دور أسلوب اختيار أعضاء المجالس المحلية في استقلالها المالي

Le rôle de la méthode du choix des membres des conseils locaux dans l'indépendance financière de ces conseils

عبد النور أحمد

المركز الجامعي نور البشير البيض (الجزائر)، a.abdennour@cu-elbayadh.dz

تاريخ النشر: 2022/12/28

تاريخ القبول: 2021/05/10

تاريخ الاستلام: 2021/04/28

ملخص:

تسمح اللامركزية الإدارية بتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، وتسمح لهذه الأخيرة بالتمتع بالسلطة على مرافقها، والتمتع بالاستقلال المالي والإداري من خلال المجالس المحلية، غير أن طريقة تكوين هذه المجالس مسألة لها تأثير واضح على الاستقلال المالي لها وبالتالي الدفع بالتنمية فيها، ولأن الهدف من وجود المجالس المحلية هو تحقيق التنمية بأقاليم الدولة، فسيكون من الأحسن لتحقيق هذا الهدف الجمع ما بين أسلوب الانتخاب والتعيين في تشكيل هذه المجالس.

كلمات مفتاحية: اللامركزية الإدارية، أسلوب التعيين، أسلوب الانتخاب، الميزانية، المجالس المحلية.

Abstract:

Administrative decentralization allows the distribution of the administrative position of the State between the central and the local administration, and allows the latter to have authority over its facilities and to enjoy financial and administrative independence through the local councils. However, the manner in which these councils are formed has a clear bearing on their financial independence and thus on their development. And because the purpose behind the existence of local councils is to achieve development in the State provinces, it would be better, in order to achieve this goal, to combine the two methods; appointment and election together in the formation of these councils

Keywords: administrative decentralization, appointment method, election method, budget and local councils.

يتحدد الأسلوب الإداري الذي تتبناه أي دولة في تنظيمها الإداري بحسب ظروفها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ومدى قدرتها على تكريس الديمقراطية، هذا التنظيم يأخذ صورتين صورة المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، ففي المركزية الإدارية يتم تركيز الوظيفة الإدارية أو السلطة الإدارية لحساب جهة إدارية واحدة، في حين أن اللامركزية الإدارية تقوم على أساس الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة، غير أن هذا الاعتراف لا يكفي وحده لقيام نظام الإدارة المحلية بل يجب أن تتولى إدارة هذه المصالح هيئات محلية تتمتع بالاستقلالية تجاه السلطة المركزية مما يمكنها من اتخاذ القرارات بكل حرية، هذه الاستقلالية تحتاج الى شروط تتمثل في تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، لذلك نجد أن اللامركزية الإدارية تسمح بتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، كما أنها تمنح لجزء من إقليم الدولة الشخصية المعنوية وتسمح له بالتمتع بالسلطة على مرافقه، والتمتع بالاستقلال المالي والإداري.

إن أهم ما يميز الإدارة المحلية هو وجود مجالس محلية، وإذا كانت الإدارة اللامركزية باعتبارها أحد أساليب التنظيم الإداري تسمح للجماعات الإقليمية بإدارة شؤونها بنفسها عن طريق هذه المجالس، فإن الفقهاء اختلفوا حول الأسلوب الذي يتم اعتماده في اختيار هذه المجالس، حتى تتمتع هذه الجماعات الإقليمية بالاستقلال المالي والإداري، ومن جهة أخرى فإن الاستقلال المالي لهذه الجماعات سيسمح لها بزيادة قدرتها على تسيير شؤونها واتخاذ قراراتها بشكل مستقل وهذا الأمر يعزز في ذاته اللامركزية الإدارية التي تهدف إلى دفع التنمية في أقاليم الدولة، غير أن الإشكالية التي تطرح هنا تتعلق بالبحث عن مدى تأثير أسلوب اختيار هذه المجالس المحلية على الاستقلال المالي لها؟

وقد قدرنا أن الإجابة على هذه الإشكالية تقتضي اعتماد منهج استقرائي تحليلي يتضمن البحث عن الأساليب المعتمدة في اختيار أعضاء المجالس المحلية ومن ثم تحليلها والبحث عن علاقتها بالاستقلال المالي لهذه المجالس المحلية في محاولة للوصول إلى مجموعة من الاستنتاجات والتقديرات التي تسمح في الأخير بوضع مجموعة من التوصيات المفيدة، ولذلك تم تقسيم هذه المداخلات لمحورين الأول نبحث فيه الأساليب المتبعة في اختيار أعضاء المجالس المحلية، أما الثاني فخصصناه لدراسة العلاقة بين أسلوب اختيار المجالس المحلية والاستقلال المالي لها.

