحمد بن عيسى، مرجع سابق، ص 69.

وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالبلدية. شريطة أن تجد هذه الجمعيات خاصة منها الصغيرة تأطيرا لها على مستوى لجان المجالس المحلية حتى تكون لها سلطة الإشراف والمراقبة مع توفير الدعم المالي اللازم. كما يجب إعادة تكييف نشاط الجمعيات وتحويلها الى وكالات تنموية تشارك الى جانب القطاع الخاص وتساهم في ترقية الديمقراطية التشاركية ومراقبة المجالس المنتخبة تفعيلاً للرقابة الشعبية.

### المطلب الثاني: تفعيل الإدارة البلدية

لا يمكننا الحديث عن إصلاح الاطار البشري للبلدية دون الخوض في مسألة توفير الكفاءات البشرية من جانب الموظفين، الذين يملكون المؤهلات العلمية والمهنية التي تسمح لهم بأداء الوظائف المنوطة بهم.

وتعتبر الإدارة في علاقتها مع موظفيها مستخدماً سيئاً، بحيث أنها عاجزة عن ترجمة مهامها الى أهداف، كما أنها عاجزة عن الاستعمال المثالي لموظفيها. وهي غير قادرة على توفير حياة مهنية ذات آفاق. فمشكل عصرنة الإدارة لا ينحصر فقط في نقص ظروف العمل والتجهيزات، بل في غياب مناهج العمل وكذا غياب التقييم الجيد للنتائج<sup>1</sup>. وبالتالي فأى إصلاح لتسيير الموارد البشرية لابد أن يرتكز على أمرين أساسيين:

- 1- إصلاح يمس الهيكل الإداري المكلف بوظيفة الموارد البشرية
- 2- إصلاح يمس الأشخاص بالاستعمال المثالي، وتطوير القدرات والاعتراف بالمساهمات وتوفير حياة مهنية تتماشى مع مردودية العمل.

### فرع أول: إصلاح الهيكل التنظيمي

صار من الملح والضروري رفع فعالية البلدية كجهاز إداري قاعدي من خلال تغيير تنظيمها الداخلي، بالشكل الذي يسمح له بأداء مهامه على الوجه الصحيح<sup>2</sup>. وإعادة تنظيم البلدية لا يتم إلا ب:

<sup>1</sup> - نوال بوكعباش، مرجع سابق، ص 135.

<sup>2</sup> - تم اتخاذ جملة من التدابير لإضفاء نجاعة أكبر على نشاط الجماعة المحلية من خلال إعادة هيكلة إدارتها، واستحداث هياكل تنظيمية مرنة متكيفة مع أهداف انعاش الاقتصاد المحلي. واتخذت وزارة الداخلية اجراءات لتثمين عنصرها البشري، والرقي بمستوى الخدمة العمومية المنحلية. التي مست بالأساس القوانين الأساسية لمستخدمي الجماعات

1- اعتماد معيار حجم المهام المسندة: وهذا ما حاول المشرع فعله من خلال المادة 126 من قانون البلدية 10-11، حيث أضاف الى معيار عدد السكان معيار حجم المهام المسندة الى البلدية.

فمعرفة حجم المشاكل التي تعانيها البلدية والمهام المسندة إليها لحل هذه المشاكل يعد المعيار الحقيقي لإعداد الهيكل التنظيمي، مما يسمح بإيجاد عناصر مشتركة بين مختلف المهام المتقاربة وحصرها في وظيفة واحدة تسند إلى جهاز إداري معين داخل البلدية. ما يسمح بضمان التوزيع الموضوعي للمهام على مختلف المصالح الإدارية للبلدية ويقلل من البيروقراطية وكثرة الأجهزة.

## 2- إنشاء هيكل تنظيمي قادر على التكفل بالنشاطات الآتية:

\* إدارة المستخدمين \* تسيير المستخدمين \* مناجمت الموارد البشرية \* التنشيط  
فالأسلوب القديم من التسيير كان يقوم على إدارة المستخدمين والتسيير فقط من خلال: التعيين، الترقية، التأديب، التقاعد، غير أن الأسلوب الحديث يتعدى الى نشاطات جديدة هي: المناجمت، التنشيط<sup>1</sup>.

\* إدارة المستخدمين: يكون للإدارة دور تطبيق القواعد القانونية المعمول بها فقط.

- تسيير الامتيازات الاجتماعية

- تقييم وترتيب المناصب

- تطبيق ومتابعة القوانين والأنظمة الخاصة بالعدل، الغيابات، ظروف العمل....

- تسيير الحياة المهنية ( ترسيم - ترقية )

- تنظيم المسابقات والامتحانات المهنية

\* تسيير المستخدمين: يكون بإعداد مجموعة من القواعد بغية تطبيقها لإيجاد الحل

الأمثل، وتتطلب هذه العملية قدرا من الاستقلالية وأن يتمتع الشخص المسير بروح المبادرة

---

المحلية والمقدر عددهم بـ 350 ألف موظف وعون. وذلك وفق نظرة شاملة لإصلاح هيكل مستخدمي الجماعات المحلية بالشكل الذي يضمن لهم مسار مهني محفز.

انظر: تصريح وزير الداخلية: نور الدين بدوي، في رد على سؤال شفوي بالمجلس الشعبي الوطني، عن الاستحداث هياكل تنظيمية مرنة مكيفة مع أهداف انعاش الاقتصاد المحلي، يوم 22 سبتمبر 2016.

الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، زيارة بتاريخ: 2017/04/26، مشار إليها سابقا.

<sup>1</sup> - نوال بوكعباش، مرجع سابق، ص 135، 136.

وامتلاك مهارات القيادة، ويغطي تسيير المستخدمين المجالات ذات الطابع الاقتصادي والمالي.

- إعداد ومتابعة الراتب

- تسيير العلاوات والمنح

- إعداد ومتابعة أنظمة الإعلام الآلي الخاصة بالتسيير

\* مناجمت الموارد البشرية: أسلوب يهدف إلى توفير الخدمة بأعلى مستوى من

الأداء والجودة يتم من خلال<sup>1</sup>:

- تحديد الوسائل المالية لكل مصلحة من مصالح مديرية الموارد البشرية

- تحديد أدوات ووسائل ومناهج العمل.

\* التنشيط: يغطي المجالات الإنسانية والاجتماعية

- توزيع الأدوار والمسؤوليات وتوضيح العلاقات وتنسيق الأنشطة

- تحديد المهارات اللازمة لشغل منصب معين

- انتقاء وتعيين وإدماج الموظفين

- متابعة وتطوير المهارات

\* تحديد مناهج التسيير: من خلال:

- إعطاء بعد إستراتيجي للحياة المهنية للموظف، فالموظف له الحق في حياة مهنية

تتحدد على أساس التزامه وقدراته وإتباعه لدورات التكوين ومردودية لا أن ترتبط بحجم

العلاقات الخاصة ومعارفه والانتماء السياسي.... إلخ

- عصرنة مخططات التكوين: فالإدارة الجزائرية تهتم بالتكوين الأولي فقط دون الاهتمام

بالتكوين المتواصل الذي يتماشى مع التغيرات المتسارعة في المجتمع.

---

<sup>1</sup> - المناجمت: أداة لتحقيق وظائف الدولة من خلال مؤسساتها التي تعكس السياسات العامة للدولة إلى أهداف قابلة للتنفيذ، وهو الطريقة التي تتحول بها السياسات العامة للدولة إلى واقع يؤثر في حياة المواطنين. مثال: الكيفية التي تقرر بها السلطة الموارد المالية والفنية والبشرية الضرورية للتنفيذ وسبل الاستفادة من مزايا التطور التكنولوجي للحصول على أعلى مستوى لكفاءة الأداء بأقل تكلفة وأفضل جودة.



فرع ثاني: تكوين الموظف ورفع أداءه

إن إضفاء الفاعلية على دور البلديات في تحقيق دورها التنموي يقتضي تدعيم هيكل التنظيم الإداري بكفاءات بشرية لازمة، وهذا لا يكون إلا من خلال الاهتمام بالجوانب المادية والحوافز المادية للموظفين والتكوين والترقية.

ويعتبر التكوين من أهم انشغالات وظيفية التسيير للموارد البشرية باعتباره الوسيلة المناسبة لاستدراك النقائص المسجلة في المجال العلمي، أو للاستجابة للمتطلبات والمتغيرات الجديدة داخل الإدارة أو خارجها، فهو يرمي الى تطوير كفاءات الموظفين وتنمية قدراتهم<sup>1</sup>. فالتكوين هو عبارة عن نشاط مستمر وعملية منظمة غايتها تزويد الموظف بالمعارف والمهارات اللازمة لتنمية وصقل خبراته لرفع مستوى الأداء وتغيير سلوكه واتجاهاته واهتماماته في الاتجاه المرغوب فيه لصالح الفرد والإدارة والمجتمع.

لقد أعطت الجزائر أهمية قصوى لتنظيم الوظائف العامة وانتقاء أفضل العناصر البشرية لشغلها، حتى يحقق الجهاز الإداري أهدافه<sup>2</sup>. مما يستلزم توفير الاستقرار للعنصر البشري والسعي الى تطوير قدراتهم لإجادة أعمالهم لبلوغ أرقى مستوى أداء ممكن، وقد صدر بهذا الشأن من التشريع الجزائري لوائح ومراسيم وأوامر تتعلق بالتكوين فقد جاء في الأمر الرئاسي 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 في نص المادة 38: " للموظف الحق في التكوين وتحسين مستواه والترقية في الرتبة خلال حياته المهنية ".

فقد جعل المشرع الجزائري تكوين الموظف وتلقيه للتدريب اللازم لتنمية قدراته وكفاءاته حقا من حقوقه يتلقاه خلال مسيرته المهنية.

وألزم الإدارة بتنظيم دورات تكوينية لفائدة موظفيها بغرض تحسين أدائهم من خلال رفع مستواهم وتأهيلهم للترقية، وهذا ما نصت عليه المادة 104: " يتعين على الإدارة تنظيم دورات تكوين وتحسين المستوى بصفة دائمة قصد ضمان تحسين تأهيل الموظف وترقيته المهنية وتأهيله لمهام جديدة "

<sup>1</sup> - بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012/2011، ص 115-117.

<sup>2</sup> - تطبيقا لتوصيات اجتماع الحكومة بالولاية يومي 12/12 نوفمبر 2016، والذي تم من خلاله تعزيز صلاحيات الجماعات المحلية بدور اقتصادي جديد. سيتم تكوين 1758 مكلف بمصالح الميزانية، والأملاك. وذلك بغرض تحسيس هذه الفئة من الموظفين بمدى أهمية المهام المخولة لهم. من أجل تثمين الأملاك الخاصة بالجماعات المحلية وتحسين مواردها المالية.

ونص المادة 105: " تحدد شروط الالتحاق بالتكوين وتحسين المستوى وكيفية تنظيمه ومدته وواجبات الموظف وحقوقه المترتبة على ذلك، عن طريق التنظيم " ويخضع التكوين وتحسين المستوى لأحكام المرسوم الرئاسي 03-309 المؤرخ في 11 سبتمبر 2003 المتضمن تنظيم التكوين وتحسين المستوى في الخارج وتسييرهما.

