دور الجماعات المحلية في تنفيذ السياسات التنموية المحلية بين تحديات الحاضر ورهانات المستقبل

The role of local communities in implementation of local development policies between the challenges of the present and stakes ofthe futur

بلعياشي ربيعة[1*]

[1] جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة ، مخبر الأمن القومي الجزائري:الرهانات والتحديات(الجزائر)

r.belayachi@univ-dbkm.dz

عبد اللاوي عبد السلام[2]

[2] جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة ، مخبر الأمن القومي الجزائري:الرهانات والتحديات(الجزائر)

a.abdellaoui@univ-dbkm.com

تاريخ الارسال: 2022/10/28 تاريخ القبول: 2023/05/31 تاريخ النشر: 2023/12/31

ملخص: *تهدف الدراسة إلى معرفة دور الجماعات المحلية في تحقيق السياسات التنموية المحلية سعيا منها لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية وإدماجها في منظومة التنمية القومية وذلك بالاعتماد على آليات ووسائل محلية، وأظهرت النتائج أن التنمية المحلية في الجزائر هي انشغال مركزي بامتياز وذلك كون السلطات المركزية هي الممول الرئيسي لها عبر مخططات وبرامج التنمية في ظل غياب موارد مالية محلية معتبرة، وهو الأمر الذي يجعل دور الجماعات المحلية يقتصر على تنفيذ السياسات التنموية المحلية على مستوى الإقليم باستخدام آليات مالية ذاتية وأخرى خارجية.*

الكلمات المفتاحية: *الجماعات المحلية، السياسات التنموية، المخططات التنموية،الميزانية المحلية.*

***Abstract**: The study aims to know the role of local communities in achieving local development policies in an effort to improve the quality of economic, social, cultural, and civil life of local communities and integrate them into the national development system, by relying on local mechanisms and means. The results showed that local development in Algeria is a central concern with distinction, because the central authorities are the main financier of it through development plans and programs in the absence of significant local financial resources, which makes the role of local development policies at the level of the region using financial internal and external mechanisms.*

***key words:** local communities, development policies, development programs, local budget.*

* ربيعة بلعياشي

1.مقدّمة:

تعتبر التنمية المحليّة حتميّة ضروريّة لتطوير المجتمعات المحليّة، فهي تعبّر عن تجسيد التعاون الفعّال بين المجهودين الشعبي والحكومي للارتقاء بمستوى التجمّعات والوحدات المحليّة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا بهدف تحسين الاطار المعيشي للساكنة المحليّة.

ويعد مفهوم التنمية المحليّة من أصعب المفاهيم وأكثرها تعقيدا وذلك لكثرة المتدخلين في هذه العمليّة، إذ تتضافر جهود الدولة والجماعات المحليّة من جهة والسّوق من جهة ثانية والمجتمع المدني كطرف ثالث، في سبيل تحقيق رفاهيّة المجتمع المحلّي.

إذ تُعنى الدولة وجماعاتها المحليّة برسم السياسات التنمويّة المحليّة وتنفيذها، إلا أنه لا يمكنها دفع العجلة الإنتاجيّة في المجتمعات المحليّة دون تدخّل آليّات السّوق الاقتصاديّة وأعوانها، إضافة إلى المجتمع المدني الفعّال الذّي يلعب دورا كبيرا في اكمال مسيرة التنمية المحليّة.

ولعلّ تظافر جهود هؤلاء المتدخّلين، لمن شأنه تكريس جاذبيّة الإقليم والاكتفاء بالموارد المحليّة المتاحة في الأقاليم المحليّة من أجل تحقيق التنمية المحليّة.

لذلك، فمن المهم معرفة دور الجماعات المحليّة في تنفيذ السياسات التنمويّة في الجزائر، خاصة إذا علمنا أن هذه الجماعات تعد طرفا رئيسيا في معادلة التنمية المحلية، نظرا لضعف دور كل من السّوق والمجتمع المدني على حدى.

بناء على ماسبق نطرح **الإشكالية** التالية: إلى أي مدى يمكن للجماعات المحليّة تنفيذ السياسات التنمويّة إعتمادا على وسائلها المتاحة؟

للاجابة على هذه الإشكالية تمت صياغة **الفرضيّة** التالية: تحوز الجماعات المحليّة على وسائل ماليّة من أجل تنفيذ السياسات التنمويّة.