المبحث الأول: الأساليب المتبعة في اختيار أعضاء المجالس المحلية

أختلف الفقهاء بشأن الطريقة التي تمكن من اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية والتي يمكنها أن تضمن استقلالية الجماعات المحلية، فمنهم من ذهب إلى المطالبة باتباع أسلوب الانتخاب بينما ذهب آخرون إلى ضرورة اتباع أسلوب التعيين، وكل اتجاه يعتقد أن الوسيلة التي يطرحها في اختيار أعضاء المجالس المحلية هي الأجدر للوصول الى استقلالية هذه المجالس دون الأخذ بعين الاعتبار الظروف والعوامل المؤدية إلى نجاحها¹.

1 - سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2014، ص

المطلب الأول: أسلوب الانتخاب

يؤيد الكثير من الفقهاء والباحثين أن أسلوب انتخاب المجالس المحلية يكتسب أهمية كبيرة لكونه يكرس مبدأ الديمقراطية، ويزيل تبعية هذا المجالس لأي جهة كانت، كما يضمن لها استقلالية عضوية تجنبها ضغوط السلطة الإدارية المركزية، وهذا يمثل تكريسا لدولة القانون¹.

أصحاب هذا الرأي يقدمون الاعتبارات السياسية في حساباتهم ويرون أن نظام الانتخاب يعتبر الأسلوب الأنسب لضمان استقلالية الجماعات المحلية²، ويبررون رأيهم بأن استقلالية الجماعات المحلية يفرضها شكل الهيئة المسيرة على المستوى المحلي وليس الفصل الوظيفي وتوزيع الاختصاص بين الأجهزة المركزية والمحلية، حيث يجب أن تتشكل هاته الهيئة المسيرة على المستوى المحلي من أعضاء منتخبين لتضمن عدم تبعيتها للسلطة المركزية³، أصحاب هذا الرأي يتجاهلون ما تفرزه وسيلة الانتخاب من وجود أعضاء غير أكفاء، ويرجحون كفة المشاركة الشعبية في إدارة المرافق العامة مادام أنها تعبر عن إرادة سكان الإقليم⁴.

ويذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بأن الانتخاب هو الوسيلة المثلى في اختيار أعضاء المجالس المحلية لأن نظام الإدارة المحلية يمثل تطبيقا علميا للديمقراطية الادارة، وأن انتخاب أعضاء المجالس المحلية يجعلهم يرتبطون ارتباطا مباشرا بالمصالح المحلية، كما أن جوهر اللامركزية يتمثل في منح فريق من الأفراد القدرة على اشباع حاجاتهم بأنفسهم من خلال اشرافهم على المصالح المحلية بأنفسهم، ولأنه يتعذر على كل أفراد الإقليم الاشراف على هذه المصالح فإنه يتم انتخاب مجموعة منهم لتمثلهم في هذا الدور، كما يعتقد المؤيدون لأسلوب الانتخاب أن اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب لن يؤدي إلى حرمان هذه المجالس من ذوي الكفاءات، حيث يمكن لوسيلة الانتخاب أن تؤدي إلى اختيار أقدر العناصر لتمثيل المصالح المحلية والاسرع في الاستجابة لها⁵.

ويبدو أن تأثير الأسلوب الانتخابي في استقلال الجماعات المحلية يظهر في الجانب الديمقراطي، إضافة إلى كون أعضاء المجالس المنتخبة يمثلون همزة الوصل بين المواطنين والحكومة فإنهم يملكون سلطة القرار في المسائل المحلية الخاصة بالمواطنين.

المطلب الثاني: أسلوب التعيين

1 - بدر منال، النظام الانتخابي في المجالس المحلية، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة الشلف، الجزائر، المجلد 03، العدد 01، نوفمبر 2017، ص 96.

2 - سامي حسن نجم الحمداني، مرجع سبق ذكره، ص 133.

3 - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة (الواقع والأفاق)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الموسم الجامعي 2014/2015، ص 56.

4 - سامي حسن نجم الحمداني، مرجع سبق ذكره، ص 133.

