

تفعيل دور الجماعات الإقليمية في الجزائر: قراءة في الآليات والمتطلبات

Activating the Role of local communities in Algeria:

A Reading of Mechanisms and Requirements

عبد الحق مزردى*

أستاذ محاضر ب _ جامعة عين تموشنت، الجزائر، Mezerdiabdelhak07@gmail.com

تاريخ الإرسال: 2021 / 02 / 26 * تاريخ القبول: 2022 / 05 / 23 * تاريخ النشر: 2022 / 06 / 14

ملخص:

يتناول هذا المقال بالدراسة أهم الإصلاحات التي كرسها المشرع الجزائري في سبيل تعزيز وتطوير دور الجماعات الإقليمية في تسيير الشؤون المحلية، من خلال تبني آليات حديثة كالإدارة الإلكترونية والشراكة والتي من شأنها عصرنة أساليب تسييرها. وعليه، فقد تم الاعتماد على المنهج الوصفي ومنهج تحليل المضمون من خلال عرض المفاهيم ذات العلاقة بالموضوع وتحليل النصوص القانونية المرتبطة به بهدف تسليط الضوء على متطلبات تفعيل هذه الآليات، في ظل العجز الذي أبانت عنه الأساليب التقليدية، ذلك أنه لا يمكن الحديث عن أي إصلاح إلا بمنحها اختصاصات محددة بدقة يتولاها مورد بشري محلي كفاء إلى جانب توفر الموارد المالية الكافية، وهو الأمر الذي لا يزال يشكل عائقا أمام هذه الجماعات للقيام بدورها كأحد أهم ركائز الدولة الحديثة.

الكلمات المفتاحية:

الجماعات الإقليمية، الإدارة الإلكترونية، التفويض، الشراكة، التنمية.

Abstract:

This article examines the most important reforms that the Algerian legislature has devoted to strengthening and developing the role of local communities in managing local affairs, by adopting modern mechanisms such as electronic administration and partnership with the aim of modernizing their methods of conduct. Thus, the descriptive approach and the content analysis method were relied upon by presenting the concepts and analyzing the legal texts related to the topic in order to know the requirements for activating these mechanisms, in light of the deficit that the traditional methods have shown, so no reform is made except by granting them precisely defined specializations that are handled by an efficient local human resource besides the availability Adequate financial resources, which constitutes an obstacle for these communities to play their role as one of the most important pillars of the modern state

Keywords:

local communities, electronic administration, delegation, partnership, development.

مقدمة:

تسعى الجماعات الإقليمية إلى تسيير الشؤون المحلية وتلبية حاجيات المواطنين في إطار مبادئ حسن الإدارة من جهة وقواعد الديمقراطية من جهة أخرى، ونظرا لأهمية هذه الوحدات، ازداد اهتمام الدولة الجزائرية بها أكثر من أي وقت مضى، خاصة بعد بروز جملة من التحديات التي عرقلت مسار التنمية وساهمت في ضعف أدائها. حيث عمل المشرع الجزائري على تكريس آليات جديدة لتفعيل دورها وعصرنة أساليب تسييرها، من خلال جملة من الإصلاحات القانونية ومن أبرزها تبني فكرة الإدارة الالكترونية وتجسيدها تدريجيا، إضافة إلى التوجه نحو الشراكة بمختلف صورها، سواء بين الوحدات الإقليمية أو مع القطاع الخاص.

غير أن تفعيل هذه الآليات الحديثة في تسيير الشأن المحلي تبقى رهينة توفير متطلبات أخرى تتعلق أساسا بوسائل وموارد الجماعات الإقليمية البشرية والمالية، خاصة في ظل الإشكالات التي تعترض مسار الإصلاح ومن أبرزها ظاهرتي العجز المالي وضعف أداء العنصر البشري المحلي، وبالتالي بات من الضروري البحث عن حلول جذرية لكل هذه التحديات.

وتبرز أهمية الموضوع في أن الوحدات الإقليمية تعتبر النواة الأساسية للدولة في ظل تبني النظام اللامركزي والجهة المخولة بتحقيق التنمية المحلية وتقديم الخدمات للمواطنين، فأمام العجز الذي أبانت عليه الطرق التقليدية في تسييرها، تم تكريس آليات حديثة كالإدارة الإلكترونية والشراكة لمحاولة عصرنة هذه الوحدات الإقليمية.

لذلك كان من الضروري البحث في متطلبات تفعيل هذه الآليات والوسائل الحديثة في ظل تواجد العديد من العراقيل، خاصة ما تعلق منها بالنص التشريعي، سواء لتأخر صدوره لتنظيم بعض المسائل كتحديد الإطار القانوني للتعاون المشترك بين البلديات أو الإطار التشريعي لتطبيق الإدارة الالكترونية وتعميمها على المستوى الوطني أو ما تعلق منها بقصور النصوص القانونية كإغفال شرط الكفاءة للمنتخب المحلي وكيفية تكوينه، إضافة إلى التقسيم الإداري لإقليم الدولة والذي من خلاله تم تقريب الإدارة من المواطن، لكنه في المقابل أفرز العديد من الوحدات الإقليمية التي تعاني من العجز المالي لانعدام مصادر التمويل الذاتي. في حين يبقى تدخل اختصاصاتها مع السلطة المركزية يؤثر بشكل سلبي على قيامها بالدور المنوط بها.

تأسيسا على ما سبق، فإن إشكالية الدراسة تدور حول مدى فعالية الأساليب المستحدثة لتسيير الجماعات الإقليمية في ظل ضعف الموارد والوسائل المحلية المتاحة؟.

للإجابة على الإشكالية أعلاه، تم التركيز بشكل رئيس على منهج تحليل المضمون الذي يتناسب مع مثل هذا النوع من الدراسات المتخصصة بتحليل محتوى مختلف النصوص القانونية المرتبطة بالموضوع بهدف الكشف عن النقصان التي تعترض النص التشريعي، بما يسمح بتوجيه المشرع نحو التركيز على مظاهر القصور التشريعي بغية تفعيل هذه الآليات الحديثة وتعميم تكريسها على المستوى الوطني، كما تم الاعتماد على المنهج الوصفي لعرض المعلومات ذات العلاقة بموضوع الدراسة وتحديد بعض التعريفات للمفاهيم.

وعليه، فقد تم تقسم الدراسة إلى مبحثين:

* المبحث الأول: آليات عصرنة تسيير الجماعات الإقليمية .

* المبحث الثاني: متطلبات إصلاح موارد الجماعات الإقليمية.

1. عصرنة تسيير الجماعات الإقليمية:

إن متطلبات تحسين الخدمة العمومية وتفعيل مسار التنمية المحلية، خاصة في ظل تحرير النشاط الاقتصادي ومبدأ المنافسة، إضافة إلى الانتشار الواسع لنظم الاتصالات الرقمية واستخدام الأنترنت، فرضت ضرورة تجاوز الأساليب التقليدية في تسيير الشأن المحلي والتي أبانت عن عجزها، لذلك كان من الضروري مساهمة هذا التطور من خلال عصرنة الإدارة المحلية بالتوجه نحو تفعيل نظام الإدارة الالكترونية(المطلب الأول) وكذلك تكريس آليات حديثة للتسيير كفكرة الشراكة، خاصة مع القطاع الخاص أو بين الوحدات الإقليمية فيما بينها وكذلك المجتمع المدني(المطلب الثاني).

1.1. تفعيل نظام الإدارة الالكترونية:

ينظر إلى الإدارة الالكترونية على أنها بديل ضروري، وأسلوب لعصرنة الإدارة المحلية لمواكبة التطورات والحصول على قدرات أعلى وأيسر في إدارة الشؤون المحلية، فهي تعد عنصر رئيسي وهام بعملية الإدارة ومن أهم الأدوات التي تساعد على القيام بأعمالها وأنشطتها لتحقيق أهدافها، فلا تقل حاجة القطاع العام إلى التقنية عن حاجة القطاع الخاص إليها، فلدى القطاع العام من المشكلات الإدارية ما يدفعه دائما إلى البحث عن الحلول لهذه المشكلات، وليس أنسب حلا من تغيير نمط أسلوب الإدارة التقليدي والبيروقراطي الجامد إلى الأسلوب الالكتروني المرن(أبو هاشم الشريف، 2013، ص ص 77، 78). وعليه، سنتطرق بداية إلى دور وأهمية الإدارة الالكترونية كآلية لعصرنة الإدارة المحلية(الفرع الأول)، ثم التطرق إلى أهم صور تجسيد الإدارة الالكترونية على المستوى المحلي في الجزائر(الفرع الثاني).