وفيما يخص **مناهج البحث**، فقد تم استخدام المنهج الوصفي، في تحديد الوسائل التي تحوزها الجماعات المحليّة من أجل تنفيذ السياسات التنمويّة، والمنهج التحليلي من أجل تفصيل التحدّيات المحيطة بهذه العمليّة وكذا الآفاق المستقبليّة لها.

وستقسم هذه الدراسة إلى محور أوّل يتناول آليّات تنفيذ السياسات التنمويّة المحليّة، ومحور ثاني يخصّ تحديات ورهانات الدور التنموي للجماعات المحليّة.

2. الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية والسياسات التنموية المحلية

إن التطرّق إلى موضوع السياسات التنموية على الصعيد المحلي يستدعي ضبط الإطار المفاهيمي للهيئات الإقليمية المحلية إنطلاقا من تأصيل علمي يقوم التعريف بها ومن ثم مقاربتا وفقا لخصوصياتها.

1. 2 الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية

ظهرت عبارة الجماعات المحلية لأول مرة في الجزائر بمقتضى المادة 54 من القانون الأساسي للجزائر لـ 20 سبتمبر 1947 المتضمن دستور الجزائر، والتي تنص على أن الجماعات المحلية في الجزائر هي

البلديات و الولايات، أما بعد الاستقلال فقد تم انشاء جماعات محلية جديدة، فنشأت البلدية بموجب الأمر 67-24 الصادر في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية، ونشأت الولاية بموجب الأمر 69-38 الصادر في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، وأصبحت الجماعات المحلية هي المسؤولة على تسيير المرافق والممتلكات التابعة لها.

أولا: البلدية

تعتبر البلدية أصغر وحدة في التقسيم الجغرافي والإداري للإقليم، وحسب الأمر 67- 24 المذكور أعلاه، يقصد بها أنها الجماعة الإقليمية والسياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية، كما عرفها قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 في مادته الأولى على أنها "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون"، وقد جاءت هذه المادة كامتداد للمادة 17 من الدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم والتي أقر المؤسس الدستوري فيها أن البلدية هي الجماعة القاعدية للدولة.

ولعل اعتراف المشرع الجزائري للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، جعل منها كيانا قانونيا واداريا مستقلا عن الدولة لها صلاحيات واختصاصات خاصة بها، تسعى للقيام بها خدمة لمواطنيها وتحقيقا للصالح العام وذلك بالنظر لقربها من المواطن ودرايتها باحتياجاته المحلية على عكس الإدارة المركزية المتواجدة على مستوى العاصمة.

ثانيا: الولاية

للولاية أساس قانوني وامتداد دستوري، فقد عرفتها المادة (01) من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 والمتعلق بالولاية بأنها " الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتشكل الولاية بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية و ترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين"، وهو ما كرسته المادة 17 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل والمتمم، باعتبارها جماعة إقليمية تابعة للدولة إلى جانب البلدية.

2.2 الإطار المفاهيمي للسياسات التنموية المحلية

تعتبر التنمية المحلية تلك المنهجية التي تقوم، كهدف نهائي، على تحسين الإطار المعيشي للمواطن من خلال توفير الإعتمادات المالية اللّازمة لإعادة إنفاقها في شكل برامج بناءً على خصوصية كل إقليم، ظروفه الاقتصادية والإجتماعية وحتى الثقافية، في إطار نظرة تشاركية بإعتارها مكانا لتكريس اللامركزية وقاعدة لمشاركة المواطنين ومختلف فواعل المجتمع المدني، ولا يكون تحقيق التنمية المحلية إلا بصياغة برامج وسياسات تنموية، وفق الحاجات الأساسية والأولويات المحلية، بإعتبارها تهدف إلى تلبية حاجات وطموحات المواطنين بجهودهم الذاتية وبمساندة من الحكومات.