5- نفس المرجع، ص ص 130-132.

يعتبر أسلوب التعيين من أهم ركائز النظام المركزي¹، ويرى أنصار هذا الأسلوب أن اعتماده لتعيين أعضاء المجالس المحلية تبرره اعتبارات إدارية، وأخرى تتعلق بنجاعة هذا الأسلوب، حيث يرون أن هذا الأسلوب يكفل وجود أعضاء ضمن الهيئة المسيرة للجماعات المحلية يتميزون بالكفاءة والجدارة²، أصحاب أسلوب التعيين يقدمون حجج أخرى كثيرة لتبرير وسيلتهم في اختيار أعضاء المجالس المحلية فهم يرون أن:

1- اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب قد يسمح بوجود أشخاص ضمن الجماعات المحلية ليست لهم الكفاءة والخبرة والدراية اللازمة لتسيير شؤون المصالح المحلية، حيث تكون للاعتبارات السياسية والاجتماعية دورا كبير في اختيار أعضاء المجالس المحلية بينما يتم تجاهل الخبرة والكفاءة.

2- يجب عدم الخلط بين ما تصبوا اليه الادارة المحلية والهدف من تمتعها بالاستقلالية في مباشرة أعمالها وبين الوسيلة التي تضمن تحقيق هاته الأهداف، لذلك هم يرون أن الانتخاب لا يعد هدف أو غاية في حد ذاته إنما هو وسيلة يمكن الاستغناء عنها بأخرى مادامت أنها تحقق نفس النتيجة.

إن الحكمة تقتضي أن تقوم الإدارة المحلية على أساس التوازن ما بين متطلبات المشاركة الشعبية المتمثلة في الانتخابات ومتطلبات الكفاءة الإدارية التي يؤمنها أسلوب التعيين، كما أن الركن الأساسي لقيام نظام الإدارة المحلية هو وجود استقلال نسبي اتجاه السلطة المركزية وهذا سيقودنا إلى الاعتراف بأن الوسيلة التي تضمن هذه الاستقلالية يمكن أن تكون في الانتخاب أو التعيين، المؤيدون لاستعمال الانتخاب يرونه وسيلة لضمان استقلالية المجالس المحلية ومادام أنه كذلك فهذا يعني أن تحقيق الاستقلالية يمكن أن يكون سواء يهذه الوسيلة أو بغيرها رغم أن الانتخاب هو الوسيلة الأهم في هذه الاستقلالية³.

إن مبدأ الانتخاب لا يعني بالضرورة أن يكون جميع أعضاء المجلس المحلي قد تم اختيارهم بواسطة الانتخاب بل يمكن أن يوجد أعضاء معينين من طرف السلطة المركزية ضمن المجالس المحلية على أن يكون عددهم أقل من الأعضاء المنتخبين، وتبقى أهم الإشكاليات التي نعاني منها في بلدنا العربية هي تقليد الكثير من النظم السياسية والإدارية المطبقة في الدول المتقدمة دون الأخذ بعين الاعتبار الظروف والعوامل الموضوعية التي ساهمت في نجاح هذه التجارب في تلك الدول وفشلها عندنا، استنساخ هذه التجارب بشكل عشوائي سيؤدي إلى نتائج عشوائية، لذلك نستنتج أن أي أسلوب يجب اختياره يجب أن يراعي كل العوامل والظروف المؤثرة سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية⁴.

ويبدو أن الوسيلة الأكثر تناسبا مع استقلالية الجماعات المحلية هي الجمع بين الانتخاب والتعيين، مع إعطاء الغلبة للانتخاب، فالديمقراطية هي السبيل لتحقيق الاستقلالية، هذه الديمقراطية لا يمكن تحقيقها إلا عن طريق الانتخاب

1- ثابتي بوحانة، مرجع سبق ذكره، ص 39-69.

2- سامي حسن نجم الحمداي، مرجع سبق ذكره، ص 133.

3- نفس المرجع، ص 133.

4- سامي حسن نجم الحمداي، مرجع سبق ذكره، ص 132-133.

الذي يعتبر من أهم الوسائل الضامنة لاستقلالية المجالس المحلية، مع ذلك فإننا نلاحظ كيف أن الاعتبارات الحزبية والجهوية والقبلية وأصحاب المال كان لهم دور كبير في اختيار أعضاء المجالس المحلية، لذلك فإن وجود أعضاء معينين ضمن المجالس المحلية سيكون له الأثر البالغ في تنقية الشوائب التي تعترى نظام الانتخاب بالخصوص وجود أعضاء غير مؤهلين لتسيير المصالح المحلية.