1.1.1. دور وأهمية الإدارة الالكترونية:

لم تعد مجموعة من الخدمات الإدارية تستوجب التنقل أو مواجهة الموظفين مباشرة من أجل قضاء الأغراض الإدارية، الأمر الذي قد يغني المرتفق عن ضياع الوقت بين دواليب الإدارات وتفاذي ابتزازات مسؤوليها من أجل قضاء الأغراض، مما سيعزز شفافية تسيير المرفق العمومي(الشرقاوي، 2017، ص81)، فالإدارة الالكترونية تنتج كذلك المجال الواسع لجميع الإداريين في التعامل الفوري والآني مع بعضهم البعض لتحقيق الأهداف المشتركة وضمن مصالح الإدارة والمرتفقين(سمير أحمد، 2009، ص25).

بالإضافة إلى ما سبق، فإن الإدارة الالكترونية تسهل المعاملات بإيجاد أنظمة جديدة ومتطورة في مجال الأعمال الإدارية تساعد على زيادة قدرة المنظمة، كما أنها تقوم بتقديم وتبسيط الكثير من الخدمات والإجراءات، إضافة إلى المزايا التي توفرها كالإسهام في القضاء على التعامل الورقي(أبو هاشم الشريف، ص ص77، 78)، وبالتالي، فإن شرعية المرفق العمومي لم تعد تقتصر على تحقيق ضوابطه الكلاسيكية كالمساواة والاستمرارية والقابلية للتغيير، لكن الرهان الأساسي أصبح يتمثل أساسا في مسألة تجويده وعصرنته، أي أن شرعية المرفق الإداري أصبحت كذلك نابعة من جودة الخدمات المقدمة(الشرقاوي، ص83)، غير أن ذلك لا يتحقق إلا بتطبيق نظم الإدارة الالكترونية الحديثة واستكمال عملية التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الالكترونية، الأمر الذي يتطلب توفر توليفة متكاملة من العناصر الجوهرية التي تتبادل التأثير والوظائف والأدوار في سياق تطوير عملية التحول الالكتروني، هذه المتطلبات تتمثل أساسا في التكنولوجيا الرقمية، العمليات الالكترونية، الاستراتيجية الالكترونية، التسويق الالكتروني، الهيكل الالكتروني، القيادة الالكترونية(كافي، 2011، ص ص108، 109).

وبشكل عام هناك مراهنة على جعل المرفق الإلكتروني هو المستقبل وملأذ الإدارة بحكم ما يتيح من امتيازات قادرة على إخراجها ولو جزئيا من أزمتها، ومن هنا تبرز أهمية الحكامة الرقمية كاستراتيجية تبنى على استغلال ما راكمته التقنيات الجديدة للإعلام والاتصال من ابتكارات أتاحت ترشيد النفقات وتقليص هفوات الممارسة الإدارية التي تعاني من إشكاليات جمة، فتوظيف التكنولوجيات الرقمية الحديثة سيساهم في تسهيل حصول المواطن على خدمات في أقرب الآجال، دون الحاجة إلى كثرة التنقل والاحتكاك بالإدارة والذي يعد السبب الرئيسي لانتشار ظاهرة الرشوة واستغلال النفوذ. ولعل من أهم خصوصيات التقنيات الجديدة للإعلام والتواصل: القرب والتفاعل وتخفيض عامل التكلفة، فهذه التقنيات قد نقلتنا من الجغرافية الفيزيائية نحو جغرافية رقمية، حيث لم يعد للبعد أو التنقل من مكان إلى مكان أي معنى، ذلك أن قضاء أغراض سواء ذات طبيعة إدارية أو تجارية أصبح من الممكن استيفؤه عن طريق الأنترنت وعن بعد(الشرقاوي، ص87).

2.1.1. مظاهر تكريس الإدارة الالكترونية في الجزائر:

بداية، تدخلت وزارة الداخلية والجماعات الإقليمية في الجزائر من خلال المرسوم التنفيذي المحدد لقائمة وثائق الحالة المدنية لتقليل عدد الوثائق المطلوبة في الملفات الإدارية من قبل المواطنين(المرسوم التنفيذي رقم 14_74)، كما تم إنشاء السجل الوطني الآلي للحالة المدنية على مستوى وزارة الداخلية والجماعات المحلية، يرتبط بالبلديات وملحقاتها الإدارية وكذا البعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية ويرتبط كذلك بالمؤسسات العمومية الأخرى المعنية، لاسيما المصالح المركزية لوزارة العدل، حيث يتضمن مجموعة من العقود كالميلاد والزواج والوفيات، إضافة إلى التعديلات والإغفالات والتسجيلات أو التصحيحات(المادتين 25 مكرر، 25 مكرر1 من القانون رقم 14_08)، حيث يتعين على الإدارات العمومية والسلطات الإدارية والجماعات المحلية المرتبطة بهذا السجل، ألا تشتت على المواطن في إطار الإجراءات الإدارية التي تدرسها، تقديم الوثائق التي يمكنها الاطلاع عليها مباشرة على مستوى ذات السجل الوطني(المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 15_204).

بالإضافة إلى ما سبق، فقد تبنى المشرع الجزائري عدة إصلاحات من شأنها عصرنه الإدارة بشكل عام والإقليمية بصفة خاصة، من خلال مجموعة من التشريعات المتعلقة بالعمليات الالكترونية، كإحداث الرقم التعريفي الوطني الوحيد وجواز السفر البيومتري(المرسوم التنفيذي رقم 10_210، القرار المؤرخ في 26 ديسمبر سنة 2011)، بالإضافة إلى استحداث بطاقة التعريف الوطنية البيومترية ورخصة السياقة الالكترونية "البيومترية"(المرسوم الرئاسي رقم 17_143، المادة 02 من القانون رقم 17_05).

مما سبق، يمكن القول بأن تبنى المشرع الجزائري لنظام الإدارة الالكترونية وتكريس بعض آلياته هو توجه محمود، يساير التوجه العالمي، خاصة في ظل المجتمع الرقمي ومتطلباته، لكن رغم ذلك يستلزم تعميم هذه الآليات وتطويرها على المستوى الوطني، ومعالجة الإشكالات التي تحول دون ذلك، خاصة ما تعلق منها بنقص الوسائل التكنولوجية وكفاءة الموظفين في التعامل بهذه التقنيات الحديثة، إضافة إلى تباين واختلاف التغطية بشبكات الاتصال بين منطقة وأخرى، فنجد مثلا أن العديد من البلديات تتعدم فيها الأنترنت أو نجدها بطيئة التدفق. وعليه، يمكن القول أن تفعيل الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر يتطلب توفر أربعة عناصر أساسية مترابطة: بداية بإعادة النظر وصياغة النصوص القانونية بما يتماشى والعمل بالمستندات الالكترونية بدل الورقية، بالإضافة إلى ضرورة توعية المواطنين لفهم وتقبل هذه المعاملات الالكترونية، وكذلك تأهيل الموظفين وتدريبهم من خلال برامج للتعامل مع هذه الوسائل الحديثة، غير أن كل ذلك يرتبط ارتباطا وثيقا بالشق المالي، من خلال توفير الموارد المالية.

2.1 تبني مفهوم الشراكة كآلية للتنمية المحلية:

تعتبر الشراكة آلية لحل المشكلات المعقدة ومشاريع التنمية الضخمة (غويني، 2016، ص66)، بالإضافة إلى طرق الشراكة التقليدية، فقد حرص المشرع الجزائري على تبني أسلوب تفويض المرافق العامة، خاصة الاقتصادية منها، تحت تأثير الأزمات الاقتصادية والتحولات العميقة في وظائف الدولة في ظل الانفتاح الاقتصادي وتكريس مبادئ حرية المنافسة والاستثمار (الفرع الأول)، بالإضافة إلى تكريس التعاون المشترك كآلية لتحقيق التنمية المحلية، سواء بين البلديات فيما بينها، خاصة في ظل العجز المالي الذي تعاني منه أغلبها (الفرع الثاني) أو الشراكة مع المجتمع المدني (الفرع الثالث).