❖ أنواع التدريب وأساليبه:<sup>1</sup>

أ- أنواع التدريب: يقسم التدريب بحسب عدد الأفراد المكونين الى:

\* تدريب فردي: يتم بتلقي بعض الموظفين تكوين في صورة فردية بالمشاركة في دورات أو برامج خارج المؤسسة ( داخل أو خارج الدولة )  
\* تدريب جماعي: حيث يتم اخضاع مجموعة من الأفراد -تتشارك في إنجاز مهمة محددة- لبرامج تكوين تتسجم مع الاحتياجات.  
أما بحسب المكان الذي يتم فيه التدريب فهناك نوعان: تكوين في مواقع العمل، تكوين خارج مواقع العمل

ويقسم التدريب بحسب وقت التنفيذ إلى: تدريب قبل الخدمة ( تدريب إعدادي وتأهيلي ويكون شخصي ) وهو تدريب أساسي يلحق في الجامعات والمعاهد قبل مباشرة الوظيفة، تدريب بعد الخدمة ( بعد التعيين مباشرة )، تدريب أثناء الخدمة: يكون بتسجيل العاملين ببرامج تدريبية لإنعاش وتنمية المعارف (إنعاشي) أو إعادة التدريب على أداء عمل يختلف عن العمل الأصلي فهو ما يعرف بالتكوين المستمر.

ب- أساليب التكوين: تتعدد أساليب التكوين بين ما هو فردي وما هو جماعي.

\* الأساليب الفردية:

- القراءة الموجهة: إمداد الموظف بكافة البيانات والمعلومات التي تتعلق بالوظيفة وذلك عن طريق كتيبات تعدها الإدارة بصفة دورية أو غير دورية- المران الموجه- الدراسة بالمراسلة.

\* الأساليب الجماعية: المناقشات- المؤتمرات- المحاضرة - دراسة الحالات- تمثيل الأدوار ( يستخدم في العمليات العسكرية )

وعند اختيار الأسلوب التدريبي هناك عدة اعتبارات لابد من أخذها بعين الاعتبار، يمكن إجمالها فيما يلي:

<sup>1</sup> - بن فرحات مولاي لحسن، مرجع سابق، ص 124.

**1- نوعية المتدربين:** فالأسلوب التدريبي الذي يناسب سلكا وظيفيا معينا قد لا يناسب سلكا آخر، فمثلا: موظفو الإدارة العليا أنسب أسلوب لتدريبهم هو أسلوب دراسة الحالات والمباريات الإدارية لأنهما يكفلان مشاركتهم في العملية التدريبية، أما بقية أفراد الإدارة فأنسب الأساليب التي تؤدي الى تعميق ما لديهم من معلومات إدارية وترسيخ مفاهيم الإدارة السليمة هو أسلوب المحاضرة. كما يجب الأخذ بعين الاعتبار المستوى العلمي للمتدربين وخبرتهم.<sup>1</sup>

**2- موضوع التدريب:** إذا كان موضوع التدريب هو تغيير سلوك المتدرب فأفضل أسلوب هو الأسلوب المعلمي وأسلوب المحاكاة التعليمية. أما إذا كان موضوع التدريب شرح أسس علمية والتزويد بمعلومات عامة فيكون أسلوب المحاضرة هو الأنسب.

**3- فترة التدريب وعدد المتدربين:** المحاضرة تكون لتدريب أعداد كبيرة في فترة قصيرة، ودراسة الحالات والمباريات الإدارية وتمثيل الأدوار أساليب تصلح لتدريب الأعداد الصغيرة التي تستغرق وقتا طويلا.

**4- مدى العمق والشمول في عرض معلومات التدريب:**

إذا تطلب الامر قدرات أعلى من التعمق في عرض الموضوعات، فتكون المحاضرة هي الأسلوب الأمثل، أما إذا كان المطلوب هو إثارة اهتمام المتدربين بالموضوعات المعروضة فتكون الحلقات النقاشية هي الأسلوب الأنسب.

تخضع عملية التكوين الى مبادئ عامة منها<sup>2</sup>:

- الشرعية: أن تتم وفقا للقوانين والأنظمة واللوائح.

- المنطلق: أن تتم بناءا على فهم دقيق للاحتياجات التدريبية.

- الهدف: أهداف التدريب تكون محددة تحديدا دقيقا من حيث الموضوع والزمان والكم والكيف والتكلفة.

- الشمول: يشمل التدريب جميع أبعاد التنمية البشرية وجميع مستويات الموظفين في المؤسسة.

<sup>1</sup> - جغري بلال، فعالية التكوين في تطوير الكفاءات، دراسة حالة مركب المحركات والجرارات - قسنطينة-، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009/2008، ص 116-117.

<sup>2</sup> - بن فرحات مولاي لحسن، مرجع سابق، ص 121.

- كما أن تكوين الموظف يعتمد على مراعاة الجوانب الآتية:
- تحليل مراكز العمل: وهو ما يسمح للجماعات المحلية من معرفة منصب العمل ومحيطه عن طريق تحديد النشاطات والمهام والواجبات والمسؤوليات الخاصة بكل وظيفة بالإضافة الى تحليل الإجراءات، والوسائل والتجهيزات المستعملة وكذا ظروف العمل عن طريق إعداد مرجعيات الوظائف.
  - فتحليل مناصب العمل يسمح لأي تنظيم بالتحديد الدقيق للكفاءات اللازمة لشغل أي منصب أو وظيفة<sup>1</sup>.
  - استجواب الموظفين: حيث تعرض عليهم استمارات إستبائية تمكنهم من عرض النقائص المسجلة في أداء العمل وإبداء الحلول التكوينية المبتغاة.
  - تحليل التغيرات التكنولوجية والتنظيمية التي يتبعها تحديد الحاجات الجديدة وتحويلها إلى عمليات تكوين.
  - خلق الدافع للمتكون: فلا بد من ربط عملية التدريب بنظام الثواب والعقاب وعلى الإدارة أن تتحقق من وجود فرص للترقية أو زيادة الراتب.
  - متابعة تقدم المتكون: فقد يجد المتكون صعوبة في استيعاب المهارة الجديدة بدون تعلم كيفية تطبيقها.
  - مراعاة مستوى الذكاء بين الأفراد واستعداداتهم مما يدعو الى بناء برامج تكوين تختلف حسب الأفراد.
  - ارتباط التكوين بوسائل التكنولوجيا الحديثة لمسايرة المتغيرات الطارئة.

### مجالات التكوين:

- 1- المعارف والمهارات الإدارية والفكرية والتحريرية، وهي التي تساعد على إثراء الثقافة العامة للأشخاص المعنيين وبناء القدرة على تحديد وتحليل المعلومات ثم بناء التصورات الشاملة وتكون المستويات العليا في الإدارة هي أحوج ما يكون لهذه المعارف والمهارات.
- 2- المعارف والمهارات السلوكية: وتكون الحاجة إليها عادة في مستويات الإدارة الوسطى باعتبارها قناة وصل فاعلة بين قاعدة الهرم وقمته وتكون مهمتها أخذ أو استلام القرارات والخطط والسياسات العامة التي تضعها المستويات العليا وما يرافقها من توجيهات وتحويلها

<sup>1</sup> - جغري بلال ، مرجع سابق، ص 94-95.

الى قرارات وخطط وسياسات تنفيذية ثم تنزيلها الى المستويات الدنيا في صورة أوامر وتوجيهات.

إضافة إلى ما سبق لا بد من الحديث على الدور الفعال للأمين العام للبلدية، حيث حرص المشرع الجزائري على تعزيز دوره من خلال المرسوم 16-320<sup>1</sup>، وتقوية مركزه من خلال سحب اختصاص إعداد الميزانية من رئيس المجلس الشعبي البلدي وإسناده للأمين العام، وبالتالي اقصار دور المنتخبين في التصويت على الميزانية. الأمر الذي يرى فيه البعض إضعافا لدور المنتخبين ومساسا بمبدأ الاستقلالية<sup>2</sup>. وعلى هذا الأساس نظمت وزارة الداخلية والجماعات المحلية 3 دورات تكوين لفائدة 1541 أمين عام للبلدية، كان الهدف منها تعزيز كفاءات هؤلاء الإطارات في مختلف الميادين، لاسيما في ميدان تسيير الموارد البشرية، المنازعات الإدارية، الصفقات العمومية والمالية المحلية<sup>3</sup>. وهذا ما يعطي للأمين العام دورا لا يمكن التغاضي عنه في تحقيق التنمية المحلية.

---

1- المرسوم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن للأحكام المطبقة على الأمين العام للبلدية، سبق الإشارة له.

2- برازة وهيبة، **محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية**، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية متخصصة محكمة، السنة 7، المجلد 13، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، عدد 01، 2016، ص 247-248.

3- الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، زيارة بتاريخ: 2017/04/26، مشار إليها سابقا.

### المبحث الثاني: تطوير الوسائل المادية

إن الحديث عن إيجاد حلول للنهوض بالبلديات في أداء دورها التنموي، لا يأتي إلا من خلال الإصلاحات التي تمس جانب الموارد المالية، وذلك لارتباط التمويل المحلي بفلسفة الإدارة المحلية وأهدافها السياسية والاجتماعية والإدارية. فالبلديات تعاني من ضعف في مواردها المالية كما ونوعا، وتزايد نفقاتها الأمر الذي يحدث عجزا في ميزانياتها، وإن اتخاذ أي إجراء يهدف الى تصحيح هذه الوضعية لابد أن ينطلق من إصلاح الجباية في حد ذاتها والعمل على تثمين الموارد بمختلف أشكالها مع عصرنة أساليب التسيير المالي للإدارة المحلية . وهذا ما سنحاول التطرق إليه من خلال المطلبين الآتيين.

### المطلب الأول: دعم الاستقلال المالي

إن الاستقلال الإداري للبلديات يقتضي أن يصاحبه استقلال مالي، مما يسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة. خاصة في ظل الظروف الاقتصادية الحالية، التي تحتم على البلديات أن تعتمد على نفسها في تمويل مشاريعها التنموية والتخفيف من الاعتماد على الدعم المالي للدولة.

### فرع أول: تعبئة الموارد الجبائية

يقوم النظام الجبائي الحالي على التداخل بين جباية الدولة والجباية المحلية وتجاوز الصعوبات في ظل استمرار العمل بهذا النظام يستوجب مايلي:

فقرة 1 . إشراك البلدية في وضع الضريبة: فالدولة مطالبة بالتخلي عن جانب من سلطاتها الجبائية عن طريق منح بعض الصلاحيات للمجالس الشعبية البلدية<sup>1</sup>، فهذه الأخيرة يجب أن تكتسب صلاحية إنشاء أو فرض ضرائب جديدة، تعديل نسبها أو إلغائها، ومن هنا يظهر دور المبادرة من البلدية لتفعيل جبايتها من أجل زيادة عائداتها<sup>2</sup> فمثلا إذا أخذنا الرسم العقاري نجد أن معدل هذا الرسم المطبق في بلديات الجنوب هو نفسه المطبق في بلديات الشمال، رغم أن الفرق الشاسع في المعطيات بين الشمال والجنوب.

<sup>1</sup> - نضيرة دوباوي، مرجع سابق، ص 116.

<sup>2</sup> - نذكر أن قانون المالية لسنة 2002 أعطى صلاحية تحديد معدل الرسم على إزالة القمامات.

فإعطاء المجالس الشعبية البلدية المنتخبة صلاحية رفع مواردها الجبائية يعني منحها سلطة جبائية لا بد أن تتقيد بمجموعة من الشروط:

1- تحديد الهامش

2- التصويت على المعدل في مداولة المجلس الشعبي البلدي

3- إعلام السلطة المركزية للتأكد من سلامة القرار وعدم التعسف فيه.