المبحث الثاني: العلاقة بين أسلوب اختيار المجالس المحلية والاستقلال المالي لها

تبين مظاهر الاستقلال المالي للمجالس المحلية، أن طريقة اختيار هذه المجالس لها تأثير واضح على الاستقلال المالي لها، وهذا ما سنبينه في المطلبين التاليين.

المطلب الأول: مظاهر الاستقلال المالي للمجالس المحلية

إن الهدف من أسلوب انتخاب المجالس المحلية كما سبق ذكره هو تكريس الديمقراطية والتي لا يمكن تحقيقها إن لم يمتلك الأعضاء المنتخبون الاختصاصات والسلطات اللازمة لتكريس مفهوم الاستقلال المالي الذي يتمثل في وجود القدرة على التصرف في ميزانية الجماعات المحلية¹.

في هذا السياق تعتبر الميزانية كأداة حديثة لتنظيم النشاط المالي سواء من حيث النفقات أو الإيرادات، وهي وسيلة للتأثير على مختلف أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي لخدمة سكان الاقليم²، وتعرف الميزانية بأنها جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية³، أو بمعنى آخر هي: "عمل مالي تقديري سنوي تعده الجهة التي أوكل لها القانون أمر الإعداد، وتصادق عليها سلطة الوصاية بعد اعتماده من طرف المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، كونها تعبر عن الامتيازات والأولويات المسطرة من قبلها"⁴، وتستمد الميزانية أهميتها في هذا الإطار من كونها تعبر عن استقلالية الجماعات المحلية في تسيير أموالها، حيث تظهر هذه الاستقلالية المالية للجماعات المحلية من خلال مواردها الجبائية المحلية والإعانات الممنوحة لها، إضافة على قدرتها في تحضير ميزانيتها الخاصة⁵.

إن القانون هو الذي يحدد المبادئ الأساسية لاستقلال الجماعات المحلية، ولا شك في أن الاستقلال المالي هو أحد هذه المبادئ الأساسية، ولكن الأمر متروك للمشرع لإقراره، هذا الأخير يملك السلطة التقديرية الكاملة لتحديد مدى

1- طيبى سعاد، اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، الجزائر، المجلد 01، العدد 02، أكتوبر 2014، ص 299.

2- ثابتي بوحانة، مرجع سبق ذكره، ص 100.

3- المادة 157 من القانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، عدد 12، لسنة 2012، ص 05.

4- ثابتي بوحانة، مرجع سبق ذكره، ص 101.

5 - راجع: زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، السنة الجامعية 2016/2017، ص 93.

ونطاق الجماعات الإقليمية في تسيير الميزانية ووضع الضريبة¹، في هذا السياق فإن الاستقلال المالي يمثل أحد جوانب استقلال الجماعات المحلية، كاستقلالية اتخاذ القرار، حيث يمتلك الاستقلال المالي المحلي بحد ذاته قيمة دستورية، تعتمد على مبدأ حرية الإدارة، هذا المبدأ الأخير يعني وجود مجالس منتخبة تتمتع بسلطات فعالة، ومع ذلك، لا يمكن ممارسة صلاحيات فعالة بدون حد أدنى من الاستقلال المالي، لذلك لا ينفصل الاستقلال المالي عن الإدارة الحرة².

ويفترض مفهوم الاستقلالية المالية في مفهومه الأكثر عمومية، القدرة على تعبئة الموارد بما يتناسب مع احتياجات الإنفاق الناجمة عن ممارسة الجماعات المحلية لاختصاصها، هذا التعريف يتضمن ثلاثة جوانب، في جانب الوظيفة، يفترض الاستقلالية المالية حرية تحديد طبيعة ومبلغ وتوزيع النفقات وفقاً لاحتياجات الاستهلاك الجماعي للسكان الذين يتم خدمتهم، من ناحية أخرى، من حيث الوسائل فإن الاستقلال المالي يعني حرية اختيار أصل الموارد ومقدارها وتوزيعها بين مختلف فئات الممولين والمستخدمين ودفعي الضرائب، ومن وجهة نظر كلا الجانبين في وقت واحد، يفترض الاستقلال المالي مسبقاً القدرة على ضبط الموارد وفقاً للمصروفات³.