3. آليات تنفيذ السياسات التنموية المحلية

تعبّر السياسات التنمويّة في الجزائر عن مجموعة المبادئ التي تستقّر عليها والقرارات التي تتوصّل إليها الحكومات والتنظيمات والجماعات والقوى السياسيّة والمهنيّة والاجتماعيّة في اطار ديمقراطي، وبمقتضاها تحدد الأساليب والغايات التنمويّة للمجتمع، ويتم ضبط تلك السياسات في اطار مجموعة من المحدّدات السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، والتي تأخذ صور تشريعات في أغلب الأحوال وتحدّد الأهداف التنمويّة المبتغاة (الزغبي، 2015) .

والسياسة التنمويّة المحليّة هي مجموعة التصوّرات والمشاريع التي لا يمكن أن تتجسّد على أرض الواقع دون تنفيذها عبر مجموعة من الآليات المالية والإدارية، والمتمثّلة في الميزانيّة المحلية والمخطّطات البلديّة للتنمية والبرامج القطاعيّة غير المركزة إضافة إلى الصناديق الخاصّة.

1.3 الميزانيّة المحليّة:

لقد عمد المشرّع إلى مد الجماعات المحليّة بأهم وسيلة ماليّة لتنفيذ السياسات التنمويّة المحليّة وهي الميزانيّة المحليّة، والتي تظهر في شكل جدول تبيّن التوقّعات والتقديرات الخاصّة بالإيرادات والنّفقات السنويّة.

وتمثل ميزانيّة الجماعات المحليّة الوعاء الذي يشمل نفقاتها وإيراداتها، وتعرف أيضا بأنها جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنويّة، ونظرا لكون الجماعات المحليّة مسؤولة عن تسيير ماليّتها الخاصّة والمتمثّلة خصوصا في حصيلة الموارد الجبائيّة ومداخيل الممتلكات، وعن تعبئة الإيرادات وانفاقها بكيفيّة عقلانيّة وسليمة، حيث أن القوانين توجب على الجماعات المحليّة تحقيق التوازن بين النّفقات والإيرادات (بوحيط، 1997).

وتعدّ الميزانيّة بمثابة مرآة تعكس الحالة الماليّة للجماعات المحليّة خلال فترة زمنيّة معيّنة ومدى تحقيق أهدافها من تخطيط وتوجيه، ولميزانية الجماعات المحليّة قواعد عامة تحكمها مثلها مثل ميزانيّة الدولة (محمد عباس محرزي، 2015).

كما تعرف ميزانيّة الجماعات المحليّة أنها :" المنهاج الحقيقي للإدارة المحليّة الذي يتم تطبيقه خلال سنة معيّنة، وهي تعكس بذلك الخطط والاتّجاهات الرامية إلى تحقيق احتياجات ورغبات المواطنين" وكذلك تعرف أنها "وثيقة تقدر للسّنة المدنيّة مجموع الإيرادات والنفقات الخاصّة بالتسيير والتجهيز والاستثمار" (عمراني و بهية، 1990)

ويمكن للجماعات المحليّة تنفيذ المشاريع التنمويّة المحليّة عبر إيراداتها المحليّة المتمثّلة في الموارد الجبائيّة وعوائد الممتلكات، وتعتبر الموارد الجبائيّة المصدر الأساسي لتمويل الجماعات المحليّة، بالنظر إلى قصور عوائد ممتلكاتها ومحدوديّة تدخلاتها، إذ تمثل أكثر من 90% من مواردها الذاتية مقابل 10% لعائدات الممتلكات (شريف، 2012).

وتعتبر الميزانيّة المحليّة وسيلة ذاتيّة تملكها الجماعات المحليّة من أجل تنفيذ السياسات التنمويّة المحليّة، وخاصّة شقّها المتعلّق بنفقات التجهيز والاستثمار الذي بإمكانه المساعدة في خلق مشاريع وفرص

شغل جديدة، بعكس الآليّات التنمويّة الأخرى الخارجيّة التي تأتي أساسا عن طريق الدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحليّة.

2.3 الآليات الخارجية لتنفيذ السياسات التنموية المحلية:

إن القيام بتنفيذ السياسات التنمويّة المحليّة لا يكون عن طريق وسائل ماليّة محليّة محضة، بل تتدخّل الدولة عبر مخطّطات وبرامج التنمية كما يتدخّل صندوق التضامن والضّمان للجماعات المحليّة من أجل إتمام العمليّة التنمويّة على المستوى المحلّي.