فقرة 2 . البحث عن توازن لتوزيع النسب الضريبية: فلا بد من الاهتمام بمسألة نصيب البلدية من الضرائب التي تستفيد منها، فوضع الدولة لقواعد أكثر موضوعية في توزيع الموارد الجبائية وتخليها عن بعض الضرائب والرسوم والحقوق ذات الطابع المحلي وتحويلها لصالح البلديات ضرورة تفرضها الحاجيات المحلية المتزايدة، ومن شأنه أن يساهم بصفة فعالة في تحسين الوضعية المالية للبلديات ويعفي الدولة في نفس الوقت من تقديم إعانات التجهيز والاستثمار<sup>1</sup>.

وفي دراسة أولية لقانون المالية 2017، يمكن القول أنه من أهم القوانين التي جاءت فائدة تدعيم ميزانية البلديات والجماعات المحلية وكذا صندوق الجماعات المحلية، حيث أن الرسم على القيمة المضافة والذي يعتبر من أهم الموارد الجبائية الممولة لخزينة الدولة تم تعديله كالتالي:<sup>2</sup>

75 % بدلا من 80 لميزانية الدولة - 10 % ميزانية البلديات - 15 % بدلا من 10 % لصندوق الضمان للجماعات المحلية.

كما أن صندوق الضمان للجماعات المحلية يستفيد من تحويلات مديرية كبريات الشركات للرسم على القيمة المضافة بنسبة 10 % للمؤسسات التي تنشط على مستوى البلديات. كما تستفيد البلديات الحدودية من تحويلات مباشرة من صندوق الضمان للجماعات المحلية للرسم على القيمة المضافة على عمليات الاستيراد المنجزة على مستوى المراكز الحدودية الواقعة على إقليمها بنسبة 15 %.

زيادة على ذلك فإن تعريف الرسوم على رخص البناء ذات الاستعمال السكني وكذا التجاري والصناعي والاستعمال المزدوج ارتفعت بنسبة 50 % نفس النسبة شهدتها تعريف الرسم على

<sup>1</sup> - عزيز محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 207.

<sup>2</sup> - مداخلة حول التعديلات التي تخص موارد البلديات في قانون المالية 2017، المديرية الولائية للضرائب تبسة، ولاية تبسة، بتاريخ 03 جانفي 2017.

شهادة المطابقة مع العلم أن هذه الرسوم تعود بنسبة 100 % لصالح ميزانية البلديات، علما أن الرفع في نسب القيمة المضافة الى 19 % و 09 % يؤدي بالضرورة الى زيادة حصة البلديات من هذا الرسم.

وفيما يلي جدول يوضح الرسوم التي تستفيد منها البلديات وصندوق الضمان للجماعات المحلية، والولاية بحسب التعديلات الجديدة لقانون المالية 2017<sup>1</sup>، وهذا وفقا للمعطيات التي وردت من مديرية الضرائب لولاية تبسة.

### البلدية:

النسبة	الرسوم المستحقة
10 %	الرسم على القيمة المضافة ( الأعمال الداخلية)
40 %	الرسم على العجلات المطاطية المصنوعة داخل الوطن أو المستوردة
50 %	الرسم على الزيوت وصناعة الزيوت
25 %	الرسم على الفضلات الصناعية
25 %	الرسم على التخلص من الفضلات الخاصة بالمستشفيات والمصالح الطبية
25 %	الرسم الإضافي على تلوث الجو الناتج عن نشاط صناعي
50 %	ناتج الرسم الإضافي على الماء المستعمل في النشاط الصناعي
65 %	الرسم على النشاط المهني
100 %	الرسم العقاري
40 %	باقي التحصيل (الربح الصناعي والتجاري، الضريبة التكميلية على الدخل، الربح غير التجاري، الرسم على النشاط المهني، الضريبة على فائض القيمة للتنازل على الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية، الضريبة على المرتبات والأجور)
20 %	الضريبة على الممتلكات
100 %	الرسم على رفع الفضلات العائلية
50 %	ناتج الضريبة على الدخل الاجمالي العقاري
40.25 %	الضريبة الجزافية الوحيدة
100 %	الضريبة الجزافية الوحيدة (الحد الأدنى الإخضاع 10.000 دج)
100 %	الضريبة الجزافية الوحيدة (الحد الأدنى الإخضاع 5.000 دج)

المصدر: المديرية الولائية للضرائب - تبسة، المديرية الفرعية للتحصيل.

<sup>1</sup> - قانون رقم 16-14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، جريدة رسمية، عدد 77.



**صندوق الضمان للجماعات المحلية (FCCL) : CSGCL**

النسبة	الرسوم المستحقة
15 %	الرسم على القيمة المضافة ( الأعمال الداخلية)
15 %	الرسم القيمة المضافة (الأعمال الخارجية: البلدية المعنية)
30 %	الناجح الخام لقسيماات السيارات
5.5 %	الرسم على النشاط المهني
5 %	باقي التحصيل (الربح الصناعي والتجاري، الضريبة التكميلية على الدخل، الربح غير التجاري، الرسم على النشاط المهني، الضريبة على فائض القيمة للتنازل على الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية، الضريبة على المرتبات والأجور)
20 %	علاوة الاستغلال الخاصة بالمناجم
9 %	الضريبة على الربح المنجمي
40 %	ناتج استغلال عقود المناجم
5 %	الضريبة الجزافية الوحيدة

**المصدر:** المديرية الولائية للضرائب - تبسة، المديرية الفرعية للتحصيل.

**الولاية:**

النسبة	الرسوم المستحقة
29.5 %	الرسم على النشاط المهني
15 %	باقي التحصيل (الربح الصناعي والتجاري، الضريبة التكميلية على الدخل، الربح غير التجاري، الرسم على النشاط المهني، الضريبة على فائض القيمة للتنازل على الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية، الضريبة على المرتبات والأجور)
5 %	الضريبة الجزافية الوحيدة

**المصدر:** المديرية الولائية للضرائب - تبسة، المديرية الفرعية للتحصيل.

فقرة 3 . وضع آليات تحصيل محكمة وفعالة: ضعف التحصيل الجبائي لبعض الضرائب يعود لأسباب عدة تتعلق بإجراءات التحصيل ذاتها والتهرب الضريبي الذي يعتبر عامل استنزاف كبير للخرينة والمداخيل<sup>1</sup> . ( انظر ملحق رقم 06 )  
والحد من هذه المشاكل يمكن تطبيق بعض الحلول منها:

<sup>1</sup> - أ. علو وداد، حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية محكمة، السنة 5، المجلد 10، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد 02، 2014، ص 184.

- تطوير أساليب الإحصاء الضريبي من خلال التحديد الدقيق للمادة الخاضعة للضريبة، إضافة إلى تدعيم مصالح الضرائب بجميع المعلومات التي تهم الوعاء الضريبي دوريا من طرف الجماعات المحلية.
- العمل على مكافحة الهرب الضريبي، وتحسين ميكانيزمات الرقابة والتدقيق على كل خطوات التحصيل.
- الاهتمام بتكوين العاملين المكلفين بجمع الضرائب.
- تحصيل الضريبة بالإكراه مما يتطلب تدخل السلطات المحلية من خلال توفير الأمن لأعوان المتابعة الجبائية<sup>1</sup>.

### فرع ثاني: تثمين الأملاك المحلية

تعتبر مداخيل الأملاك من الموارد المالية الهامة للبلديات، فهي تتوفر على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة، وإذا كانت البلديات تعرف ضعفا فيما يتعلق بمواردها العقارية والمنقولة فإن هذا يرجع إلى عدم استغلالها الأمثل لهذه الأملاك. وقد نصت المادة 19 من القانون رقم 90-30 من قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم على أن:

" الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للبلدية: تشمل على:

- المباني والأراضي التي خصصتها البلدية للمصالح العامة والهيئات الإدارية
- المحلات ذات الاستعمال السكني وملحقاتها التي أنجزتها البلدية بوسائلها الخاصة
- الأراضي الجرداء التي لم تخصصها البلدية
- العقارات غير المخصصة التي اكتسبتها البلدية أو أنجزتها بوسائلها الخاصة
- العقارات والمحلات ذات الاستعمال المهني، التجاري أو الحرفي المحولة ملكيتها إلى البلدية وفقا للقانون
- الهبات والوصايا التي قبلتها وفقا للأشكال والشروط المقررة قانونا
- الأملاك التي تنازلت عنها الدولة أو الولاية لصالح البلدية
- المنقولات والعتاد التي اقتنتها أو أنجزتها البلدية بوسائلها الخاصة

<sup>1</sup> - شوقي جباري- عولمي سمية، مرجع سابق، ص 37

- الحقوق والقيم المنقولة التي تمثل مقابل حصص أو تزويدات البلدية في المؤسسات العمومية".

وأمام العجز الذي تعاني منه معظم البلديات في الجزائر، بسبب ضعف مواردها بشكل عام، وتقلص إعانات الدولة المحولة إلى الميزانيات المحلية. بالنظر للظروف الاقتصادية الراهنة المتميزة بتقلص حاد لمداخيل الجباية البترولية، أصبحت البلديات مجبرة على تأمين مواردها المحلية. وذلك من خلال إعادة تقييم ثرواتها وممتلكاتها حتى تتمكن من مواجهة النفقات والأعباء التي تواجهها. وهذا ما حرصت عليه وزارة الداخلية من خلال التعليمات الوزارية رقم 675 المؤرخة في 25 أكتوبر 2016 المتعلقة بكيفيات تحضير وإعداد الميزانيات الأولية للولايات والبلديات لسنة 2017، والتعليمات الوزارية رقم 425 المؤرخة في 06 أبريل 2017 المتعلقة بكيفيات إعداد الميزانية الإضافية للبلديات لسنة 2017. أين أكدت على ضرورة اتخاذ مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى تحسين موارد البلديات خاصة فيما يتعلق بتعيين أسعار الممتلكات حيث أصدرت الوزارة تعليمات بهذا الصدد في التعليمات الوزارية رقم 96 المؤرخة في 10 مارس 2016 المتعلقة بتقييم أملاك البلديات الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية. تثمين نواتج الملاك العمومية يستدعي من البلديات القيام بإحصاء شامل ودقيق لممتلكاتها، إذ يجب على مصالحها مسك فهرس المحتويات، تسجل فيه كل ممتلكات البلدية المنتجة للمداخيل وغير المنتجة للمداخيل، وكذا كل المعلومات المتعلقة بطبيعة الملك، عنوانه، مساحته، قيمته، وطريقة استغلاله . وأضافت التعليمات الوزارية رقم 96 المذكورة سابقا إلى الأملاك المنتجة وغير المنتجة للمداخيل، العقارات في طور الإنجاز والهبات والوصايا والسندات والقيم والقروض والمستحقات الواجب تحصيلها لاحقا. كذلك كل المواد المنقولة<sup>1</sup> مهما كان مكان استئصالها ( إدارة، مرافق عمومية، حظيرة...)

1 - يستثنى من الجرد الأملاك المنقولة القابلة للاستهلاك باستعمال أول ( لوازم مكتبية... )، والمواد غير القابلة للاستهلاك من جراء الاستعمال الأول والتي لا تتجاوز قيمة شرائها الوحدوية مبلغ 300 دج ( طبقا لقرار وزير الاقتصاد المؤرخ في 01 فيفري 1992 والمحدد لمبلغ قيمة شراء المواد غير قابلة للاستهلاك بالاستعمال الأول وغير قابلة للجرد )، أنظر التعليمات الوزارية رقم 96 المؤرخة في 10 مارس 2016، المؤرخة في 10 مارس 2016 المتعلقة بتقييم أملاك البلديات.