فيما يتعلق بالإنفاق، يأتي الاستقلال المالي للسلطات المحلية الجزائرية في مواجهة عدة قيود، حيث لا تتحمل السلطات المحلية حصراً طبيعة أو حجم التوزيع الوظيفي للنفقات، ولكنها تنشأ بنسب متفاوتة من الدولة، كما أن القانون يفرض على السلطات المحلية ضمان الإنفاق الإلزامي الذي يحد من حرية الاختيار، أظف إلى ذلك أن مبالغ الإنفاق ليست هي الإرادة الوحيدة للسلطات المحلية، حيث يعتمد الإنفاق على إنتاج الخدمات أو التدخلات الاقتصادية والاجتماعية وكذلك على احتياجات مجموعات المستخدمين أو على خصائص الإقليم المحلي، فيما يتعلق بالموارد، فإن للجماعات المحلية إيرادات متنوعة تتوزع ما بين استغلال أو استعمال الأملاك الخاصة بما بنفسها أو عن طريق تحصيل حقوق أو ضرائب كبديل لاستغلالها من طرف الخواص، كحقوق الإيجار وحقوق استعمال الأماكن في المعارض والأسواق⁴.

وتمثل الإيرادات الجبائية الرصيد المالي الذي يمكن أن تتحرك بواسطته الجماعات الإقليمية لدفع التنمية في مختلف المجالات⁵، مع ذلك فإنه وفي هذا الجانب فإن الاستقلالية المالية للسلطات المحلية تصطدم بقيود متعددة، فلا مصدر ولا حجم ولا توزيع مصادر التمويل هي مسؤولية السلطات المحلية حصرياً، بل تعتمد بنسب متفاوتة على القانون، فإنشاء

1 - L. Philip, "L'autonomie financière des collectivités territoriales", Cahiers du conseil constitutionnel, n°12, 2002, <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.

2 - Guengant, Alain. « La constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ? », Revue d'Économie Régionale & Urbaine, vol. décembre, no. 5, 2004, p. 654.

3 - Ibid., p. 655.

4- ثابتي بوحانة، مرجع سبق ذكره، ص 89، المادة 195 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37، لسنة 2001، ص 04.

5- بسمه عولي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة الشلف، المجلد 03، عدد 04، 2006، ص 269 وما بعدها؛ ثابتي بوحانة، مرجع سبق ذكره، ص 90.

وتعديل الضرائب المحلية هي المسؤولية الحصرية للمشرع، كما أن السلطة الضريبية للجماعات المحلية ليست تقديرية ولكنها تخضع لقيود قانونية وسياسية واقتصادية، وبالتالي تحد من استقلالية الجماعات الإقليمية في اختيار العبء الضريبي¹.

المطلب الثاني: تأثير طريقة اختيار المجالس المحلية في الاستقلال المالي لها.

يبرز تأثير طريقة اختيار المجالس المحلية في الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية في وجود حرية في اختيار أعضاء المجالس المحلية من جهة ومن جهة أخرى قدرة هذه المجالس على إدارة أموالها وصرفها دون حاجة إلى الرجوع إلى السلطة المركزية، غير أن إدارة الجماعات الإقليمية لأموالها لا تكفي لتأكيد الاستقلال المالي بل يجب أن تكون هناك علاقة بين استقلالية هذه المجالس وقدرتها على الحصول على موارد مالية وبالتالي استقلال مالي مقابل ما يمنح لها من طرف السلطة المركزية².

ويفترض أن يسمح أسلوب الانتخاب بوجود أعضاء منتخبين قادرين على تسيير شؤونهم بأنفسهم ويمنح لهم الصلاحية لوضع المبادرات التي تساهم في تعزيز الاستقلال المالي للجماعات المحلية، من أجل ضمان تسيير أفضل لهذه الجماعات وضمان بقائها واستمرارها³.