أوّلا: المخطّطات البلديّة للتنمية (PCD)

المخطّطات البلديّة للتنمية هي عبارة عن برامج شاملة للتنمية في البلديّة، وتتمثّل مهمّتها في توفير الحاجات الضروريّة للمواطنين ودعم القاعدة الاقتصاديّة للبلديّة.

وقد تأسّست المخطّطات البلديّة للتنمية في سنة 1974 بموجب المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 9 غشت 1973 المتضمّن شروط تسيير وتنفيذ المخطّطات البلديّة للتنمية، والذي عرفها بأنّها مجموعة الوسائل القانونيّة والماليّة التي تسمح للجماعات المحليّة بتقدير وتجسيد سياستها التنمويّة الاقتصاديّة، والاجتماعيّة والثقافية (نصر الدين، 2012).

كما نصّ المرسوم التنفيذي رقم 98- 227 المؤرّخ في 18 يوليو 1998 والمتعلّق بنفقات الدولة للتجهيز في مادته 21 على أنّه: "يخضع برنامج التجهيز العمومي التابع لمخطّطات التنمية البلديّة لرخصة برنامج شاملة حسب الولاية، يبلغها الوزير المكلف بالماليّة، بعد التشاور مع الوزير المكلف بالجماعات المحليّة".

وقد تمّ تعديل هذا المرسوم التنفيذي وإتمامه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-148، إذ نصّ على ما يلي: "تُحدّد معايير تخصيص موارد الميزانيّة في اطار المخطّطات البلديّة للتنمية بقرار مشترك بين الوزير المكلّف بالميزانيّة و الوزير المكلّف بالجماعات المحليّة".

ثانيا: البرامج القطاعية غير الممركزة (PSD)

هي برامج تخصّ المشاريع الكبرى المتعلقة بالقطاعات الاقتصاديّة والاجتماعيّة للولاية خاصة: الري، الطرقات، التكوين المهني، الهياكل الإداريّة، الفلاحة والغابات، الصحة والحالة الاجتماعيّة، الشباب والرياضة، التعمير والثقافة، وتحمل هذه البرامج غير الممركزة النظرة القطاعيّة للتنمية التي تعتمد على تنفيذ برامج خاصة بنشاط كل قطاع حسب الأولويّة لكل ولاية.

وتعود هذه البرامج القطاعيّة غير الممركزة إلى سنة 1973 بمناسبة صدور المرسوم رقم 73-135المؤرخ في 9 غشت 1973 والمتضمن لامركزيّة اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات، وقد منح هذا المرسوم صلاحيّات اعداد هذه البرامج وتنفيذها للوالي بالتنسيق مع المجلس التنفيذي للولاية. (محمد عباس محرزي، 2015)

وقد نصّت المادة 16 من المرسوم التنفيذي 98-227 على أن البرامج القطاعيّة غير الممركزة هي برامج تجهيز مسجلة باسم الوالي يبلّغها له الوزير المكلّف بالماليّة من خلال رخصة برامج حسب كل قطاع فرعي.

كما يخصّص الوزير المكلّف بالماليّة اعتمادات الدفع للولاة حسب كل قطاع فرعي ويقوم الوالي بتوزيعها حسب كل فصل بموجب مقرّر (التنفيذي2، يوليو سنة 1998).

وتسعى هذه المخطّطات لتقوية مختلف القطاعات على المستوى الوطني والمحلّي وذلك عن طريق (مالك، التخطيط المحلي وتنمية الاقتصاد المحلي، 2007):

- تنمية الاستثمار.
- البحث عن التوازن بين الموارد المحليّة والموارد الوطنيّة.
- تنمية القطاع الإنتاجي للاستجابة للحاجات الاجتماعيّة خاصة في مجال السكن، التعليم والصحة.
- فك العزلة على المناطق النائية.
- تحقيق التناسق بين البرامج المسطّرة على المستوى المركزي وتلك المسطّرة على المستوى المحلّي.