إن المسك الصحيح لهذا الفهرس والجرد الدقيق للممتلكات يسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالمحافظة على الحقوق المترتبة على الأملاك العقارية والمنقولة عن طريق تجديد، تحيين وتنفيذ مختلف العقود ( بيع، إيجار، عقود امتياز..... الخ)

كما يمكن لأمين الخزينة متابعة تحصيل الإيرادات، وعلى المجالس الشعبية البلدية بذل كافة الجهود لتحسين مردودية الأملاك البلدية والتي غالبا ما تكون في حالة متدهورة وفي هذا الصدد لا بد من تسوية الوضعية القانونية الخاصة بالعقارات التابعة لها من خلال التسجيل في الجدول العام للأملاك الوطنية، خاصة وأن هناك رفض من طرف المراقب المالي للتأشير على النفقات المتعلقة بأشغال الصيانة وإصلاح المباني التابعة للبلديات نظرا لغياب شهادة تسجيل المبنى في الجدول العام للأملاك الوطنية كما هو منصوص عليه في المادة 83 من قانون المالية لسنة 2003<sup>1</sup>

وتجسيدا للتعليمات الواردة بخصوص إعادة تقيم الممتلكات تمت ترجمة هذه الجهود على المستوى المحلي، فنجد مثلا بلدية تبسة قد عملت على إعادة تقيم ممتلكاتها المنتجة للمداخيل ( أراضي، محلات، أسواق....)، حيث تمت عملية التقييم من خلال تقرير تقيم قيمة الإيجار لممتلكات البلدية معد من طرف مديرية أملاك الدولة " مصلحة الخبرات والتقييمات"<sup>2</sup>

حيث اعتمدت مصالح مفتشية أملاك الدولة في عملية التقييم على مراجعة الأسعار وفق المتغيرات الحالية، وكذا قانون المالية لسنة 2003، ولاسيما المادة 81 منه أخذت بعين الاعتبار الموقع التجاري للمحلات والمساحة وسنة الانجاز.

بالإضافة إلى الإيرادات التي تحصلها البلديات من خلال ممتلكاتها العقارية سواء المبنية أو غير المبنية، فهي تتلقى بعنوان ناتج الأملاك، حقوق الطرق والأماكن والتوقف (إتاوات).  
- حقوق الطرق: تجمع الإتاوات بمناسبة إصدار رخص البناء وإصلاح المباني على طول الطريق الحضري.

- حقوق التوقف: تجمع عن شغل الطرق العمومية ( معروضات النجار، شرف المقاهي، الأكشاك، مواقف السيارات....)

<sup>1</sup> - رخصت المادة 46 من قانون المالية 2016 بشكل استثنائي الالتزام بالنفقات المتعلقة بصيانة وإصلاح العقارات دون تقديم شهادة تسجيل العقار وهذا إلى غاية 2017/12/31.

<sup>2</sup> - يكون التقرير التقييمي لمديرية أملاك الدولة بخصوص تقيم ممتلكات البلدية استشاريا.

- حقوق الأماكن والتوقف في القاعات والمعارض والأسواق: تحدد التعريفات على أساس مساحة الأراضي المشغولة التابعة للبلدية وكذا المنتجات المعروضة للبيع وطبيعتها ونوعيتها.

ونظرا لإهمال وجهل معظم البلديات بهذه الإتاوات تم اقتراح ما يلي<sup>1</sup>:

- اعتماد الرخص في شكل اتفاق عند كل استعمال مؤقت للدومين البلدي

- إعدار الهيئات التي ألحقت أضرار بالطريق العام أو ملحقاته ولم تقم بإعادته إلى حاله الأصلي من جراء ما أنفثته الأشغال التي قامت بها، وعند الرفض يتعين على البلديات القيام بإصلاحها وإعداد سند تحصيل إجباري ضدها.

- بالنسبة للبلديات الساحلية تطبيق المادة 60 من قانون المالية 2012 الذي يخصص ناتج الامتياز للاستغلال السياحي للشواطئ أثناء موسم الاصطياف.

كذلك الأمر بالنسبة لمنتجات الاستغلال فالبلدية تتلقى مستحقات الخدمات المقدمة للغير (نواتج الحظائر، أعباء التطهير، الإتاوات الملحقة للمذابح...)

ولقد سجلنا إهمالا تاما لهذه الموارد وهذا ما يفسر قصور الإستراتيجية التنموية للجماعات المحلية وتدني رغبتها في تحسين خدماتها<sup>2</sup>، غير أن تعليمة وزارة الداخلية بخصوص تثمين أملاك الجماعات المحلية فرضت تسعيرة عادلة ومحينة للخدمات المقدمة لمستعملي المرافق العامة بتحديد مساهمة بحسب سعر تكلفة الخدمات المقدمة ( دور الحضانة، الحظائر، ...)

### المطلب الثاني: عصرنة أساليب التسيير وخلق موارد جديدة

تعد الحلول المقترحة للوصول بالبلديات إلى سياسة عامة رشيدة تمكنها من مواجهة الصعوبات التي تعترضها في تحقيق ما تصبو إليه السياسة التنموية تحديا كبيرا بالنسبة لها، وخلصنا فيما سبق إلى أن دعم الاستقلال المالي للبلديات وعملها على توسيع مواردها من شأنه أن يساهم بشكل كبير في دفع عجلة التنمية المحلية.

غير أن الاستقلالية المالية للبلدية لا تتم إلا إذا رافقها تطبيق عقلاني ومنظم للقواعد الإدارية والمالية لتصبح أكثر فعالية، ومن هنا سنتحدث عن إمكانية تطوير البلديات للإدارة القائمة

<sup>1</sup> - التعليمة الوزارية رقم 96، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - بريق عمار، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: واقع وآفاق، الملتقى الوطني حول " إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، يومي 13/12 ديسمبر 2010، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، ص 121.

عليها من خلال الاستفادة من التخطيط الاستراتيجي والمناجمنت العمومي والتقنيات المالية الحديثة، وهو ما سنتطرق إليه في الفرع الأول ، ثم سنتحدث عن خلق موارد جديدة بالنسبة للبلديات من خلال فتح الأسواق المالية وإشراك القطاع الخاص.

### فرع أول: تطوير آليات التسيير

إن عملية اتخاذ القرار في الإدارة المحلية تبدأ من تحديد الأهداف والوسائل لتحقيق النتائج المنتظرة والمرغوب فيها، وهذا يستوجب الدراسة والتقدير المسبق، وبما أن البلدية جماعة محلية لها سلطة اتخاذ القرار فعليها السعي لتطوير وعصرنة كيفية أداء وظائفها ومهامها انطلاقاً من الاختيار الصحيح لقراراتها وتجنب الاختيارات العشوائية.

وبهذا الصدد يمكن أن نوجز أهم التقنيات لتطوير آليات التسيير في النقاط التالية:

**1 - التخطيط الإستراتيجي لتطوير أداء الإدارة المحلية:** فلا بد من اعتماد إستراتيجية للتحديث الإداري تتأسس على ثقافة جديدة قوامها القدرة والإبداع والتجديد ومواكبة مستجدات العصر، حيث يشكل التأهيل الإداري رهانا أساسيا ينبغي أن يحتل موقع الأولوية في اهتمامات كافة القيادات<sup>1</sup>.

فالتخطيط الاستراتيجي من أهم الوظائف الإدارية فهو يساعد الإدارات على وضوح رؤيتها المستقبلية وإحداث التغيير، إذ يعتمد على موارد بشرية ذات فكر إيجابي وقدرة على مواجهة التحديات وكذا رغبة في تطوير الإدارة إلى الأفضل.

كما يساعد على تخصيص الموارد والإمكانات بطريقة فعالة وذلك من خلال توجيه الجهود التوجه الصحيح حتى تتمكن الإدارة من استغلال نقاط القوة والتغلب على نقاط الضعف<sup>2</sup>

**2 - التحكم في التقنيات المالية:** وبهذا الصدد تقتضي إعادة النظر في إصلاح نظام الميزانية والمحاسبة، خاصة من جانب التقدير، وهو جمع كل المعلومات والدراسات والبيانات والإحصائيات التي يمكن على ضوءها إعداد ميزانية البلدية، فالتقييم الدقيق والفعلي للنفقات من شأنه أن يضمن للبلدية عدم الوقوع لاحقا في مشاكل إعادة التقييم خاصة بالنظر للظروف الاقتصادية الراهنة المتميزة بتقلص حاد لمداخل الجباية البترولية، حيث أوردت

<sup>1</sup> - ليلي صوالحي، دور التخطيط الاستراتيجي لتطوير أداء الإدارة المحلية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، ص 70.

<sup>2</sup> - ليلي صوالحي، المرجع السابق، ص 71.

وزارة الداخلية والجماعات المحلية تعليمات خاصة تحدد فيها الإجراءات الواجب إتباعها خلال إعداد الميزانية الأولية والإضافية للبلديات لسنة 2017 وكان أول ما أكد عليه وزير الداخلية التقشف في تسيير الأموال والتكفل بالنفقات الإيجابية في حدود الإيرادات المتوقعة مع مراعاة مبدأ التوازن بين الإيرادات والنفقات لكلا القسمين غير أن الصرامة لا تعني انتهاج سياسة تقشفية، عن طريق حذف بعض المشاريع أو تقليص مناصب الشغل أو الانقاص من الاعتمادات أو غيرها، لكنها تهدف إلى الاستعمال العقلاني والمشروع لهذه الموارد، لتحقيق أكبر قدر ممكن من المشاريع التنموية بأقل تكلفة ممكنة.

وبخصوص نفقات البلدية على المسيرين المحليين ترتيب النفقات حسب المادة والمصلحة لإعطاء المجلس المنتخب إمكانية الاختيار حسب القدرات المالية المتاحة مع توضيح النفقات الإيجابية غير القابلة للمراجعة والنفقات الضرورية وفق القدرات المالية المتاحة لها.

كما أكدت هذه التعليمات على أن هذا الترتيب للنفقات يسمح للمجالس المنتخبة من تعديل النسب لبعض الرسوم التي يمكن تحديدها من اختصاصها على غرار الرسم على رفع القمامة المنزلية للتكفل الأمثل بالخدمة العمومية من جهة وتحقيق التوازن المالي من جهة أخرى<sup>1</sup>

3 - الملائمة بين المشاريع والموارد: حيث يعهد المسؤولون المحليين إلى تسجيل مشاريع تخص إعادة تهيئة الأرصفة أو تزييت الطرق، أما بقية المشاريع المتعلقة ببناء بعض الهياكل القاعدية والخدماتية فتكون عبارة عن مشاريع قطاعية، تشرف عليها المديريات المختلفة ( الصحة، التربية، الأشغال العمومية ..... ) كون تلك المشاريع يفوق الغلاف المخصص لها ميزانية البلدية وبالتالي تكتفي المجالس المحلية بتجسيد مشاريع صغيرة تنماشى وحجم ميزانياتها<sup>2</sup>

إضافة إلى ذلك لابد من خلال إيجاد آلية لإنعاش البلديات وتفاذي حدوث انسداد في المشاريع التنموية من خلال إيجاد حلول مجدية بالنسبة لعادة الاتكال على الدولة في تمويل المشاريع التنموية، من خلال تقديم أفكار لإنجاز مشاريع مدرة للمداخيل لتصبح بدورها تمويل

<sup>1</sup> - التقشف يلتهم ميزانية البلديات في 2017، نشر بواسطة حليلة في البلاد أونلاين، يوم 2016/11/13 ،

[www.djazair.com](http://www.djazair.com) .