1.2.1. التفويض كمقاربة حديثة لتسيير المرفق العمومي المحلي:

يعرف عقد تفويض المرفق العام بأنه: " عقد يقوم من خلاله شخص معنوي خاضع للقانون العام (المفوض) بتفويض تسيير مرفق عام لمدة محدودة، يتولى مسؤوليته شخص معنوي خاضع للقانون الخاص (المفوض إليه)، يسمح له بتحصيل أجره من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التفويض" (Stéphane Braconnier, 2004, p413)،

ونقصد بالقطاع الخاص القطاعات غير المملوكة للدولة، حيث تكون الشراكة في تسيير وإدارة المرافق العامة، ويظهر هذا في إطار الاتفاقيات والتعاون أكانت اقتصادية مختلطة وإما عن طريق التفويض أو عقود الامتياز، الشيء الذي يمنح ميزة تبادل المعلومات وتكاتف الجهود من أجل تحسين وترشيد التعاون والشراكة، إذ يفتح الباب أمام المواطن لاختيار ما يناسبه ويوفر له احتياجاته ومتطلباته، كما يجعل القطاع الخاص تحت رقابة السلطة، وقد يظهر كمنافس لها في إدارة وتسيير هذه المرافق لتقديم الخدمات. حيث يجعل هدف كل من السلطة المحلية أو المركزية والقطاع الخاص يسعى لجلب المواطن لها من خلال تحسين الأداء وتوفير المصلحة والحاجيات للمواطن. فمن أجل وجود شراكة حقيقية وفعالة مع القطاع الخاص يجب أو يكون هناك تعاون حقيقي مع القطاع الخاص بما يضمن تحسين الأداء من خلال تبادل المعارف والمشاركة في وضع السياسات بين الحكومة والقطاع الخاص (لسلوس، 2010، ص12)، فالتقليص من دور الحكومة من شأنه التخفيف من العبء عليها ويساهم في تخفيض التكلفة وتحسين الأداء بما يتناسب ومتطلبات المجتمع والمواطن بصفة خاصة (غويني، ص ص71، 72).

وقد تبني المشرع الجزائري نموذج التفويض باعتباره أداة فعالة لتحسين أداء المرافق العامة والرفع من جودتها. فهو يعتبر كأحد طرق تجسيد فكرة الشراكة العمومية الخاصة، هدفه عصرنة هذه المرافق وتحقيق أهداف التنمية في إدارتها وتسييرها في ظل التحولات العميقة في وظائف الدولة بشكل عام والتحولات الجديدة في إدارة المرافق العامة بشكل خاص، خاصة في ظل انخفاض عائدات البترول وضعف الخزينة العامة، بالإضافة إلى عجز الأساليب التقليدية للتسيير في تحقيق الفعالية والجودة وتحسين الخدمات المقدمة للمنتفعين. وبذلك يصبح المفوض إليه كبديل عن الدولة في تسيير وإدارة المرافق العام، خاصة الاقتصادية الحيوية منها، في مقابل احتفاظها بالوظيفة الرقابية.

فبعدما كان التسيير المفوض في التشريع الجزائري مكرس بشكل قطاعي ضمن نصوص خاصة متناثرة ومختلفة بين قطاع وآخر، وذلك طبعاً باعتبار أن المرافق العامة تختلف عن بعضها البعض، وبالتالي تختلف في طرق إدارتها، أصبح أسلوب التفويض في ظل القانون المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العام (المواد 207_213 من المرسوم الرئاسي رقم 15_247) يمس مختلف المرافق العامة، باستثناء بعض المرافق العامة التي تخضع للتسيير المباشر للدولة.

وبذلك فقد أصبح الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام يمكنه أن يقوم بتفويض تسبيره إلى مفوض له، وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف. حيث يتم التكفل بأجر المفوض له بصفة أساسية من استغلال المرفق العام وهو ما أكدته أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18_199 الصادر سنة 2018 والمتعلق بتفويض المرفق العام.

مما سبق، يمكن القول أنه بالرغم من وضع الإطار القانوني لتفويض المرافق العامة من خلال المرسوم الرئاسي رقم 15_247 وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 18_199 السابق الذكر، فإن الواقع العملي قد أفرز لنا أن هذه الآلية لم تفعل بالشكل اللازم على مستوى الجماعات الإقليمية، فهذه الأخيرة لا تزال لحد اليوم تستخدم الأساليب التقليدية في التعاقد وتسبير مرافقها، الأمر الذي يرجعه البعض لصعوبة فهم الموظفين لهذا الأسلوب وكيفية تطبيق إجراءاته، مما أدى إلى تعليق العمل بالمرسوم التنفيذي رقم 18_199 إلى غاية تأهيل وتكوين الموظفين لإبرام هذا النوع من العقود، من خلال تعليمية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية تتعلق بتفويض المرافق العامة لتسبير الجماعات المحلية (تعليمية رقم 2067 بتاريخ 27 أوت سنة 2019).

2.2.1. تكريس التعاون المشترك بين البلديات:

يعتبر التعاون المشترك بين الإدارات المحلية سيما بين البلديات من أبرز الآليات لتحقيق التنمية المنشودة وتغطية أو تذليل العديد من الصعوبات التي تواجهها هذه الوحدات اللامركزية سيما ما تعلق منها بالشق المالي، خاصة في ظل الفوارق المالية بينها والعجز المالي الذي تعاني منه الكثير منها، ورغم أن المشرع الجزائري قد كرس هذه الآلية والتي تكون بموجب اتفاقية أو عقود في ظل قانون البلدية رقم 11_10، حيث نصت المادة 215 منه على أنه: "يمكن بلديتين (02) متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها و/أو تسبير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين والتنظيمات. يسمح التعاون المشترك بين البلديات للبلديات بتعاقد وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة".

ما يلاحظ أن هذه الآلية بقيت لحد الساعة حبيسة النصوص القانونية فنص المادة 215 أعلاه يعتبر جامد نظرا لعدم صدور النصوص التنظيمية التي تحدد كيفية تطبيق هذا التعاون المشترك، رغم مرور أكثر من 9 سنوات، مما يستدعي تدخل المشرع لتوضيح هذه المسألة ورسم إطارها القانوني، بالإضافة إلى ما سبق، ورغم إيجابية هذه الآلية إلا أن المشرع الجزائري نجده قد حصر نطاق تطبيقها، حيث يستشف من نص المادة 215 أعلاه أن التعاون المشترك مرتبط بشرط الجوار (بلديتين متجاورتين)، وإن كان هذا الشرط يستند على قرب المرتفقين من المشروع المشترك، غير أنه يضمن جانبا سلبيا كأن تنعدم الموارد المالية لكلا البلديتين، فلا يتصور أن يكون تعاون مشترك بينها وهي تعاني من عجز مالي.

3.2.1. تكريس الشراكة مع المجتمع المدني:

في هذا الصدد، نتمن توجه المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 بجعل المجتمع المدني شريكا أساسيا لتحقيق التنمية المحلية، حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة 16 على أنه: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني". وبالتالي، فالمنتظر تكريسا لهذا النص الدستوري أن ينص قانون البلدية الجديد على اعتبار هيئات المجتمع المدني شريك في تسبير الشؤون المحلية، بعدما كان دوره لا يتعدى مجال الاستشارة في ظل قانون البلدية لسنة 2011، والذي أشار إلى إمكانية رئيس المجلس الشعبي البلدي الاستعانة بكل شخصية محلية أو ممثل جمعية محلية (المادة 13 من القانون رقم 11_10).