وفي إطار تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية المحلية يمنح القانون الجزائري لهذه الجماعات الإقليمية جملة من الاختصاصات تتمثل في إمكانية المجالس المحلية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل⁴، كما يمنح لها صلاحية التصويت والمصادقة على الميزانية⁵،⁶ وفي هذا الإطار فإنه بالنسبة للولاية فإن الوالي هو من يتولى إعداد مشروع ميزانية الولاية ليعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق عليه، وبالنسبة للبلدية فإن الأمين العام للبلدية هو من يقوم بهذه المهمة غير أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو من يقدم مشروع الميزانية أمام المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليها، ما يمكن الإشارة إليه هنا أن القانون رقم 80/90 الملغى كان يمنح مهمة إعداد الميزانية الخاصة بالبلدية إلى هيئة منتخبة ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا جعل البلدية تتمتع باستقلالية كبيرة مقارنة بالولاية، هذه الاستقلالية تم الحد منها في القانون رقم 10/11 عندما تم منح صلاحية إعداد ميزانية البلدية للأمين العام رغم أن هذا الإجراء يتم تحت وصاية رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1- زين الدين لعماري، مرجع سبق ذكره، ص 124.

2- طيبي سعاد، مرجع سبق ذكره، ص 288.

3- نفس المرجع، ص 294.

4- المادة 156 من قانون الولاية السابق ذكره، وهو نفس الشيء بالنسبة للبلدية حيث يمكنها اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة: راجع المادة 174 من قانون البلدية، مرجع سبق ذكره.

5- المادة 160، والمادة 161، والمادة 162، من قانون الولاية، مرجع سبق ذكره.

6- المادة 180 و181 من قانون البلدية، مرجع سبق ذكره.

وتنص المادة 81 من قانون البلدية على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف، وفي هذا الإطار أيضا فإن البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها، حيث تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلدية خاصة من حصيلة الجباية ومداخيل ممتلكاتها والإعانات والهبات والوصايا¹، ونلاحظ هنا أيضا أن الوالي يمكنه التدخل في ضبط ميزانية البلدية عندما تكون هذه الميزانية غير متوازنة أو أنها لم تنص على النفقات الإلزامية أو أنه لم يتم التصويت عليها، أو تسجيل عجز فيها، وذلك بعد جملة من الإجراءات².

ومن الواضح أن القانون يمنح اختصاصات مهمة للمجالس المحلية المنتخبة لكن الواقع يبين أن المنتخبين المحليين كثيرا ما يتخلون عن هذه الاختصاصات ويقدمون أسبابا عديدة لهذا التخلي منها نقص الموارد المالية الكافية للبلدية، لكن الحقيقة أنه في كثير من الأحيان يكون السبب هو محدودية هؤلاء المنتخبين في فهم الميزانية أو القدرة على مناقشتها مما يدفع بهم إلى التنازل عن هذا الاختصاص إلى السلطة الوصية المتمثلة في الأمين العام أو الوالي، هذا الواقع يثبت أن نظام الانتخاب يؤثر بصفة مباشرة في أداء الجماعات الإقليمية خاصة في الجانب المالي، حيث يمكن أن يؤدي إلى عدم فعالية الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية بموجب الاختصاصات المخولة لها، ففي البلدية مثلا يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات هامة وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي تتمثل في إدارة مداخيل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية للبلدية، وإبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والنفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا³، ويلاحظ أن الوالي يمكن أن يتدخل ليحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما يمتنع هذا الأخير عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات بعد إعداره⁴.

وإذا كان رئيس المجلس الشعبي في البلدية هو من يقوم بالإشراف على إعداد الميزانية فإن طريقة انتخابه ستؤثر على دوره في هذا المجال، فمثلا يتم إعلان متصدر القائمة الانتخابية رئيسا للمجلس الشعبي البلدي من بين القوائم التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا⁵، وهذا سيؤدي إلى احتمالية أن يكون رئيس المجلس الشعبي من بين الشباب ناقضي الخبرة.

خاتمة

إن الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية لا يعتمد فقط على توفر موارد مالية كافية لتسيير شؤونها، وإنما يقتضي تمتعها بالقدرة على أداء مهامها، من حيث استغلال هذه الموارد وتوجيهها وفقا للاختصاصات الممنوحة لها، وهنا تظهر أهمية المجالس المحلية من خلال قدرة أعضائها على تمكين الجماعات المحلية من ممارسة الاختصاص الممنوح لها لتجسيد

1 - المادة 170 من قانون البلدية، مرجع سبق ذكره.

2 - المادة 138، المادة 184 المادة 186 من قانون البلدية، مرجع سبق ذكره.