ثالثا: صندوق التضامن والضمان للجماعات المحليّة

من أجل تجسيد التضامن المالي ما بين الجماعات المحليّة وتعميم التنمية المحليّة في كل الأقاليم، يعتمد النظام الجزائري على "الصندوق المشترك للجماعات المحليّة"، وهو مؤسّسة عموميّة ذات طابع إداري موضوعة تحت تصرّف وزارة الداخليّة والجماعات المحليّة والتهيئة العمرانيّة وقد تغيّر اسم الصندوق إلى "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحليّة" بموجب صدور المرسوم التنفيذي رقم 14-116 في 24 مارس 2014.

ومنه يتدخّل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحليّة من أجل تمويل الجماعات المحليّة سواء من ميزانيّة الدولة كتعويض عن الإجراءات الماليّة والجبائيّة التي تتّخذها الدولة، وكذا من أجل التعويض عن نقل اختصاصات الدولة إلى الجماعات المحليّة، أو من خلال الميزانيّة الخاصّة به من أجل تحقيق التضامن المالي بين الجماعات المحليّة.

تُخصّص 55% من موارد هذا الصندوق لمعادلة التوزيع بالتساوي لفائدة الولايات والبلديّات، وهي إعانة موجّهة لقسم التسيير في الميزانيّات المحليّة وتهدف إلى التقليل من الاختلالات الاقليميّة الجهويّة، ولتوزيع هذه المعادلة لفائدة الجماعات المحليّة يتمّ الاعتماد على المعايير التالية:

- عدد السكّان.
- الموارد المحليّة و الوطنيّة.

يبلغ عدد الولايات التي تستفيد من هذه الإعانة 30 ولاية، أما بالنسبة للبلديّات فيتراوح عددها بين 1300 إلى 1400 بلدية سنويّا، وذلك بسبب وجود جماعات محليّة فقيرة وأخرى غنية، ويتم إعطاء أمثلة عن بعض الجماعات المحليّة الفقيرة التي تحصّلت على هذه الإعانة في سنة 2023، والغنيّة التي لم تتحصل عليها من خلال الجدولين رقم 01 و02.

جدول رقم 01: الوضعيّة الماليّة لبعض البلديّات في سنة 2023

البلديات	الولايات	التوقعات الجبائية(دج)	معادلة التوزيع بالتساوي(دج)
السبع	أدرار	26.032.330	41.756.000
س.ع.الرحمن	الشلف	3.466.335	50.525.000
بني زكي	تيزي وزو	3.698.979	52.539.000
حيزر	البويرة	33.310.332	65.485.000
سافل الويدان	سوق أهراس	787.539	52.047.000
أولاد سليمان	المسيلة	1.137.866	59.120.000
بن عكنون	الجزائر	326.674.147	12.816.000
عين البيضاء	ورقلة	123.299.585	12.641.000
وهران	وهران	3.769.954.119	
حاسي مسعود	ورقلة	4.264.393.618	
سكيكدة	سكيكدة	1.241.738.328	

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية

جدول رقم02 الوضعيّة الماليّة لبعض الولايات في سنة 2023

الولايات	التوقعات الجبائية (دج)	معادلة التوزيع بالتساوي(دج)
الجلفة	430.816.96	825.000.000
الشلف	527.675.042	606.000.000
ميلة	409.146.542	481.000.000
سكيكدة	853.566.536	280.000.000
البليدة	1.714.002.998	
وهران	3.605.991.954	
ورقلة	2.583.432.340	

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية

تسمح هذه الآليات المالية العمومية بالمساهمة في دفع عجلة التنمية المحلية وتحقيق حاجيات المواطنين، كما أنّها تعتبر المموّل الأساسي للتجهيزات العموميّة، لاسيما المخطّطات والبرامج التنمويّة المموّلة من الدولة نظرا للاعتمادات الماليّة التي تخصّص لها والتي تنوب في الكثير من الحالات عن ميزانيّات الجماعات المحليّة لضعفها وهشاشة وضعيّتها المالية. وعلى العموم بالنسبة للولايات يطرح مشكل الإيرادات الماليّة بأقل حدّة من البلديّات التي لها أعباء مهمّة وعديدة تفوق امكانيّاتها الماديّة بشكل كبير.