وعليه، فالمجتمع المدني له دور هام في التأثير على السياسة العامة من أجل الانتفاع بما تقدمه السلطة المركزية والمحلية التابعة لها، إذ يظهر ذلك في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، حيث ينحصر دور الإدارة على تحديد نوعية ومواصفات الخدمات المطلوبة والإشراف على أدائها في إطار تحقيق الشراكة بينها وبين المجتمع المدني (لسلوس، ص12). بما لا يدع مجال للشك فإن المجتمع المدني لا بد منه لأنه يساهم بشكل فعال و مباشر، من أجل تحقيق التنمية المحلية وتحسين الأداء الإدارة أكان مركزي أو محلي، لهذا فإنه يضطلع على الحقوق والواجبات المنوطة له بشكل واعي وصحيح بما يضمن المطالبة القانونية في الأداء المخول له

قانونا، من خلال اختيار ممثلين لهم على درجة من المسؤولية سواء أكانوا في الجمعيات أو المنظمات أو من خلال العمليات الانتخابية التشريعية(غويني، ص68).

فبهذا يكون المجتمع المدني يتمتع بحراك سياسي واقتصادي واجتماعي، من خلال المشاركة في تفعيل كل تطور من شأنه المساهمة في تحسين الأداء الإداري للجهات المحلية أو الوطنية بشكل مباشر أو غير مباشر. فعلى المستوى الفردي نجد المشاركة تنقسم حسب أهمية مشاركة الفرد فيها، المستوى الأول: والذي يكون على أعلى درجة من خلال المشاركة في النشاطات السياسية والتنموية، كأن يكون عضو في منظمة سياسية ما أو أن يتبرع لصالح المنظمة السياسية أو أن يترشح للانتخابات العامة أو يكون حضوره للاجتماعات بشكل دوري منتظم مع المساهمة في الحملات الانتخابية. أما المستوى الثاني: حيث يكون الفرد مضطلع على الأحوال الاجتماعية مع المساهمة برأيه و صوته الانتخابي(خشمون، 2010، ص ص7، 8).

2. متطلبات إصلاح موارد الجماعات الإقليمية:

لا يمكن الحديث عن أي إصلاح على مستوى الجماعات الإقليمية، خاصة ما تعلق بالأساليب الحديثة التي تبناها المشرع الجزائري كالإدارة الالكترونية والشاركة بمختلف صورها، إلا بتواجد مورد بشري محلي كفء يتولى تجسيد هذه الآليات الحديثة في الممارسة العملية(المطلب الأول)، بالإضافة إلى ضرورة توفر الموارد المالية الكافية(المطلب الثاني).

1.2 دور العنصر البشري المحلي في تجسيد التنمية:

تحرص المجتمعات الحديثة على تنظيم مواردها البشرية باعتبارها عنصرا أساسيا من عناصر الإنتاج والتنمية الإدارية وذلك بتوجيهها وتكوينها ورفع مستوى كفاية الأفراد والإنتاجية فيها، حتى يمكن الاستفادة من هذه الطاقات الحية(بوكعباش، 2011/2010، ص142). غير أن الإشكال الذي يطرح على مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر يتمثل أساسا في هشاشة نظامها القانوني، مما ترتب عليه ضعف أداء المورد البشري، خاصة في تسيير الشؤون المحلية(الفرع الأول)، وعليه، يكون من الضروري التركيز على متطلبات تفعيل دور العنصر البشري المحلي باعتباره الخطوة الأولى لكل إصلاح أو عصرنه للإدارة المحلية(الفرع الثاني).

1.1.2 أسباب ضعف أداء العنصر البشري في التسيير المحلي:

يعتبر العنصر البشري المحلي الكفاء من أهم مقومات التنمية الإدارية المحلية، غير أنه، لا تزال الإدارة الجزائرية تسيير وفق أنماط قديمة تعرقل مسار التنمية حيث أنها لا توفر المناخ الحسن لتأدية الموظفين مهامهم، كما أن خدماتها بعيدة عن النوعية المرجوة من طرف المواطنين، ففي حين تتعامل أغلب الإدارات في العالم مع مواطنيها على أنهم زبائن يجب إرضائهم من حيث النوعية والخدمة والأجال والتكلفة، تبقى الإدارة الجزائرية تتبنى الفكر القديم وتفرض بيروقراطية ثقيلة(بوكعباش، ص124).

وفي هذا الصدد، فإن أسلوب الانتخاب يعتبر أساس تدعيم استقلالية الجماعات المحلية من الناحية النظرية، إلا أنه من الناحية العملية يرتب نتائج سلبية أبرزها تلك المتعلقة بضعف أغلبية المنتخبين من حيث المستوى العلمي والكفاءة وعدم قدرتهم على ممارسة الاختصاصات الموكلة لهم، ويرجع ذلك بالأساس إلى عدم تبني المشرع الجزائري في ظل قانون الانتخابات شرط المستوى العلمي والكفاءة بالنسبة للمنتخبين المحليين. ورغم أن المشرع في ظل القانون رقم 11_10 المتعلق بالبلدية، قد حاول معالجة هذا الإشكال من خلال إلزام المنتخب المحلي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لمصالح(المادة 39 من القانون رقم 11_10)، لكنه في المقابل قد أغفل تنظيم هذه المسألة بشكل واضح ولم ينشئ أي جهة تتكفل بهذا التكوين، ووفقا لهذا فإن الدورات التكوينية المقررة في قانون البلدية تخضع للسلطة التقديرية لوزارة الداخلية، لغياب سند قانوني يبين كيفية القيام بهذا التكوين من حيث المدة ومن حيث عدد الدورات المقررة خلال العهدة المحلية، يضاف إلى هذا عدم إنشاء أي جهاز أو هيئة تسند لها مهمة تكوين المنتخب المحلي، مما قد ينقص من أثره في تفعيل أداء المنتخب المحلي(يوسف، 2013، ص221).

لذلك، فإن عدم تحديد مستوى علمي معين في قانون الانتخابات كشرط من شروط الترشح على المستوى المحلي غالبا ما يؤدي إلى انتخاب مجالس محلية تقتصر على الكفاءات والخبرات الضرورية، مما يفتح المجال واسعا أمام تدخل السلطة المركزية، وبالتالي فقدان الاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية (تياب، 2010، ص25)، فعدم تحديد المشرع الجزائري لمؤهلات علمية للترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة، هو تجسيد لمبدأ المساواة بين المواطنين المكرس دستوريا (المادة 32 من القانون رقم 16_01، المادة 37 من المرسوم الرئاسي رقم 20_442). وهو ما لم تتدركه القوانين المتعلقة بنظام الانتخابات، ما قد يؤدي إلى وصول ممثلي شعب محدود المستوى العلمي والكفاءة في التسيير لعضوية هذه المجالس المحلية، بما ينعكس أثره سلبا على تسيير الشؤون المحلية. وعليه، يبقى المعيار الوحيد هو ما تضعه الأحزاب السياسية من شروط لاختيار مرشحها بهدف تجسيد مشروعها وبرنامجه السياسي (دريوش، 2002، ص95)

إضافة إلى ما سبق، فإن الإشكال لا يطرح فقط بالنسبة للمنتخب المحلي، بل كذلك بالنسبة الموظفين على المستوى المحلي، ذلك أن ضعف الموارد البشرية، خاصة على مستوى البلديات يعود بالأساس إلى كونها تشكل من جهاز إداري يتم تعيينه بطرق التوظيف العادي (إعلان مسابقة تعيين...)، فالبلديات التي يجب عليها أن تواجه الطلبات العمومية العاجلة والآجلة للمواطنين تعاني من نقص فادح في التأطير، كما أن الإطار يعان من تدني درجة تحكمهم في الوظائف لانعدام الربط بين عنصري التكوين والتحكم في النصوص القانونية، زيادة على اعتبار أن الأشغال الروتينية تضعف من كفاءة الموظف من حيث أنها تقتل لديه حافز الخلق والإبداع (شريف، بن شعيب، 2012، ص ص166، 167).