<sup>2</sup> - صافية نسناس، مرجع سابق ( روبرتاج: المحور اليومي )

مشاريع التنمية المحلية مثل: تهيئة المساحات الجبلية والساحلية لجلب السياح والمستثمرين، روضات الأطفال، إنجاز ورشات للأعمال الابتكارية، تشجيع مراكز الصناعات التقليدية.... إلخ<sup>1</sup>.

4 - إعادة النظر في تنظيم البلديات: فلا بد من الاعتراف من أن التقسيم الإداري للبلديات الجزائرية وإن وجد له مبررا في تعزيز اللامركزية وتقريب الإدارة من المواطن إلا أنه خلق مشاكل أخرى بإحداث بلديات تشكو من الفقر والعجز نظرا للمؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والجغرافية التي تم تمييز كل بلدية عن الأخرى.

فلا بد من إحداث نوع من التوازن الجهوي من خلال إعادة التقسيم الإداري يكون قائم على دراسات علمية جديّة، وتشجيع التعاون ما بين البلديات من أجل دفع عمليات التنمية المحلية تناغما مع برنامج العمل الإقليمي المعنون بـ تغيير تموقع الأنشطة والتمركز الإداري المتضمن في برنامج المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الممتد من سنة 2000 إلى 2020، حيث يقوم هذا البرنامج على هدفين أساسيين:

- تغيير مواقع مؤسسات الإنتاج وذلك ضمن منطق النجاعة الإقليمية والاقتصادية
- إعادة تموقع المؤسسات الإدارية<sup>2</sup>

ولقد أقرّ المشرع في قانون البلدية بابا خاصا للتعاون المشترك بين البلديات<sup>3</sup> وحدد الصيغة القانونية لهذا القانون.

### فرع ثاني: مشاركة القطاع الخاص لإدارة التنمية المحلية

أصبح القطاع الخاص شريكا أساسيا في التنمية المحلية، وأصبح يؤثر على الشراكة الفعالة لعنصر المجتمع المحلي في اتخاذ القرار. فهو يلعب دورا هاما في خدمة التنمية

---

1- بالنسبة لمناطق الجنوب تم اقتراح اعتماد الجماعات المحلية على مشاريع الطاقة الشمسية من أجل ترشيد استهلاكها للكهرباء، أما المناطق الساحلية فهي تمتلك حوالي 120 مخيم صيفي يوفر قرابة 3 ملايين دينار جزائري، لذا عليها استغلال هذا المبلغ لإنشاء مخيمات جديدة لرفع المداخل وتوفير مناصب الشغل.  
الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، زيارة بتاريخ: 2017/04/26، مشار إليها سابقا.

<sup>2</sup> - قانون رقم 10-02 المؤرخ في 29 يونيو 2010 يتضمن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، جريدة رسمية عدد 61، ص 67.

<sup>3</sup> - المواد 215 إلى 217 من قانون البلدية 11-10.



وتطوير الاقتصاد المحلية، كما يسهم من خلال تعاونه مع المجتمع المدني وأجهزة الدولة الرسمية في توفير الخبرة والامكانيات اللازمة للعمليات التنموية<sup>1</sup>.

ولقد أفرد المشرع في قانون البلدية 10-11 عدة أحكام وآليات تتمتع بإعطاء مكانة للاستثمار واعتباره أولوية محلية للبلدية زودها بأطر وآليات لكي يجد الاستثمار مكانه ضمن مخططات البلدية ويتضح ذلك من خلال:

- المادة 31: استحدثت لجنة بلدية مكلفة بالاقتصاد والمالية والاستثمار من اجل وضع إستراتيجية لترقية الاستثمارات المحلية.

- المادة 109: أخضعت إقامة أي مشروع استثماري أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي.

- المادة 111: شجعت مبادرة المجلس الشعبي البلدي على اتخاذ كل إجراء من شأنه تغيير وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، وعليه فقد منحت البلديات دورا خاصا لتشجيع المتعاملين الاقتصاديين وتوسيع قدراتهم في جميع المجالات.

أما عن كيفية تدخل القطاع الخاص فتتبع البلديات عقود الامتياز كأهم وسيلة في تسيير وإدارة المرافق العامة لدعم التنمية المحلية.

وعقد الامتياز هو عقد ذو طبيعة خاصة تكلف بموجبه الدولة أو أحد أشخاصها الاعتبارية شخصا طبيعيا أو معنويا خاصا أو عاما بتسيير وإدارة المرفق العام لمدة محددة متفق عليها قبل إبرام العقد مقابل حصول صاحب الامتياز على العائدات المالية للمنتفعين من هذا المرفق.

ويتضمن عقد الامتياز شروط تنظيمية تضعها الإدارة باعتبارها طرفا فيه كصاحبة السلطة ويمكنها بذلك التدخل في فرض بنود العقد أو تعديله، ولا يعتبر عقد الامتياز تنازلا من طرف الدولة عن المرفق بل يكون لصاحب الامتياز سلطة التسيير خلال مدة العقد فقط<sup>2</sup>.

1- أ. بورغدة وحيدة، تمثيلية الجماعات المحلية في الجزائر في ضوء معايير الحكم الراشد، قراءة واستشراف في قانوني الولاية والبلدية، الملتقى الوطني حول " إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، يومي 13/12 ديسمبر 2010، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، ص 187.

2- لم يعرف المشرع الجزائري عقد الامتياز في قانون البلدية 10-11، لكن نجده في قانون المياه رقم 96-13 المؤرخ في 16 جوان 1996، قد تطرق في المادة 04 إلا أنه يقصد بالامتياز بمفهوم هذا القانون عقد من عقود القانون العام تكلف الإدارة بموجبه شخصا اعتباريا عاما أو خاصا قصد ضمان أداء خدمة ذات منفعة عمومية .

ولقد تم تبني عقود الامتياز على مستوى البلديات بعد صدور قانون البلدية 90-08 على الرغم من أن المشرع قد جعل منه أسلوباً استثنائياً بموجب المادة 138 منه بعد تعذر اللجوء إلى الاستغلال المباشر أو التسيير عن طريق المؤسسة العمومية، ثم جاءت بعد ذلك تعليمة من وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 94-3/842 تنفيذا لتعليمة أخرى صادرة عن رئيس الحكومة في 1994/07/07 تحت عنوان " امتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها" على شكل نظام قانوني يحدد كيفية منح الامتياز وشروطه وأهدافه.

وأما قانون البلدية 11-10 فقد خصص الفصل الرابع من الباب الثالث عنوان " الامتياز وتفويض المصالح العمومية"

فقد نصت المادة 155: " يمكن للمصالح العمومية البلدية المذكورة في المادة 149 أعلاه أن تكون محل امتياز طبقاً للتنظيم الساري المفعول، يخضع الامتياز لدفتر شروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم "

ولقد عدت المادة 149 مصالح الإدارة العامة التي يمكن تسييرها عن طريق عقود الامتياز . ومن أهم إسهامات القطاع الخاص، توفير القروض للإسكان وتأمين التعليم والمنح التعليمية، وتوفير مناصب الشغل للأيدي العاملة التي تدخل سوق العمل، والإسهام بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في تدريب الأفراد سواء بإكسابهم خبرات ومهارات فنية إدارية عن طريق التشغيل، فتأمين الوظائف ومكافحة البطالة تعد من أهم عوائق التنمية<sup>1</sup>.

وعلى هذا الأساس تدعو السلطات المركزية الهيئات المحلية خاصة البلديات. إلى اتخاذ إجراءات جديّة من أجل تطوير الدور الاقتصادي لها بصفة فاعلة وفعالة، من أجل خلق الثروة وإرساء ديناميكية إنتاجية حقيقية تسمح بتنويع الاقتصاد الوطني، من خلال ترقية الاستثمارات المنتجة، وذلك بتسهيل الإجراءات على المستثمرين وتهيئة مناطق نشاط جديدة. إضافة إلى ضرورة تطهير العقار الاقتصادي، وتحريره وتوفيره للمستثمرين الجدد الذين يتوقون لتجسيد أفكارهم<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - أ بورغدة وحيدة، مرجع سابق، ص 187.

<sup>2</sup> - الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، زيارة بتاريخ: 2017/04/26، مشار إليها سابقاً.

### خلاصة الفصل الثاني:

في محاولة لتفعيل دور البلدية في النهوض بالجانب التنموي تمت دراسة الجانب البشري وأهم الآليات لتطويره.

فالمجالس المنتخبة المحلية لا يمكن أن تمارس دورها في ظل الرقابة المشددة المفروضة عليها. لذا كان لزاما التخفيف من حدة هذه الرقابة، وفتح المجال أمام المنتخبين لقيادة عجلة التنمية المحلية. لكن هذا لا يتأتى إلا بوجود مستوى من الكفاءة والخبرة في تسيير الشؤون المحلية. الأمر الذي يستلزم تكويننا خاصا لهذه الفئة .

وغير بعيد عن ذلك، نجد أن الإدارة المحلية ممثلة في شخص الأمين العام والموظفين ، غير بعيدة عن هذا المطلب. فعدم كفاءة الموظفين، وسوء الهيكل التنظيمي للبلديات، هو من أهم العوامل التي تعرقل عجلة التنمية المحلية. لذا كان من الضروري إعادة التفكير في هيكل تنظيمي جديد، يتماشى والاستراتيجية التنموية المطلوبة من البلديات، وكذا تكوين الموظفين وتأهيلهم على الوجه الذي يمكنهم من أداء أدوارهم على المنحى المطلوب.

وحتى تقوم البلديات بأداء سليم في مجالات التنمية، لابد أن يكون لها قدر من الحرية في التصرف في أموالها، فالموارد المالية تؤدي إلى ترجمة الاختصاصات الممنوحة للبلدية، وهذا الأمر لا يتسنى إلا من خلال إعادة صياغة السلطات المركزية للنصوص القانونية للمنظومة الجبائية، هذا من جهة. من جهة أخرى على البلدية أن تعيد تثمين مواردها الذاتية، وتحرص على عصنة التسيير بإدخال الوسائل التكنولوجية المتاحة، ومن ثم ترشيد عملية الإنفاق باعتماد الطرق العلمية في اختيار المشاريع ، وفتح المجال للاستثمارات الجديدة وتشجيع القطاع الخاص.

كون البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وكونها المسؤولة عن تحقيق التنمية المحلية. فهي بحاجة إلى توافر الإمكانيات اللازمة لتحقيق تطلعات السكان المحليين وتقديم خدمات نوعية لهم. وعلى ذلك فلا بد من توفير الموارد المالية والبشرية التي تسمح باستقلاليتها.

ومن خلال دراستنا توصلنا إلى أن ما يلاحظ على الموارد البشرية التي تتوفر عليها البلدية، هو عدم قدرتها على تحقيق الأهداف المرجوة منها. فضعف الإطار البشري للبلديات انعكس لسبباً على التسيير المحلي، فهناك عدم اهتمام من جانب الإدارة بتكوين الإطار والأعوان وعدم تحفيزهم. إلى جانب انخفاض نسبة المؤهلات العلمية والفنية، سواء بالنسبة للمنتخبين أو المعينين. ويعود السبب الأساسي لعدم كفاءة المجالس المنتخبة إلى إفرزات النمط الانتخابي من جهة، والرواسب الاجتماعية التي تقوم على القبلية من جهة أخرى. إضافة إلى مسؤولية الأحزاب السياسية في انتقاء منتخبيهم، وهذا ما أدى إلى بروز الفساد المالي والإداري، والصراعات السياسية التي تؤثر في سير المجالس المنتخبة.