4. تحدّيات ورهانات الدّور التنموي للجماعات المحليّة

إن الوقوف على عمليّة التنمية المحليّة، من خلال دراسة آليّات تمويلها ووسائل تنفيذها الذاتيّة منها والخارجيّة، يطرح بعض التساؤلات حول مدى فاعليّة هذه الأساليب وتحقيقها للأهداف المرجوّة منها وفق نسق هيكلي متكامل، في ظلّ جملة التحدّيات المحيطة بها، وقدرتها على التكيّف للإستجابة للرهانات المقبلة.

1.4 تحدّيات الدّور التنموي للجماعات المحليّة

تمكّنت الجماعات المحلية إلى حدّ كبير من تصوّر عمليّة التنمية المحليّة على مستوى أقاليمها، إذ يضطّلع المسؤولون المحليون بمعرفة حقيقة الاحتياجات المحليّة ويعملون على تحقيقها أو إبلاغها للسلطة المركزيّة، كما تلعب الجماعات المحليّة دورا كبيرا في تنفيذ السياسات التنمويّة حيث:

- تنصّ المادة 107 من قانون البلديّة على أن اختيار العمليّات التي تنجز في اطار المخطّط البلدي للتنمية هي من صلاحيّات المجلس الشّعبي البلدي، وبالتالي فإن البلديّة هي من يتكفّل بإعداد مخطّطاتها والسّهر على تنفيذها.
- منح المرسوم رقم 73-135 المتضمن لامركزيّة اعتمادات الدولة الخاصّة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات صلاحيّات اعداد البرامج القطاعيّة غير المركزة وتنفيذها للوالي بالتنسيق مع المجلس التنفيذي للولاية (نصر الدين، 2012).
- يمكن للجماعات المحليّة العمل على ترقية إيراداتها وتحسين مردوديّة ممتلكاتها من أجل الوصول إلى الاكتفاء بالموارد الذاتيّة لتحسين معيشة السكّان المحليّين.
- تتابع الجماعات المحليّة تنفيذ المشاريع التنمويّة على مستوى اقليمها، إذ تتعاقد مع المتعامل الاقتصادي في اطار الصّفقات العمومية، كما تعمل على استلام المشاريع في الآجال المحددة وتسليط العقوبات الإداريّة على المتعامل في حالة اخلاله بالتزاماته.

وبذلك تلعب الجماعات المحليّة دورا جوهريّا في تنفيذ السياسات التنمويّة، إلاّ أنّ التصوّر والتمويل الفعلي لهذه المشاريع يقع على عاتق الدولة للأسباب التالية:

أوّلا: محدوديّة الموارد الذاتيّة لغالبيّة الجماعات المحليّة في الجزائر

إن تحليل الموارد الماليّة للجماعات المحليّة يظهر الضعف الشديد لمردود جلّ الرسوم المحليّة على غرار الرسم العقاري ورسم رفع القمامات المنزليّة رغم كونها رسوم محليّة بامتياز، إذ تعود مواردها كليّا للبلديّات، وحقوق الحفلات والأفراح رغم الاشراف المباشر للمجالس البلديّة المنتخبة على تسييرها وتحصيلها والرسم الخاص على الرخص العقاريّة والرسم الخاص على الإعانات والصفائح المهنيّة وكذا موارد الأملاك المحليّة نتيجة قلّة اهتمام البلديّات والولايات بها وعدم تثمينها (بلقاسم، 2014).

إن ضعف الإيرادات المحليّة يفوّت على الجماعات المحليّة مصادر ماليّة مهمّة يمكن استغالها لغرض التنمية المحليّة، إلا أن هذا القصور قد يرتبط بمشكل آخر أكثر تعقيدا وهو النظام الجبائي ككلّ والذي يتصف بكثرة الضرائب والرسوم وتعدّد النصوص القانونيّة الذي تحكمه وكذا الهيئات المتدخّلة في تثبيت وتحصيل هذه الموارد، إذ يمكن أن نحصي 26 رسم يعود للجماعات المحليّة بصفة كليّة أو جزئيّة تنظّم في أكثر من 13 نص قانوني وتنظيمي (خالد، 2007).

وعلى العموم تشهد النفقات المحليّة التي تتطلّبها عمليّة التنمية المحليّة ارتفاعا مطردا في وثيرتها على عكس الإيرادات المحليّة التي تعرف انخفاضا مستمرا نتيجة عدم الاستغلال الأمثل لعائداتها.