وفي ذات السياق، فإن كثرة واتساع مجال اختصاصات المجالس المحلية يستلزم إخضاعها للرقابة حفاظا على سلامة المداولات ومشروعيتها وحفاظا على دولة القانون والمؤسسات، من خلال فحص مدى ملاءمة المداولات للتشريع والتنظيم (ملياني، 2016، ص284)، خاصة وأن الشخص المنتخب يسعى بكل ما يملك إلى إرضاء الناخبين أو سكان المنطقة ولو على حساب القانون أو التنظيم، لأنه رجل سياسي ومن حقه أن يسعى إلى إرضاء الفئة التي أكرمتها الصفة الانتخابية أو الصفة الرئاسية على مستوى المجلس المحلي (بوضياف، 2010، ص4). فإذا كانت رقابة الجهات المركزية على الجهات اللامركزية هي من أحد مقومات نظام اللامركزية الإدارية، في مقابل الاستقلال الذي تتمتع به (بن ناصر، 2015، ص133). فإن التطبيق السليم لمفهوم اللامركزية يتطلب الحد من تدخل الجهات المركزية في الشؤون المحلية، أي التخفيف من شدة الوصاية، باعتبار أن السلطات المخولة للسلطة المركزية في إطار الوصاية الإدارية من شأنها أن تمس بالطابع اللامركزي للجماعات المحلية وقد تؤثر سلبا على أداء العنصر البشري المحلي المنتخب، وتبعاً لذلك الحد من دوره هذه الجماعات الإقليمية وفعاليتها في تحقيق التنمية المنشودة.

وعليه، بغية تفعيل دور هذه الجماعات الإقليمية، يكون من الضروري منحها هامش من الحرية في تسيير الشؤون المحلية مع الأخذ بنظام الرقابة القضائية على أعمالها بدل الوصاية المشددة المفروضة، بالإضافة إلى تحديد اختصاصاتها، فالمتمتع في النصوص النازمة لهذه الجماعات يجد بأن اختصاصاتها تتداخل وتتعارض مع الجهات المركزية في كثير من المجالات وهو ما يثير العديد من الإشكاليات العملية، لذلك يكون من الضروري أن تحدد اختصاصاتها بدقة، كأن تتولى ممارسة اختصاصات ذاتية وأخرى مشتركة مع السلطة المركزية واختصاصات منقولة من هذه الأخيرة كما هو مكرس في الدستور التونسي (الفصل 134 من الدستور التونسي).

2.1.2. متطلبات تنمية وتفعيل أداء العنصر البشري المحلي:

إن المنتخب المحلي لا يستوعب جميع تقنيات التسيير المحلي، خاصة لما ينتخب لأول مرة، لهذا وجب القيام بدورات تكوينية لصالحه بغية الرفع من مستوى أدائه، خدمة للتنمية المحلية والتحكم في ممارسة المسؤوليات المسندة إليه (يوسف، ص220)، كما يجب أن يتم تفعيل أداء المجالس المحلية المنتخبة من خلال تقييد حرية الترشح للانتخابات المحلية بشرط الكفاءة والمستوى العلمي، دون التحجج بمبدأ المساواة، خاصة وأن المجلس الدستوري الجزائري فسر مبدأ المساواة بمفهومه الواسع، معتبرا بأن هذا المبدأ يلزم المشرع بأن يخضع الأشخاص المتواجدين في أوضاع مختلفة لقواعد مختلفة، وأن يخضع الأشخاص المتواجدين في أوضاع مماثلة لقواعد مماثلة (رأي المجلس الدستوري رقم 12/ ر.ق.م د/01).

وتجدر الإشارة في هذا الصدد، بأن الأحزاب السياسية كذلك يجب أن تلعب دورا فعالا وأساسيا في تكوين مناضليها على جميع المستويات، بغرض تفعيل أدائهم وجعلهم أهلا لتحمل مسؤولياتهم، خاصة في مجال التسيير، ولا يخرج عن ذلك المترشحون في إطار المجالس المحلية المنتخبة والذين يجسدون المشروع السياسي للحزب على المستوى المحلي، وهو ما يستشف من تعريف الحزب السياسي بأنه: "تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية وسلمية إلى ممارسة السلطات في قيادة الشؤون العمومية" (المادة 3 من القانون العضوي رقم 12_04).

لذلك، فإنه لا يكفي أن تتوفر الوحدات المحلية على موارد مالية كافية لتحقيق أهدافها، بل يجب أن تتوفر على موارد بشرية تتمتع بالكفاءة اللازمة لتسيير واستغلال هذه الموارد، فالمرتكزات الأساسية للإصلاح الإداري المحلي تبدأ باستخدام النماذج الناجحة في مجال إدارة الموارد البشرية، تتحدد بموجبها أدوار الجهات العاملة في هذا المجال. فالهدف العام من إنشاء إدارة سياسات الموارد البشرية هو الوصول إلى تكوين وبناء قدرات والرفع من مستوى الأداء الوظيفي والمؤسسي داخل الجماعات المحلية، ولا يتحقق هذا إلا من خلال:

__ خلق سياسات جديدة للموارد البشرية تتميز بالمرونة والفعالية،
__ تطبيق إجراءات عمل علمية حديثة، تطبيق برامج التدريب والتطوير للموارد البشرية في الإدارة المحلية وفي المؤسسات التابعة لها،

__ رسم خطط للوصول إلى الاستخدام الأمثل للموارد البشرية،
__ توفير الدعم المادي والمشورة الفنية في مجال إدارة الموارد البشرية لبناء القدرات في الجماعات المحلية،
__ بناء أنظمة معلومات للموارد البشرية (غويني، ص ص 54، 55، 56).

وعليه، فقد أصبحت قضية استغلال وتكوين الموارد البشرية تشكل محور اهتمام المتخصصين والسياسيين، نظرا لما ينطوي عليه هذا الاستغلال العقلاني من فوائد كثيرة أهمها: الفائدة المالية التي تجنيها الدولة من عملية التكوين المهني وانعكاسها على التنمية، بالإضافة إلى زيادة درجة الثقة في توجهات واستراتيجيات الدولة وكذلك الارتباط القوي بين التقدم التقني والتكوين المهني، ارتباط رفع مستويات التأهيل بتجديد القدرات الإنتاجية والمعارف الفنية، وكذلك ارتباط التكوين بالحراك المهني والاجتماعي والجغرافي (بوكعباش، ص 144)، باعتبار أن الهدف الأساسي هو التحكم في الكم الهائل من المعلومات المتدفقة من كل الوحدات التنظيمية للمؤسسة بما فيها تلك التي تخص مواردها البشرية من أجل الحفاظ على سلامة تسييرهم بطريقة علمية فعالة يراعى فيها مبدأ تحقيق أهداف المنظمة وتحقيق الاستقرار لها في ظل المنافسة. هذه الرهانات تفرض اتخاذ قرارات سليمة وفعالة وللإجابة عليها تم إدخال وسائل منها تكنولوجيا معلومات واتصالات وجدت من أجل المساعدة في تمكين المنظمات من التطلع على رأسمالها من موارد بشرية وتطويرها ومتابعتها بشكل يوفر لها ظروف عمل ملائمة. بحيث جعلت هذه التكنولوجيات عملية نقل وتبادل المعلومات والبيانات والخبرات عملية سهلة وتنتم بسرعة في الوقت وبالفعالية المطلوبة (حراي، 2017، ص 257). بالإضافة إلى أن إصلاح واقع المورد البشري المحلي ضروري لتفعيل آليات التسيير المستحدثة، فالإدارة الالكترونية مثلا تتطلب كفاءات ومهارات متخصصة، فضلا عن حاجتها إلى عناوين وظيفية ومسافات علم جديدة (سمير أحمد، ص ص 25، 26).

2.2. إصلاح المورد المالي للجماعات الإقليمية:

إن الاعتماد على الإدارة المحلية أصبح أمرا لا غنى عنه من أجل التغلب على مشكلات المواطنين وتحسين الخدمات التي تقدم لهم في مجال الصحة والتعليم والبنية التحتية والأمن وغيرها من الخدمات العامة. وحتى تتمكن الإدارة المحلية من تحقيق ذلك فإنها تحتاج إلى موارد مالية كافية تعينها على تحقيق أهدافها، فقد أضحت التمويل المحلي إذا من بين أهم مقومات نجاح نظام اللامركزية الإدارية وأدائها لدورها المنوط بها على نحو أكثر كفاءة (إبراهيم الشافعي، 2013، ص 356).