وبما أن البلدية هيئة لامركزية، فهي في إطار ممارسة صلاحياتها تخضع لرقابة السلطات الوصية سواء على أعمال المجلس أو على أعضائه. الأمر الذي يحد من صلاحياتها واستقلاليتها. إضافة إلى الرقابة القبلية والبعدية التي فرضها المشرع وباقي أنواع الرقابة (تقنية، شعبية، ...) والتي تقيد البلديات وتجعل دورها التتموي محدوداً وغير فعال.

ولقد أكد المشرع في القانون 10-11 على ضرورة تفعيل المشاركة الشعبية غير أن هذه الأخيرة تبقى مقيدة بالمستوى الفكري والنضج السياسي للمواطن المحلي، حتى يتمكن من المشاركة الفعلية في تسيير شؤونه المحلية سواء بصفة فردية أو من خلال المنظمات والجمعيات الفاعلة.

أما بالنسبة للجانب المالي فقد أثبتت الدراسات أن أكثر من 70% من البلديات الجزائرية تعاني عجزاً في ميزانياتها. وقد لجأت الدولة في كثير من الأحيان إلى تقديم الإعانات المالية للبلديات لسد العجز ومسح الديون، غير أن هذا العجز يظهر من جديد ويعود السبب الرئيسي في ذلك الاعتماد الكلي لهذه البلديات على المساعدات والدعم المالي

المقدم من السلطات المركزية وبالتالي عدم بذل الجهود في البحث عن مصادر تمويل جديدة أو الاستغلال الأمثل لممتلكاتها.

ومن أهم الأسباب التي تؤدي إلى عدم توازن الميزانية التقسيم الإداري الذي يثير العديد من الصعوبات والعوائق أمام المسار التنموي للأقاليم وذلك لعدم تناسب الظروف الاجتماعية والاقتصادية والجغرافية للبلديات. وكذا نواتج الجباية المحلية والتي يكون للدولة قسم كبير منها، هذا إلى جانب تزايد النفقات خاصة مع كثرة الصلاحيات المسندة للبلدية والتي تحتاج إلى تغطية مالية، الأمر الذي تفتقر إليه معظم البلديات.

وعلى هذا الأساس نخلص في هذه الدراسة إلى تقديم بعض المقترحات لتفعيل دور البلدية في التنمية المحلية خدمة للسياسة العامة الوطنية من خلال النقاط التالية:

- إعادة النظر في النمط الانتخابي، وخاصة الشروط المتعلقة بالترشح من خلال تحديد حد أدنى للمستوى التعليمي.
- تفعيل دور الأحزاب السياسية خاصة في اختيار الممثلين للمجالس المحلية المنتخبة وتقديم برامج تنموية واقعية تركز على أسس علمية، مما يستلزم تعديل قانون الأحزاب السياسية.
- تدعيم صلاحيات المنتخبين المحليين وضبط العلاقة بينهم وبين الهيئات الإدارية البلدية.
- دراسة آليات تفعيل شراكة المجتمع المدني المحلي في إدارة التنمية المحلية، وفتح الأبواب للاطلاع على أعمال البلدية من خلال إنشاء مواقع الكترونية خاصة. وبالتالي دعم الرقابة الشعبية والسياسية.
- دعم الاستقلالية الإدارية للبلديات من خلال التخفيف من شدة الرقابة بمختلف أنواعها.
- اللجوء إلى الرقابة القضائية كجهة مستقلة تضمن استقلالية البلدية، وتضمن الحقوق والحريات وتطبيق القانون.
- تأطير الموظفين وإخضاعهم للتكوين المستمر، والتقليل من العقود المؤقتة غير النوعية.
- دعم المركز القانوني للأمين العام بما يسمح بأداء دور فعال في التنمية.

- تزويد حصة البلدية من الموارد الجبائية وإعطائها حرية فرض وتعديل بعض الرسوم.
- ضرورة العمل على إعادة ترمين أملاك البلدية والاستغلال الأمثل للموارد المتاحة .
- التخطيط الاستراتيجي واعتماد الأساليب الحديثة في الإدارة للوصول للأهداف المسطرة من خلال استغلال الكفاءات البشرية والموارد المالية بشكل عقلائي.
- التخفيف من النفقات غير الضرورية والكمالية، والحرص على التوازن في الميزانية لتفادي حدوث العجز.
- تسطير برامج تنمية محلية في ظل الإمكانيات المالية المتاحة، وخلق مشاريع منتجة للمداخل.
- توسيع الشراكة مع القطاع الخاص في الإطار المحلي بدل حصرها في عقود الامتياز.

## قائمة المراجع:

### أولاً: النصوص الرسمية:

#### الدهاتير:

1. دستور 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد 63.

#### القوانين:

- (1) الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، عدد 06.
- (2) القانون 88-02 المؤرخ في 12 يناير 1988، المتعلق بالتخطيط المركزي، الجريدة الرسمية، عدد 35.
- (3) القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 35.
- (4) قانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية ، عدد 52. المعدل والمتمم بموجب القانون 08-14 المؤرخ في 20/05/2008، الجريدة الرسمية، عدد 69.
- (5) الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46.
- (6) القانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 21.
- (7) قانون رقم 10-02 المؤرخ في 29 يونيو 2010 يتضمن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية، عدد 61.
- (8) القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37.
- (9) القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12.
- (10) القانون العضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، عدد 50.
- (11) قانون رقم 15-18 مؤرخ في 30 ديسمبر 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، الجريدة الرسمية، عدد 72.
- (12) القانون رقم 16-14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، جريدة رسمية ، عدد 77.

## التنظيمات:

1. المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، جريدة رسمية، عدد 43.
2. المرسوم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، عدد 82.
3. المرسوم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39.
4. المرسوم 96-56 المؤرخ في 22 جانفي 1996 يحدد الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، عدد 06.
5. المرسوم التنفيذي رقم 96-123 المؤرخ في 6 أبريل 1996 المحدد لطبيعة مساهمة الولايات والبلديات ومبلغها في تمويل الصناديق الولائية لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية
6. المرسوم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 67.
7. المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011 يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية، العدد 53
8. المرسوم الرئاسي 15-320 مؤرخ في 13 ديسمبر 2016 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50.
9. المرسوم التنفيذي 190-16 المؤرخ في 30 يونيو 2016، المحدد لكيفيات الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي قرارات البلدية، جريدة رسمية ، عدد 41.
10. المرسوم التنفيذي رقم 16-320 مؤرخ في 13 ديسمبر 2016 يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 73.

## التعليمات:

- (1) التعليمات الوزارية رقم 96 المؤرخة في 10 مارس 2016 المتعلقة بنتمين أملاك البلديات.
- (2) التعليمات الوزارية رقم 675 المؤرخة في 25 أكتوبر 2016 المتعلقة بكيفيات تحضير وإعداد الميزانيات الأولية للولايات والبلديات لسنة 2017.
- (3) التعليمات الوزارية رقم 425 المؤرخة في 06 أبريل 2017 المتعلقة بكيفيات إعداد الميزانيات الإضافية للبلديات لسنة 2017.



## ثانياً: المؤلفات:

### أ. اللغة العربية:

1. أميرة بطوري، المركز القانوني لعضو المجلس الشعبي البلدي في التنظيم الإداري الجزائري - دراسة وصفية وتحليلية-، الطبعة الأولى، دار الألفية للنشر والتوزيع، د ب ن، 2016.
  2. باديس بن حدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي " دراسة مقارنة" ، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016.
  3. بن داوود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، د ط، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010.
  4. بوخالفه غريب، شرح قانون الوظيفة العامة، منشورات مكتبة اقرأ، قسنطينة، الجزائر، 2013.
  5. بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، دار التواصل للنشر، 2010
- ملخص الكتاب منشور بموقع: [www.k-tb.com](http://www.k-tb.com)
6. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
  7. عبد الرزاق الشيلخي، الإدارة المحلية، د ط، دار المسيرة للنشر، عمان، 2011
  8. عشي علاء الدين، شرح قانون البلدية، د ط، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
  9. عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، طبعة جديدة ومنقحة، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
  10. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، د ط، دار وائل للنشر، الأردن، 2002.
  11. د. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
  12. د. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، د ط، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
  13. د. عمار بوضياف، مقارنة بين القانون 10-11 والقانون 08-90 ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
  14. د. عوابدي عمار، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
  15. محمد الصغير بعلي، أسس الإدارة المحلية، د ط، دار العلوم للنشر، الجزائر، د ت ن.
  16. محمد محمود مصطفى، الإدارة العامة، طبعة 2012، دار البداية ناشرون وموزعون، عمان، 2012.

17. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.

### ب. اللغة الفرنسية:

1. Rachid ZOUAINIA , Marie Christine ROUAULT , droit administratif, BERTI Editions, Alger, 2009.
2. Yadh ben Achour, droit administratif, 3 eme edition, centre de publication universitaire, alger, 2010.
3. M'hamed ZRIOULI, pouvoir régionaux etats nationaux et union du magreb arabe, 1<sup>er</sup> edition, imprimerie AL MAARIF AL JADIDA , Rabat, maroc, 2012.

### ثالثا: المقالات العلمية والمداخلات:

#### أ. المقالات:

1. إسماعيل لعبادي، أثر النظام الانتخابي في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية، المجلة العربية للعلوم السياسية. منشور بموقع: [www.abhatoo.net.ma](http://www.abhatoo.net.ma)
2. برازة وهيبة، مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، عدد 01، 2011.
3. برازة وهيبة، محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية متخصصة محكمة، السنة 07 ، المجلد 13، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، عدد 01، 2016.
4. شوقي جبار، عولمي بسمة، تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، عدد 02، جوان 2015.
5. د. عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، الملتقى الدولي الخامس حول " دور ومكانى الجماعات المحلية في الدول المغاربية" المنعقد يومي 03/04 ماي 2009، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 06.
6. أ. عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر. أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 02، ديسمبر 2007.
7. عصام بن شيخ، تمكين المرأة المغاربية في ظل النظم الانتخابية المعتمدة: الفرص والقيود، دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011.
8. د. عمار بوضياف، المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية وآليات الحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، نشرية لمجلس الأمة، أبريل 2011، العدد 27.

9. د. عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس الشعبية البلدية في دول المغرب العربي: (الجزائر، تونس، المغرب)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، مجلة سداسية، عدد01، 2011.
10. أ. علو وداد، حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الاقليمية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية محكمة ، السنة 5، المجلد 10، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، عدد02، 2014.
11. أ. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، فيفري 2005، العدد 07.
12. أ. محمد حاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة.
- دراسة منشورة بموقع: [www.kantaji.com/media](http://www.kantaji.com/media)

### ب. الملتقيات:

1. أحمد بن عيسى، الرقابة الشعبية ودورها في تسيير الجماعات المحلية بالجزائر في ظل الحكم الراشد، ملتقى وطني حول: إشكالية الحكم الراشد، إدارة الجماعات المحلية والاقليمية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي: 13/12 ديسمبر 2010.
2. أحمد سويقات، المشاركة الشعبية في التسيير والرقابة على الإدارة المحلية في الجزائر، الملتقى الوطني حول تحديات الإدارة المحلية الواقع والآفاق المنظم يومي: 27 و 28-04-2010، بكلية الحقوق جامعة زياني عاشور بالجلفة.
3. أ بركان زهية، ربحي كريمة، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية ( مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات.
- منشور بموقع: منتديات الوزير التعليمية [www.alwazer.com](http://www.alwazer.com)
4. بريق عمار، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: واقع وآفاق، الملتقى الوطني حول " إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والاقليمية"، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 13/12 ديسمبر 2010.
5. بن نملة صليحة ، واقع الإدارة المحلية في ظل التحولات الاقتصادية، الملتقى الوطني حول تحديات الإدارة المحلية الواقع والآفاق المنظم يومي: 27 و 28-04-2010، بكلية الحقوق جامعة زياني عاشور بالجلفة.
6. بوحنية قوي، المجتمع المدني الجزائري: الوجه الإشكالي للعلاقة بين السياسي والمدني، المؤتمر 33 لمنندى الفكر المعاصر حول: " الحكم الرشيد رهانات وتحديات المغرب العربي،

السلسلة السادسة: البحث العلمي في العلوم الانسانية في البلاد العربية رقم 21، الطبعة الأولى، منشورات مؤسسة التميمي للبحث العلمي والمعلومات وسفارة هولندا بتونس، جويلية 2011.