ثانيا: ضعف نسبة التمويل الذاتي المخصص للتنمية

تتدخل الجماعات المحليّة لتمويل التنمية المحليّة عبر التمويل الذّاتي الاقتطاع من إيرادات التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار بحد أدنى اجباري قدره 10%، إلاّ أنّ نسبة هذا الاقتطاع لم تعرف تطوّرا يذكر منذ سنوات حيث بقيت 10% كحدّ أدنى بالنسبة للبلديّة والولاية وذلك نظرا للوضعيّة الصعبة لمعظم بلديّات الوطن.

وتجدر الإشارة أن هناك بلديّات قليلة تتمكّن من تجاوز الحد الأدنى للاقتطاع الذي يمثل وسيلة تمويل مهمّة للتجهيز والاستثمار بالنسبة للبلديّات الغنيّة والتي يتعدّى معدّل الاقتطاع فيها 50%، أمّا البلديّات الأخرى الفقيرة فإن هذا الاقتطاع يشكل عبء كبير على ميزانيّاتها فهي لا تتجاوز الحد الأدنى المحدد بموجب القانون.

ثالثا: سيطرة السلطة المركزية على تصور التنمية المحلية

تلعب الآليّات الوصائيّة المعقدّة دورا سلبيّا ضدّ أيّ مبادرة صادرة عن الجماعات المحليّة بدعوى قصورها في تصوّر إطار تنموي منفرد عن إرادة الدولة، التي ما فتئت تعتبر تلك الجماعات على أنّها وحدات إدارية تُعنى بتقديم الخدمات الإداريّة الأساسيّة للمواطن دون إعتبارها عونا إقتصداياّ ومتدخّلا فاعلا في الدورة الاقتصاديّة.

من جهة أخرى، تم ترسيخ صورة نمطيّة حول إحتكار الدولة لتصوّر إطار التنمية المحليّة ونمذجة آليّات تجسيدها بصفة موحّدة دون مراعاة خصوصيّات الأقليم ولا سوسيولوجية ساكنتها أو حتى القدرات المالية لتلك الجماعات (أحمد، 1999).

بالنّظر إلى هذه التحدّيات والعوائق تجد الجماعات المحلية صعوبة في تنفيذ السياسات التنمويّة خاصّة أنّها ليست من تصوُّرها وليست من يُموّلها، و هي في كثير من الأحيان لا تراعي خصوصيّتها.

2.3 رهانات الدّور التنموي للجماعات المحليّة

إنّ رهانات الدور التنموي للجماعات المحليّة هي شديدة التعقيد وشديدة الترابط والتشابك فيما بينها وفيما يلي سنذكر أهمها:

أوّلا: التمويل الذّاتي للتنمية المحليّة

إن ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها تستوجب حريّتها في التسيير، وهذا ليس محقّقا في ظل الإعانات المركزيّة، فالتمويل المركزي للاستثمارات المحليّة يدلّ على رغبة السلطة المركزيّة في قيادة التنمية المحليّة، ومن هنا تكون السياسيات التنمويّة المحليّة مشتركة بين المركز والجماعات المحليّة، مما يجعل هذه الأخيرة تحت الوصاية من حيث الاختيارات والإنفاق المالي باعتبار أن السلطة المركزيّة وبالتحديد وزارة الماليّة ووزارة الداخليّة هي التي تحدّد الحاجات المحليّة والمناطق الواجب ترقيتها في إطار التهيئة العمرانيّة مع أخذ رأي السلطات المحليّة.

لهذا فإن الرهان الحقيقي الذي يُطرح هو تمويل التنمية المحليّة بصفة ذاتيّة من طرف الجماعات المحليّة باستخدام الموارد الذاتيّة المحليّة التي تعرف حاليّا بقصورها ومحدوديّتها.

إذ يساهم التدخّل المكثّف للدولة من أجل تمويل التنمية المحليّة في تراجع الاستقلاليّة الماليّة للجماعات المحليّة، كما تؤدّي الإعانات الحكوميّة التي تهيمن عليها الانشغالات المركزيّة إلى توجيه القرار المحلّي إلا أن الدولة لا يمكنها معرفة الحاجيات الأساسيّة للأقاليم (عمادالدين، 2013) .