بالرجوع إلى قانون الجماعات الإقليمية الجزائري نجد بأن البلدية والولاية مسؤولتان عن تعبئة وتسيير مواردهما المالية الخاصة، حيث تشمل موارد ذات مصدر جبائي وأخرى تتعلق بموارد التسيير (المادتين 169، 170 من القانون رقم 11_10، المادتين 151، 152 من القانون رقم 12_07). ففي ظل التأثير الكبير الذي تلعبه لامركزية اتخاذ القرار التمويلي على استفحال العجز في ميزانيات أغلب البلديات (جباري، عولمي،

(2015، ص35)، خاصة في ظل التقسيم الإداري لإقليم الدولة المكرس ضمن القانون رقم 84_09 المعدل والمتمم سنة 2019 والذي أثر بشكل سلبي فيما يتعلق بالجباية المحلية ومصادر التمويل المحلية، فأمام التزايد الكبير لعدد البلديات خاصة في ظل أن بعضها عبارة عن وحدات تنعدم فيها مصادر التمويل الذاتي. وبالتالي تقليص الجباية المحلية لانعدام معايير تحديد إقليم الدولة، فكان الغرض من هذا التقسيم هو تقريب الإدارة من المواطن وتحسين نوعية الخدمات، كون أن البلدية تعد مؤسسة خدمية بالدرجة الأولى إلى جانب تكريس مبادئ اللامركزية الإدارية، لكن المشرع أغفل اعتبارات اقتصادية ومالية، لأن بعض البلديات المنشأة لا تتوفر على أدنى نشاط اقتصادي مدر للمداخل الجبائية، مما زاد من عدد البلديات العاجزة سنوياً (عولمي، 275). ولكي تتحقق الأهداف التي أنشأت من أجلها هذه الجماعات ولكي تعطي نتائجها، لا بد من تمكينها من الاستقلال المالي الضروري لوجودها، من خلال تمكينها من موارد وأطر خاصة تتمتع بشأنها بحق الاختيار في استعمالها (بلخال، باسك منار، 2015، ص90)، من خلال تفعيل نظام الجباية المحلية بإعادة النظر في نوعية ونسب الموارد الجبائية المخصصة للجماعات الإقليمية (الفرع الأول)، بالإضافة إلى ضرورة التنسيق الدوري مع مصالح الضرائب والمرافق الأخرى (الفرع الثاني).

1.2.2. إعادة النظر في نوعية ونسب الموارد الجبائية المحلية:

إن التمويل المحلي للجماعات الإقليمية يعد أمراً مهماً ليس من الناحية الإدارية فقط، وإنما أيضاً من الناحية الاقتصادية لما له من آثار كبيرة في رفاهية المواطنين وعدالة توزيع ثمار التنمية الاقتصادية فيما بينهم (الشافعي، ص358). فهناك علاقة بين مصادر التمويل المحلي وبين نمط العلاقات بين الحكومة المركزية والجماعات الإقليمية، فكلما زادت القدرة المالية الذاتية للجماعات الإقليمية، قل اعتمادها على الحكومة المركزية، ومن ثم تمتعت بدرجة أكبر من الاستقلالية المالية، إلا أن درجة الاستقلال المالي للموارد المحلية وصلاحيات جبايتها يرتبط كذلك بدرجة الرقابة المركزية على قضايا التمويل والإنفاق المحلي (لسلوس، ص16)، فرغم تنوع الرسوم والضرائب المحلية باعتبارها مورداً أساسياً في ميزانية الجماعات المحلية، إلا أنها تبقى غير قادرة على تلبية احتياجاتها.

فمفهوم اللامركزية في الجزائر يقتصر على منح الجماعات المحلية القدرة على تحصيل المداخل اللازمة لتمويل تكاليف الخدمات المقدمة، ويتيح هذا النهج للحكومات المركزية الإبقاء على تحكمها في معدلات الضريبة وإدارتها، إضافة إلى احتفاظها بسلطة تعديل مستوى الحصة من الضرائب كل عام، وتكتفي الجماعات المحلية في هذه الحالة بجباية الضرائب وتمويل ميزانيتها إما كلياً أو جزئياً وفق ما يحدده القانون (عجيلة، بن نوي، 2012، ص107).

ففي الجزائر، يقوم النظام الجبائي على مبدأ عدم استقلالية الضريبة، باعتبار أن فرضها هي مسألة تختص بها الدولة عن طريق السلطات التشريعية (شيهوب، 1986، ص171)، وهو ما أشار إليه التعديل الدستوري لسنة 1996 من خلال نص المادة 64 منه والتي جاء فيها: "... لا يجوز أن تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون..." وهو الأمر الذي أكدته كذلك التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 وسنة 2020 (المادة 78 من القانون رقم 16_01، المادة 82 من المرسوم الرئاسي رقم 20_442). وعليه، فلا يمكن للجماعات المحلية تأسيس أو قبض أي ضريبة غير تلك المنصوص عليها قانوناً. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة أنه في ظل الأمر رقم 67_24 المتضمن القانون البلدي (ملغى)، كانت البلدية تتمتع بإمكانية فرض بعض الرسوم كرسوم الإقامة على الأشخاص غير المقيمين في البلدية وغير الحائزين لمسكن فيها، بالإضافة إلى رسم على مصاريف الزيادة ودمغ اللحوم التي تتولى مراقبتها الصحية (المادتين 261، 262 من الأمر رقم 67_24).

وبالتالي، فقد أدى هذا الوضع إلى تعزيز مركزية الضريبة واحتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية، بالإضافة إلى سلطاتها التقديرية الواسعة في كيفية توزيعها، مما يدل على غياب معيار واضح لهذا التوزيع بين الدولة والجماعات الإقليمية، وهو ما لا يستجيب لمتطلباتها واحتياجاتها، باعتبار أن الضريبة تخضع لقواعد محددة في إطار قانون المالية السنوي الذي يؤكد مشروعية الضريبة، ثم يأتي دور القوانين الفرعية المتخصصة والتي من خلالها يتضح أن البلدية لا يد لها في تأسيس الضريبة، وبالتالي يعد تأسيس الضريبة وتحديد وعائها حكراً على

السلطة التشريعية والتنظيمية، مما يؤكد مدى تبعية الضرائب المحلية للسلطة المركزية والتي تجردها من المبادرة المالية(عولمي، 2006، ص276)

وعليه، فإن إصلاح الجباية المحلية يكون من خلال إعادة توزيع الضرائب والرسوم بين الدولة والجماعات الإقليمية، سواء بتنازل الدولة عن بعضها، خاصة تلك ذات المردودية العالية أو الرفع من النسب المخصصة للجماعات الإقليمية، بالإضافة إلى منح هذه الأخيرة صلاحية تأسيس وقيض ضرائب ورسوم خاصة بها. وعليه، فالسلطة المركزية مطالبة بمنح الهيئات المحلية استقلالية مالية أوسع لتواكب متطلبات التنمية المحلية وزيادة الاستثمار كإعطاء المجالس المحلية حرية أكبر في التصرف في أموالها وفرض الضرائب والرسوم والإعفاء منها. وعلى السلطة المركزية كذلك أن تقوم بتحصيل بعض الضرائب والرسوم العائدة للجماعات المحلية نيابة عن السلطات المحلية وذلك بتكفلها بكافة النفقات لتخفيف العبء على ميزانية الجماعات المحلية من خلال متابعة التحصيل والرقابة عليه(عولمي، 277)، مما يعني إحداث منظومة جباية محلية تكون فيها للجماعات المحلية نظام جباية مخصص ومنفصل عن النظام الجباي للدولة، تخصص إيراداته وتوزع بحصص معينة بين الولاية والبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية(شريف، بن شعيب، ص169).

ويكون من الضروري كذلك تدخل المشرع لإشراك الجماعات الإقليمية في إعداد النظام الجباي بتأسيس الضرائب مع تمكينها من تحديد نسبها، ففي ظل الأنظمة الجباية في الدول التي تعتمد على نظام الحكم المحلي، فإن مفهوم اللامركزية الجباية يتمثل في منح الحكومات المحلية الاستقلالية في التشريع الضريبي، حيث تتعدد المستويات التشريعية، فيستقل كل مستوى بفرض الضرائب وتعديلها بما توافق والمستوى المشرع، وذلك لكون المسؤولين المحليين أقرب بكثير من المواطن المحلي عموما والمكلف المحلي خصوصا، لاسيما وأن الموارد الجباية غير كافية لتمويل النفقات المحلية(عجيلة، بن نوي، ص107).