7. بورغدة وحيدة، تمثيلية الجماعات المحلية في الجزائر في ضوء معايير الحكم الراشد، قراءة واستشراف في قانوني الولاية والبلدية، الملتقى الوطني حول " إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والاقليمية"، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 13/12 ديسمبر 2010.

8. أ حياة بن اسماعين، أ. وسيلة السبتي، التمويل المحلي للتنمية المحلية (نماذج من اقتصاديات الدول النامية)، مداخلة مقدمة للمشاركة في الملتقى الدولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات، دراسة حالة الجزائر والدول النامية، 21 و 22 نوفمبر 2006، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير جامعة محمد خيضر بسكرة.

9. د. عمار بوضياف، مداخلة موسومة ب: " تكوين المنتخب المحلي وأثره على أداء المجالس المحلية"، الملتقى الدولي: الجماعات الاقليمية فاعل في التنمية المحلية في دول المغرب العربي، مارس 2016.

10. فريدة مزياي، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، الملتقى الدولي الخامس حول " دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية" المنعقد يومي 03 /04 ماي 2009، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 06.

13. مرسي مشري، المجتمع المدني في الجزائر (دراسة في آلية تفعيله)، الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر المنعقد يومي 16 و 17-12-2008، كلية الحقوق، جامعة حسين بن علي، الشلف.

#### ج- المداخلة:

14. مديرية الضرائب لولاية تبسة، مداخلة حول التعديلات التي تخص موارد البلديات في قانون المالية 2017، بتاريخ: 03 جانفي 2017

15. مداخلة للسيد مدير الضرائب لولاية تبسة، حول إصلاح الجباية المحلية، اجتماع منعقد يوم السبت 2016/11/05 بمقر ولاية تبسة.

#### رابعاً: المذكرات

##### أ. رسائل دكتوراه:

1. محمد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص علم اجتماع التنمية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010/2011.

2. مزياني فريدة، المجالس الشعبية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.

### ب: مذكرات ماجستير:

(1) اسماعيل فريجات ، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في قانون العام ، جامعة الوادي، 2013/2014.

(2) بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2002/2003.

(3) بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012.

(4) جغري بلال، فعالية التكوين في تطوير الكفاءات، دراسة حالة مركب المحركات والجرارات - قسنطينة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة منتوري، قسنطينة ، 2008/2009.

(5) شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة أوبلقايد ، تلمسان، 2010/2011.

(6) صبرينة بوقلمون، اللامركزية الإدارية في دول المغرب العربي ( الجزائر، تونس، المغرب) دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة الجزائر 1، 2015/2016.

(7) على محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2012.

(8) عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، مدرسة الدكتوراه تحولات الدولة، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2009/2010.

(9) نضيرة دوبابي، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد التنمية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2009/2010.

(10) نوال بوكعباش، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر، دراسة ولاية جيجل، رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2010/2011 .

(11) ليلي صوالحي، دور التخطيط الاستراتيجي لتطوير أداء الإدارة المحلية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، تخصص الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة.

#### خامساً: مقالات صحفية

1. المحور اليومي، ضعف المداخيل والتقشف يجعل البلديات تحت رحمة إعانات الولاية، من إعداد: صفية نسناس، 30 جانفي 2016. [www.elmihwar.com](http://www.elmihwar.com)
2. البلاد أون لاين، التقشف يلتهم ميزانية البلديات في 2017، نشر بواسطة حليلة، يوم: 2016/11/13 [www.djazairess.com](http://www.djazairess.com)

#### سادساً: المقابلات

1. مقابلة مع السيد: رزق الله بوقصة رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية تبسة يوم: 2017/04/02 بمقر البلدية، الساعة: 14:20.
2. مقابلة مع السيد: حمداوي الجمعي الأمين العام لبلدية تبسة يوم: 2017/04/07 بمقر البلدية، الساعة: 11:15.
3. مقابلة مع السيد مدير الإدارة والمالية لبلدية تبسة، يوم: 24 /04/ 2017، بمقر بلدية تبسة، الساعة 10:00.

ملحق رقم 01:

العهد من 2017-2013	العهد من 2012-2007	العهد من 2007-2002	العهدات الانتخابية	
			البلديات ومستويات التأهيل	
00	00	00	دون مستوى تعليمي	بلدية تبسة
19	17	15	مستوى تعليمي متوسط	
14	06	08	مستوى جامعي	
00	00	00	دراسات عليا	
00	00	00	دون مستوى تعليمي	بلدية العوينات
08	07	09	مستوى تعليمي متوسط	
11	02	00	مستوى جامعي	
00	00	00	دراسات عليا	
05	02	03	دون مستوى تعليمي	بلدية بجن
07	04	03	مستوى تعليمي متوسط	
01	01	01	مستوى جامعي	
00	00	00	دراسات عليا	

تغير المستوى التعليمي للمنتخبين ببعض بلديات ولاية تبسة حسب العهدات الانتخابية

إعداد : الطلبة

المصدر : الأمانة العامة للبلديات المعنية

ملحق رقم 02:

1. إحصاء الجمعيات على مستوى الوطن

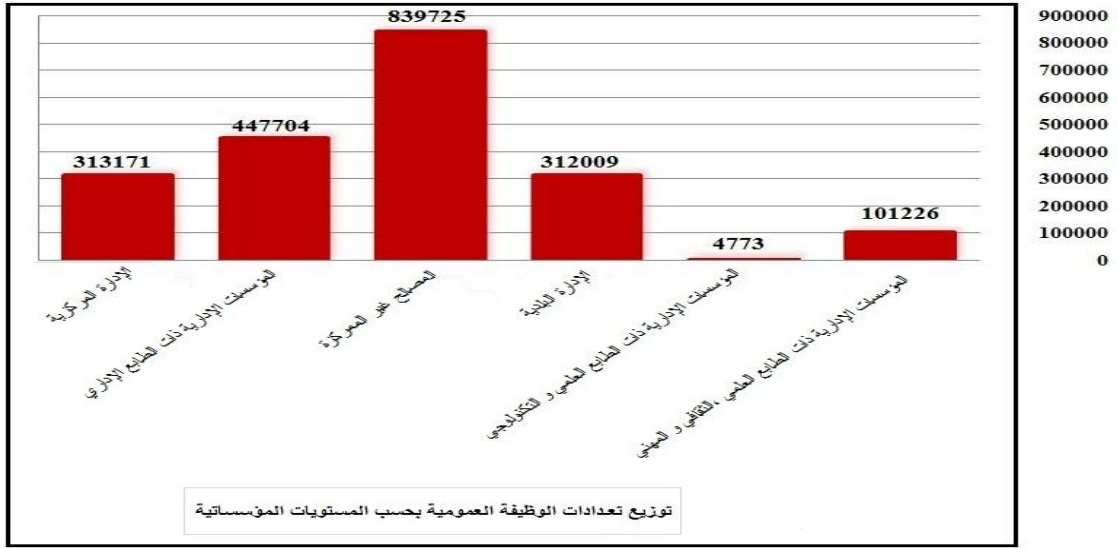
المصدر : الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية

المجموع	المجاميع الفرعية		18 جمعيات قروية بلدية	17 جمعيات بلدية	16 جمعيات بلدية	15 جمعيات بلدية تحت إشراف السلطات المحلية	14 جمعيات بلدية	13 جمعيات بلدية	12 جمعيات بلدية	11 جمعيات بلدية	10 جمعيات بلدية	9 جمعيات بلدية	8 جمعيات بلدية	7 جمعيات بلدية	6 جمعيات بلدية	5 جمعيات بلدية	4 جمعيات بلدية	3 جمعيات بلدية	2 جمعيات بلدية	1 جمعيات بلدية	الولاية	الصف
	المطابقة	غير المطابقة																				
3725	1766	1959	0	2	13	124	57	16	2	16	2	23	612	588	7	303	770	331	585	204	أدرار	
2488	1373	1115	0	12	33	23	19	105	1	105	1	38	22	491	10	580	163	445	467	62	الشلف	
1916	1026	890	0	8	22	125	53	34	3	34	3	19	51	241	0	162	296	425	258	163	الأغواط	
1848	1722	126	0	4	7	90	25	49	1	49	1	37	28	438	28	337	201	205	263	109	أم البواقي	
4146	2528	1618	0	1	30	249	20	138	1	138	1	23	46	643	36	811	533	438	556	602	باتنة	
5502	3905	1597	2	34	15	127	35	82	7	82	7	30	84	1879	84	827	661	813	670	138	بجاية	
1639	1353	286	0	10	1	59	52	44	4	44	4	21	25	120	12	173	213	488	366	24	بسكرة	
1683	996	687	0	15	4	49	30	28	1	28	1	5	131	333	12	127	288	228	265	140	بشار	
2117	0	2117	1	14	0	49	13	34	0	34	0	19	39	464	61	443	317	508	26	75	البلدية	
1630	785	845	0	5	0	130	15	89	0	89	0	0	19	340	0	181	93	245	454	46	البويرة	
1611	547	1064	2	9	0	57	7	41	3	41	3	10	21	347	11	122	272	211	235	237	تمنراست	
1492	1108	384	0	24	0	53	8	55	5	55	5	15	19	366	15	179	133	316	230	36	تيسة	
2815	1813	1002	8	23	6	64	12	95	1	95	1	40	52	626	27	419	304	391	602	124	تلمسان	
1608	1106	502	0	13	1	74	16	60	3	60	3	19	32	307	15	182	157	352	278	80	تيارت	
6014	3783	2231	0	0	0	8	14	160	16	160	16	451	94	1542	124	883	1027	766	759	144	تيزي وزو	
11692	4058	7634	28	143	24	660	55	791	14	791	14	226	265	3340	180	1665	1182	2080	624	185	الجزائر	
1215	582	633	0	19	0	97	17	81	3	81	3	0	44	125	7	133	92	255	289	46	الخلفة	
2278	1646	632	0	6	2	44	37	74	1	74	1	10	45	592	10	422	153	343	415	87	جيجل	
2862	524	2338	1	28	0	169	26	100	2	100	2	26	40	420	5	587	262	490	565	122	سطيف	
920	518	402	1	6	0	46	14	61	2	61	2	8	32	159	18	108	107	202	125	28	سعيدة	
2092	1269	823	0	18	2	61	20	64	1	64	1	27	59	432	13	373	224	383	332	51	سكيكدة	
1976	0	1976	2	3	7	97	4	115	15	115	15	248	2	16	42	358	255	446	288	59	سبيدي بلعباس	