3 - المادة 28 من قانون البلدية، مرجع سبق ذكره.

4 - المادة 101 من قانون البلدية، مرجع سبق ذكره.

5 - المادة 65 من قانون البلدية، مرجع سبق ذكره.

دور أسلوب اختيار أعضاء المجالس المحلية في استقلالها المالي

استقلالها المالي، وما من شك أن طريقة اختيار هؤلاء الأعضاء سيكون لهم دور حاسم في هذا الامر، وهذا ما حاولت هذه الدراسة إثباته، والتي تبين من خلالها أن طريقة أسلوب انتخاب المجالس المحلية لا يمكن له التأثير في الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية إلا إذا اقترن بمنح صلاحيات واسعة لهذه الجماعات في تسيير الميزانية الخاصة بها، ومنحها الحرية في تحديد طبيعة ومقدار الضريبة، مع الأخذ بعين الاعتبار أن منح استقلال أكثر للجماعات الإقليمية لفرض الضريبة سيجعل انتخاب المجلس المحلي يخضع لتأثير ردود أفعال دافعي الضرائب، حيث أن انتخاب أشخاص ليس لهم دراية بالتحصيل الضريبي يدفعهم إلى فرض ضرائب ربما غير مواتية، والزيادة في قيمة الضريبة وهذا سيساهم في دفع الشركات والمستثمرين إلى عدم المشاركة في التنمية المحلية للإقليم المعني، وبالنسبة للأقاليم التي تسعى لزيادة اليد العاملة في إقليمها فإن هذا سيجرمها من اكتساب سكان جدد داخل الإقليم، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن أسلوب الانتخاب يمكن أن يؤثر بطريقة سلبية على الاستقلال المالي لهذه الجماعات حين يؤدي إلى وجود أشخاص غير مؤهلين داخل المجالس المحلية.

وعلى كل حال فإن الطريقة التي يتم بها اختيار المجالس المحلية تبين مدى تأثيرها في الاستقلال المالي للجماعات المحلية لكن هذا الأمر يرتبط ارتباطا وثيقا بمدى الصلاحيات الممنوحة لهذه المجالس في تسيير أمورها، ولما كان الهدف ليس هو الطريقة التي يتم بها انتخاب هؤلاء الأعضاء وإنما هو تحقيق التنمية بأقاليم الدولة، فإنه يبدو من الأحسن لتحقيق هذا الهدف اعتماد أسلوب التعيين لبعض أعضاء المجالس المحلية ممن يمتلكون الخبرة والكفاءة اللازمين في المجال المالي، وهكذا سيتم الجمع ما بين الانتخاب والتعيين في هذه المجالس، أو وضع شروط معينة عند الترشح لهذه المجالس بحيث تضمن وجود أعضاء ذوي كفاءة عالية في تسيير شؤون الجماعات الإقليمية وإن كان هذا الأمر بعيد المنال، لأن المصوتين ليس لهم الوسائل ولا العلم الكافي لتقدير كفاءة هؤلاء المنتخبين، كما يمكن السماح للمجلس المنتخب بتكليف خواص بتسيير بعض شؤون البلدية من الجانب المالي على أن يكون هذا التسيير تحت إشراف ومراقبة المجلس.

في الأخير يمكن القول أن هذا الموضوع يحتاج إلى بحث أكثر وأن التطبيق العملي للحلول المقترحة يمكنه أن يحدد مدى نجاعتها.

5. قائمة المراجع:

باللغة العربية:

- القانون رقم 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، عدد 12، لسنة 2012، ص 05.
- القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37، لسنة 2001، ص 04.
- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة الشلف، المجلد 03، عدد 04، 2006.

- ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة (الواقع والأفاق)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الموسم الجامعي 2015/2014.
- زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، السنة الجامعية 2017/2016.
- سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2014.
- طيبي سعاد، اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، الجزائر، المجلد 01، العدد 02، أكتوبر 2014.
- يدر منال، النظام الانتخابي في المجالس المحلية، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة الشلف، الجزائر، المجلد 03، العدد 01، نوفمبر 2017.

باللغة الأجنبية:

- L. Philip, L'autonomie financière des collectivités territoriales, Cahiers du conseil constitutionnel, n°12, 2002, <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.
- Guengant, Alain. « La constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ? », Revue d'Économie Régionale & Urbaine, vol. décembre, no. 5, 2004.