2.2.2. التنسيق مع مصالح الضرائب وترشيد الإنفاق المحلي:

من بين أهم العوامل المؤثرة على المورد المالي للجماعات الإقليمية هو ضعف الموارد غير الجباية، فبالرجوع إلى القانون رقم 11_10 المتعلق بالبلدية، نجد بأن المشرع الجزائري منح للبلدية تحصيل بعض الحقوق مقابل الخدمات التي تقدمها، حيث جاء في نص المادة 175 منه أنه: "تحدد البلدية في إطار تسيير ممتلكاتها وسير مصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها". والأمر ذاته نجده بالنسبة للولاية(المادة 153 من القانون رقم 12_07).

وبالتالي يوضع تحت تصرف الجماعات المحلية كل الأملاك العامة المنقولة وغير المنقولة، والتي توفر موردا ماليا كقيمة إيجار عقاراتها، لكن في المقابل فإن هذه الموارد المالية تشكل نسبة قليلة كمصدر للتمويل المحلي بالمقارنة مع المصادر الجباية، ذلك أن الموارد الناتجة عن أملاك الجماعات الإقليمية تبقى محدودة وضعيفة كمصدر لتمويل ميزانيتها. حيث أن هناك تراجع في مبدأ لامركزية تسيير أملاك الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بقانوني البلدية والولاية لسنة 1990 الذي منح المجلس المنتخب استقلالية وحرية أكبر في مجال تسيير أملاك الجماعات المحلية، دون تدخل للإدارة العامة، فإذا كان المشرع قد اعترف للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، معناه يجب أن يمنحها الاستقلالية في ميدان تسيير أملاكها الوطنية، ويبقى على المجالس المحلية المنتخبة تثمين الأملاك الوطنية الخاصة بها، وهذا لتفعيل دور اللامركزية، إلا أن تسيير الأملاك الوطنية بصفة عامة وأملاك الجماعات المحلية بصفة خاصة عملية معقدة جدا ومركبة تتطلب خبرات محلية كبيرة جدا في هذا الميدان، جعل تدخل الإدارة العامة أمرا لا مفر منه، وهذا مساس بمبدأ اللامركزية الإدارية(عايلي، 2014، ص518)

فبمجرد حصر الممتلكات التابعة للجماعات المحلية، يجب على المسير الإقليمي استغلال هذه الممتلكات التي هي بمثابة وعاء جباي يمكنه تحصيل ما أمكن من أموال قابلة للتقديرات أثناء تخضير الميزانية الإقليمية، فهنا يصبح التعامل الدوري ضروري مع مصالح الضرائب التي توفر المعلومات المالية الكافية لتمكين المسير الإقليمي من ضبط وتحيين حساباته الإدارية، كما أن بعض المرافق العمومية الأخرى التي قد تتواجد على إقليم الجماعات المحلية تساعد بدورها في إنجاح مبادرات استغلال الممتلكات الإقليمية كمصالح الشرطة الجوية(دنديني، 2014، ص155).

بالإضافة إلى ما سبق، يكون من الضروري على الجماعات الإقليمية ترشيد الإنفاق المحلي، بمعنى أن تحقق النفقات المحلية الأهداف المحددة في القوانين التنظيمية المؤطرة لمختلف تدخلاتها، وذلك باستخدامها على أحسن وجه والحيولة دون إساءة استعمالها أو تبذيرها في غير أغراض المنفعة العامة، أي اتخاذ هذه الوحدات مجموعة من التدابير من أجل تأهيل النفقة المحلية لتحقيق المنفعة بأقل التكاليف الممكنة، مع مراعاة جودة الخدمات والسلع بكيفية تؤدي إلى رفع مردودية نفقات الجماعات الإقليمية، بشكل يؤدي إلى تحقيق أكبر نفع للمجتمع المحلي، حيث يعتبر ترشيد الإنفاق المحلي من المبادئ الهامة في ميدان تسيير شؤون الجماعات الإقليمية وسلوكها المالي في مختلف الأوضاع التي تواجهها الأجهزة المكونة لها، ويكون هذا الترشيح من خلال مجموعة من العناصر المتعلقة أساسا بالتحديد الدقيق لحجم الإنفاق المحلي الأمثل، توجيه النفقات المحلية نحو النفع العام، اتباع مبدأ الأولوية، الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية، التحديد الدقيق لوقت ومقدار النفقة المحلية، توافر المعلومات المالية المحلية، تفعيل دور المنظومة الرقابية على النفقات المحلية (لحرش، ص 135_140).

خاتمة:

يمكن القول في ختام هذه الدراسة بأن الإصلاحات التي تبناها المشرع الجزائري لتفعيل الدور المنوط بالجماعات الإقليمية لم يكن بالشكل الكافي لتحقيق التنمية المنشودة وتحسين الخدمة العمومية، فلا يزال الواقع يفرز بعض التحديات والعوائق، خاصة ما تعلق منها بالشق المالي في ظل العجز المالي للكثير من البلديات، بالإضافة إلى عدم العناية الكافية بالعنصر البشري رغم أهميته، سواء بالنسبة للمنتخبين أو الموظفين، بما ينعكس أثره سلبا على تفعيل دور الجماعات الإقليمية في تسيير شؤونها واتخاذ القرارات اللازمة لتحقيق الأهداف المسطرة.

كما أن تبني المشرع لآلية الإدارة الالكترونية لا تزال تحتاج إلى إطار قانوني واضح وشامل لممارستها داخل الإدارة المحلية وتوفير مجموعة من الموارد البشرية المتخصصة والموارد المادية والتقنية الضرورية بغرض تجسيدها بصورة حقيقية وشاملة لكافة الوحدات الإقليمية على المستوى الوطني.

وعليه، فلتفعيل دور الجماعات الإقليمية والتجسيد الحقيقي لمجموعة الإصلاحات التي تبناها المشرع الجزائري من خلال تكريس آليات حديثة لعصرنة أساليب تسييرها للشأن المحلي، نقترح التوصيات التالية:

* ضبط الممارسة الإدارية المحلية في المجال الالكتروني من خلال تشريع ينظمها ويوسع مجال تطبيقها على المستوى الوطني، مع توفير الموارد البشرية المتخصصة والمالية والهيكلية والتقنية اللازمة لتفعيلها.

* ضرورة توجه الجماعات الإقليمية نحو استعمال أسلوب التسيير المفوض للمرافق العامة المحلية كمقاربة حديثة للشراكة مع القطاع الخاص، نظرا لأثره الإيجابي في تحقيق التنمية المحلية وتحسين الخدمة العمومية من جهة والتقليل من الإنفاق المحلي من جهة أخرى.

* ضرورة تعزيز الجماعات الإقليمية بالكفاءات، من خلال إدراج شرط المؤهل العلمي والكفاءة للترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة، وكذلك إخضاع مستخدمي الإدارات المحلية للتكوين مع تحديد أطره القانونية بدقة.

* ضرورة تدخل الجماعات الإقليمية للبحث عن مصادر تمويل أخرى خاصة ما تعلق بتفعيل دورها في جذب الاستثمارات، مع ضرورة إعادة النظر في كفاءات تسييرها للأعمال العامة وتنمين مواردها، بالموازاة مع إعادة النظر في نسب الموارد الجبائية المخصصة لها وكفاءات توزيعها، إضافة إلى ضرورة إشراكها في إعداد الأنظمة المتعلقة بالجباية.

* تفعيل الأطر القانونية بإصدار النص التنظيمي المتعلق بآلية التعاون المشترك بين البلديات، مع ضرورة التخفيف من قيود هذه الشراكة، خاصة ما تعلق منها بشرط الجوار.