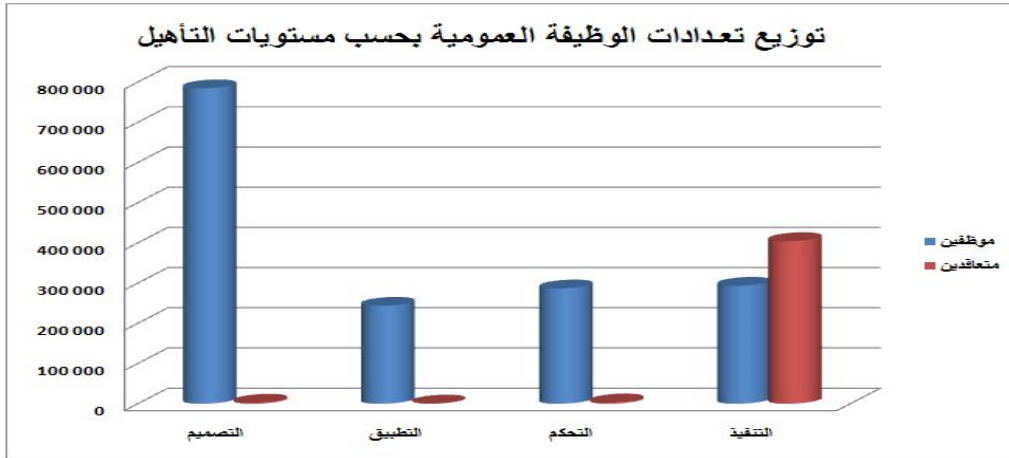


ملحق رقم 03 :



المصدر: المديرية العامة للوظيفة العمومية

www.dgfp.gov.dz



المصدر: المديرية العامة للوظيفة العمومية

www.dgfp.gov.dz

المنصب	العدد	الصف	مستوى التأهيل
أعوان تصميم	17.930	11 وأكثر	ليسانس-ليسانس نظام LMD- شهادة الدراسات العليا
أعوان تطبيق	15.058	9	بكالوريا+24 شهر من التكوين
أعوان التحكم	13.377	10	تقني سامي- شهادة الدراسات الجامعية التطبيقية البكالوريا + 36 شهر من التكوين
أعوان التنفيذ	265.644	8-7	3 ثانوي/2ثانوي+12 شهر تكوين/1ثانوي+24 شهر تكوين
		6-1	تجمع الأصناف 1-6

3. تعداد موظفي إدارة البلدية حسب المستوى التأهيلي

إعداد الطلبة

المرجع: احصائيات المديرية العامة للوظيفة العمومية + تصنيف الموظفين للأستاذ بوخالفة غريب<sup>1</sup>

ملاحظة: تم تحيين موقع المديرية العامة للوظيفة العمومية بتاريخ: 2015/12/03.

<sup>1</sup> - بوخالفة غريب، شرح قانون الوظيفة العمومية، منشورات مكتبة اقرأ، قسنطينة، الجزائر، 2013.

ملحق رقم 04:

البديية	الباقي للتحصيل
تبسة	930.620.281.00 دج
بئر العاتر	272.124.844.00 دج
الشريعة	201.915.451.00 دج
العوينات	83.280.759.00 دج
نقرين	19.597.798.00 دج
بئر مقدم	53.738.530.00 دج
الكويف	125.494.585.00 دج
مرسط	46.924.521.00 دج
العقلة	31.285.485.00 دج
الماء الأبيض	57.604.743.00 دج
الونزة	74.659.171.00 دج
أم علي	12.700.743.00 دج

الباقي للتحصيل الجبائي لفائدة بعض بلديات ولاية تبسة إلى غاية 2016/12/31

المصدر: مديرية الضرائب لولاية تبسة

ملحق رقم 05:

2015	2014	2013	السنوات الموارد
362.482.866.93	348.958.571.62	328.619.618.39	الرسم على النشاط المهني
57.680.029.73	51.574.364.90	42.827.301.35	الرسم على القيمة المضافة
327.600.00	77.500.00	24.608.00	منتجات الاستغلال
37.385.667.51	35.306.635.65	27.024.862.19	نتاج الأملاك

1. تطور بعض الموارد المالية لبلدية تبسة

المصدر: مديرية الإدارة والمالية لبلدية تبسة- مكتب الميزانية والتحليل المالي

2015	2014	2013	
874.885.561.43	943.807.023.69	881.886.570.17	نفقات قسم التسيير
0.80 % بالنقصان	7.021 % بالزيادة	-	النسبة

2. تطور نفقات قسم التسيير لبلدية تبسة

المصدر: مديرية الإدارة والمالية لبلدية تبسة- مكتب الميزانية والتحليل المالي

2015	2014	2013	
390.459.814.40	396.782.420.11	413.369.018.22	مصاريف المستخدمين
30.86 %	29.60 %	31.91 %	نسبة مصاريف المستخدمين إلى مجموع نفقات قسم التسيير
2.30 %	3.50 %	-	نسبة نمو نفقات قسم التسيير

3. تطور مصاريف المستخدمين لبلدية تبسة

المصدر: مديرية الإدارة والمالية لبلدية تبسة- مكتب الميزانية والتحليل المالي

## خطة الدراسة:

مقدمة

### الفصل الأول: تحديات البلدية في تحقيق التنمية المحلية

تمهيد وتقسيم

- **المبحث الأول: مدى فعالية الإطار البشري**
  - **المطلب الأول: تشكيلة المجلس الشعبي البلدي**
    - ✓ فرع 1: أثر النظام الانتخابي على فعالية المجلس
    - ✓ فرع 2: عدم استقلالية المجالس البلدية
    - ✓ فرع 3: عدم وجود مشاركة فعلية للمجتمع المدني
  - **المطلب الثاني: التركيبة البشرية للموظفين**
    - ✓ فرع 1: إدارة البلدية واختلالات الهيكل التنظيمي
    - ✓ فرع 2: تركيبة موظفي البلدية وأثرها على فعالية البلدية

- **المبحث الثاني: إشكالية الاستقلال المالي للبلدية**

- **المطلب الأول: ميزانية البلدية ومصادر التمويل**
  - ✓ فرع 1: تقديم ميزانية البلدية
  - ✓ فرع 2: مصادر التمويل
- **المطلب الثاني: أسباب العجز المالي للبلديات**
  - ✓ فرع 1: ضعف الموارد المالية
  - ✓ فرع 2: عدم التحكم في النفقات
  - ✓ فرع 3: إشكالية الاستقلالية المالية

خلاصة الفصل الأول

### الفصل الثاني: تفعيل دور البلدية في التنمية المحلية

تمهيد وتقسيم

- **المبحث الأول: تطوير الوسائل البشرية**
  - **المطلب الأول: دور المجلس المنتخب**
    - ✓ فرع 1: تفعيل المشاركة السياسية ودورها في فعالية المجلس المنتخب
    - ✓ فرع 2: استقلالية المجالس المنتخبة
    - ✓ فرع 3: تفعيل مشاركة المواطنين
  - **المطلب الثاني: تفعيل الإدارة البلدية**
    - ✓ فرع 1: إصلاح الهيكل التنظيمي
    - ✓ فرع 2: تكوين الموظف ورفع أداءه

- **المبحث الثاني: تطوير الوسائل المالية**
    - **المطلب الأول: دعم الاستقلال المالي**
      - ✓ فرع 1: تعبئة الموارد الجبائية
      - ✓ فرع 2: تثمين الأملاك المحلية
    - **المطلب الثاني: عصنة أساليب التسيير**
      - ✓ فرع 1: تطوير آليات التسيير
      - ✓ فرع 2: مشاركة القطاع الخاص لإدارة التنمية المحلية
- خلاصة الفصل الثاني  
ملخص الدراسة

## فهرس الدراسة

مقدمة

أ.....	
[50-4].....	الفصل الأول: تحديات البلدية في تحقيق التنمية المحلية.....
	تمهيد
4.....	وتقسيم.....
[35-6] .....	المبحث الأول: مدى فعالية الإطار البشري.....
[28-6] .....	المطلب الأول: تشكيلة المجلس الشعبي البلدي.....
6 .....	فرع 1: أثر النظام الانتخابي على فعالية المجلس .....
9 .....	فرع 2: عدم استقلالية المجالس البلدية .....
23 .....	فرع 3: عدم وجود مشاركة فعلية للمجتمع المدني.....
[35-29] .....	المطلب الثاني: التركيبة البشرية للموظفين.....
29 .....	فرع 1: إدارة البلدية واختلالات الهيكل التنظيمي.....
32 .....	فرع 2: تركيبة موظفي البلدية وأثرها على فعالية البلدية.....
[50-36] .....	المبحث الثاني: إشكالية الاستقلال المالي للبلدية.....
[44-37] .....	المطلب الأول: ميزانية البلدية ومصادر التمويل.....
37.....	فرع 1: تقديم ميزانية البلدية.....
40 .....	فرع 2: مصادر التمويل.....
[50-44].....	المطلب الثاني: أسباب العجز المالي للبلديات.....
44.....	فرع 1: ضعف الموارد المالية.....
47.....	فرع 2: عدم التحكم في النفقات.....
49.....	فرع 3: إشكالية الاستقلالية المالية.....
51.....	خلاصة الفصل الأول.....
[82-52].....	الفصل الثاني: تفعيل دور البلدية في التنمية المحلية.....
	تمهيد
52.....	وتقسيم.....
[68-53].....	المبحث الأول: تطوير الوسائل البشرية.....
[61-53].....	المطلب الأول: دور المجلس المنتخب.....
53.....	فرع 1: تفعيل المشاركة السياسية ودورها في فعالية المجلس المنتخب .....
55.....	فرع 2: استقلالية المجالس المنتخبة.....
58.....	فرع 3: تفعيل مشاركة المواطنين.....
[68-61].....	المطلب الثاني: تفعيل الإدارة البلدية.....
61.....	فرع 1: إصلاح الهيكل التنظيمي.....

64.....	فرع 2: تكوين الموظف ورفع أداءه.....
[79-69].....	المبحث الثاني: تطوير الوسائل المالية.....
[76-69].....	المطلب الأول: دعم الاستقلال المالي.....
69.....	فرع 1: تعبئة الموارد الجبائية.....
73.....	فرع 2: تثمين الأملاك المحلية.....
[79-76].....	المطلب الثاني: عصرنة أساليب التسيير.....
77.....	فرع 1: تطوير آليات التسيير.....
79.....	فرع 2: مشاركة القطاع الخاص لإدارة التنمية المحلية.....
80.....	خلاصة الفصل الثاني.....
82.....	ملخص الدراسة.....



## فهرس الملاحق:

### **ملحق رقم 01:**

تغيير المستوى التعليمي للمنتخبين ببعض بلديات ولاية تبسة حسب العهديات الانتخابية

### **ملحق رقم 02:**

1. إحصاء الجمعيات على مستوى الوطن
2. إحصاء الجمعيات على مستوى بلدية تبسة

### **ملحق رقم 03:**

1. توزيع تعدادات الوظيفة العمومية بحسب المستويات المؤسساتية
2. توزيع تعدادات الوظيفة العمومية بحسب مستويات التأهيل
3. تعداد موظفي إدارة البلدية حسب المستوى التأهيلي
4. توزيع الأجراء في مقر وماحقات بلدية تبسة حسب درجة التأهيل

### **ملحق رقم 04:**

الباقي للتحصيل الجبائي لفائدة بعض بلديات ولاية تبسة إلى غاية 2016/12/31.

### **ملحق رقم 05:**

1. تطور بعض الموارد المالية لبلدية تبسة
2. تطور نفقات قسم التسيير لبلدية تبسة
3. تطور نفقات المستخدمين لبلدية تبسة