* التحديد الدقيق لاختصاصات الجماعات المحلية لتفادي الإشكالات العملية المتعلقة بتداخلها وتعارضها مع الجهات المركزية التي تمارس نفس الاختصاصات في عدة مجالات.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا- الكتب:

أبو هاشم الشريف، عمر أحمد، وآخرون. (2013). الإدارة الالكترونية _ مدخل إلى الإدارة التعليمية الحديثة، الأردن: دار المناهج للنشر والتوزيع.

بلخال، عبد الفتاح، وباسك منار، محمد. (2016). التنظيم الإداري، المغرب: دار أبي رقرق للطباعة والنشر.

بن ناصر، بوطيب. (2015). رقابة السلطة المركزية على البلديات _ دراسة حالة الجزائر، الأردن: دار الراية للنشر والتوزيع.

دنديني، يحيى. (2014). المالية العمومية، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع.

سمير أحمد، محمد. (2009). الإدارة الالكترونية، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة.

شيهوب، مسعود. (1986). أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

غويني، العربي. (2016). إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي _ مع الإشارة لحالة الجزائر، الجزائر: النشر الجديد الجامعي.

كافي، مصطفى يوسف. (2011). الإدارة الالكترونية _ إدارة بلا ورق إدارة بلا مكان إدارة بلا تنظيمات جامدة، سوريا: دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع.

لحرش، كريم. (2017). تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، المغرب: مكتبة الرشاد للنشر والتوزيع.

ملياني، صليحة. (2016). الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، الأردن: دار الراية للنشر والتوزيع.

Braconnier, Stéphane. (2004). droit des services publics, France: presse universitaire de France.

ثانيا- الدوريات:

بوضياف، عمار (2010). الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، الجزائر _ تونس _ المغرب. المجلة الأكاديمية للبحث القانوني. العدد الأول، الصفحات 03_16.

تياب، نادية (2016). مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر. المجلة الأكاديمية للبحث القانوني. العدد 02، الصفحات 19_38.

جباري، شوقي، وعولمي، بسمة (2015). تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية. المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية. 02، الصفحات 29_42.

حراتي، أسماء (2017). دور نظام الإعلام الموارد البشرية SIRH في فعالية وظيفة تسيير الموارد البشرية. مجلة بحوث. العدد 11، الصفحات 256_269.

خشمون، محمد (2010). المشاركة الاجتماعية في التنمية المحلية. مجلة الباحث الاجتماعي. العدد 10، الصفحات 01_20.

الشافعي، محمد إبراهيم (2013). تمويل اللامركزية المحلية في مصر _ طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه. مجلة الشريعة والقانون. العدد 56، السنة 27، الصفحات 355_422.

الشرقاوي، عبد الرحيم (2017). المرفق الإداري الرقمي: مدخل للشفافية والتحديث. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية. العدد 132، الصفحات 81_98.

شريف، مصطفى، وبن شعيب، نصر الدين (2012). الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر. مجلة الباحث، العدد 10، الصفحات 161_174.

عايلي، رضوان (2014). أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية. مجلة المفكر. العدد 10، الصفحات 501_522.

عجيلة، محمد، وبن النوي، مصطفى (2012). الجباية المحلية بين المركزية واللامركزية ودورها في تمويل التنمية الاقتصادية المحلية. مجلة دراسات جبائية. العدد الأول، الصفحات 97_114.

عولمي، بسمة (2006). تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر. مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا. العدد 4، الصفحات 257_280.

لسلوس، مبارك (2010). الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي. مجلة إدارة. المجلد 20. العدد 02، الصفحات 07_33.

يوسفي، فايزة (2013). عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية. المجلة الأكاديمية للبحث القانوني. العدد الأول، الصفحات 217_237.

ثالثا- مذكرات الماجستير:

بوكعباش، نوال. (2010/2011). تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر _ دراسة حالة ولاية جيجل. الجزائر. رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص رسم السياسات العامة. كلية العلوم السياسية والإعلام _ قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر3.

رابعا- النصوص القانونية:

المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، الجريدة الرسمية العدد 76، المؤرخة في 8 ديسمبر سنة 1996. القانون رقم 16_01 المؤرخ في 26 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، المؤرخة في 7 مارس سنة 2016.

المرسوم الرئاسي رقم 20_442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية العدد 82 لسنة 2020.

دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، منشور بموجب قرار من رئيس المجلس الوطني التأسيسي المؤرخ في 31 جانفي 2014، يتعلق بالإذن بنشر دستور الجمهورية التونسية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 10 بتاريخ 4 فيفري 2014.

القانون العضوي رقم 12_04 المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية العدد 2، المؤرخة في 15 يناير 2012، الجزائر.

الأمر رقم 67_24 المؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية العدد 6، المؤرخة في 18 يناير 1967. (ملغى).

الأمر رقم 70_20، المؤرخ في 19 فبراير سنة 1970، يتعلق بالحالة المدنية، الجريدة الرسمية العدد 21، المؤرخة في 27 فبراير سنة 1970، الجزائر. معدل ومتمم بموجب القانون رقم 14_08 المؤرخ في 09 غشت سنة 2014، الجريدة الرسمية العدد 49، المؤرخة في 20 غشت سنة 2014، الجزائر.

القانون رقم 84_09 المؤرخ في 4 فبراير سنة 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية العدد 6، المؤرخة في 7 فبراير سنة 1984. معدل ومتمم بالقانون رقم 19_12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، الجريدة الرسمية العدد 78 المؤرخة في 18 ديسمبر 2019، الجزائر.

القانون رقم 01_14 المؤرخ في 19 غشت سنة 2001، يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، الجريدة الرسمية العدد 46، المؤرخة في 19 غشت سنة 2001، الجزائر. معدل ومتمم بموجب القانون رقم 17_05 المؤرخ في 16 فبراير سنة 2017، الجريدة الرسمية العدد 12، المؤرخة في 22 فبراير سنة 2017، الجزائر.

القانون رقم 11_10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، المؤرخة في 03 يوليو سنة 2011، الجزائر.

القانون رقم 12_07 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير سنة 2012.

المرسوم الرئاسي رقم 15_247 المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر سنة 2015، الجزائر.

المرسوم الرئاسي رقم 17_143 المؤرخ في 18 أبريل سنة 2017، يحدد كفايات إعداد بطاقة التعريف الوطنية وتسليمها وتجديدها، الجريدة الرسمية العدد 25، المؤرخة في 19 أبريل سنة 2017، الجزائر.

المرسوم التنفيذي 10_210، المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2010، يتضمن إحداث الرقم التعريفي الوطني الوحيد، الجريدة الرسمية العدد 54، المؤرخة في 19 سبتمبر سنة 2010، الجزائر.

المرسوم التنفيذي رقم 14_74 المؤرخ في 17 فبراير سنة 2014، يحدد قائمة وثائق الحالة المدنية، الجريدة الرسمية العدد 11، المؤرخة في 26 فبراير سنة 2014، الجزائر.

المرسوم التنفيذي رقم 15_204 المؤرخ في 27 يوليو سنة 2015، يتضمن إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية، الجريدة الرسمية العدد 41، المؤرخة في 29 يوليو سنة 2015، الجزائر.

المرسوم التنفيذي رقم 18_199 المؤرخ في 2 غشت سنة 2018، يتعلق بتقويض المرفق العام، الجريدة الرسمية العدد 48، المؤرخة في 5 غشت سنة 2018، الجزائر.

القرار المؤرخ في 26 ديسمبر سنة 2011، يحدد المواصفات التقنية لجواز السفر البيومتري الإلكتروني، الجريدة الرسمية العدد 01، المؤرخة في 14 جانفي سنة 2012، الجزائر.

تعليمية رقم 2067 المؤرخة في 27 أوت سنة 2019، تتعلق بتفويض المرافق العامة لتسيير الجماعات المحلية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

خامسا- آراء المجلس الدستوري الجزائري:

رأي المجلس الدستوري رقم 12/ ر.ق.م د/ 01 المؤرخ في 13 يناير سنة 2001، الجريدة الرسمية العدد 9، المؤرخة في 4 فبراير سنة 2001، الجزائر.