ثانيا: مشاركة المنتخبين المحليّين والمجتمع المدني في عمليّة التنمية المحليّة

إنّ الدولة هي المموّل الأساسي لعمليّة التنمية المحليّة عبر مخطّطات وبرامج التنمية المحليّة (pcd وpsd)، إلا أن التصوّر المركزي للتنمية المحليّة يجعل منها مجرد سياسات تنمويّة مترجمة عبر برامج ومخطّطات مملاة من المركز إلى الأقاليم بصفة متساوية.

كما أن الدولة لا يمكنها معرفة خصوصيّة تلك الأقاليم، إنما المنتخبين المحليّين و المجتمع المدني هم أدرى بحاجياتها التنمويّة، لهذا لابد من تضافر جهود كلّ من الدولة وممثلي الجماعات المحليّة ومنظّمات المجتمع المدني من أجل تحريك عجلة التنمية، عبر تثمين الموارد المحلية المتاحة وخلق موارد ماليّة أخرى حسب خصوصيّة كل إقليم، فهناك أقاليم تملك إمكانيّات فلاحيّة وأخرى صناعية...إلخ.

فمثلا تحوز بعض الجماعات المحليّة على مزايا اقتصاديّة بحكم التموقع الجغرافي أو العنصر البشري ففي الجزائر مثلا تمثل ولاية برج بوعريرج قطبا للصناعات الكهرومنزليّة، وبلدية ارزيو في وهران قطبا للصناعات البتروكمياويّة، وبلدية العلمة في سطيف قطبا تجاري، أما بلديّتي سيدي عبد الله في الجزائر وبوينان في البليدة فتشكلان قطبين عمرانين. (عمادالدين، 2013)

ثالثا: معالجة الاختلالات التنموية الجهوية

لقد عرفت الجزائر زيادة معتبرة في عدد جماعاتها المحليّة منذ الإستقلال، وذلك من خلال التقسيمات الإقليميّة المختلفة التي تمّ إقرارها، هذه الوضعيّة النّاتجة عن تنظيم التراب الوطني والذي نتج عنه 838 بلديّة جديدة، وهو ما يمثل 54% من مجموع البلديّات الحاليّة، والتي تعتبر في معظمها بلديّات ريفيّة تتميّز بوضعيّة اقتصاديّة واجتماعيّة هشّة مقارنة بالبلديّات التي كانت موجودة من قبل والتي تعرف وضعيّة اقتصاديّة واجتماعيّة مريحة.

يضاف إلى حدّة هذه الاختلالات الجهويّة، الظروف الاستثنائيّة التي واجهتها خلال سنوات الثمانينات والتسعينات والتي أثرت على وضعيّتها المالية وهياكلها القاعديّة، والمتمثّلة في الديون التي عرفتها البلديّات المختلفة بداية من التسعينات والناتجة عن سوء التسيير ما أدى إلى عرقلة سير المجالس المنتخبة، بالإضافة إلى الوضعيّة الأمنيّة الحرجة التي عرفتها البلاد على مستوى البلديّات ذات التضاريس الصعبة على الأخصّ، هذا من جهة (جمال، 2010).

ومن جهة أخرى، يغلب على هذه البلديّات الجديدة الطابع الفلاحي والرعوي وتملك موارد ماليّة ضعيفة لا تكفي في بعض الأحيان حتى لسد نفقاتها للتسيير، لذلك فقد ظهرت في الواجهة بلديات غنية وأخرى فقيرة، حيث تتصدّر بلديّات البليدة، وهران، الدّار البيضاء بالجزائر وحاسي مسعود بورقلة قائمة البلديّات الغنية في الجزائر كلّ سنة، بينما أخذت بلديّة صوحان لقب أفقر بلديّة في الجزائر منذ نشأتها في 1984.

وعليه فإن تصوّر مستقبل التنمية المحليّة في الجزائر يرتبط بالوضعيّة الماليّة للجماعات المحليّة وخاصة البلديّات، إذ سنشهد في السنوات القادمة مستويين اثنين من الجماعات المحليّة:

- **جماعات محليّة غنيّة**: وتمتاز بموقعها الجغرافي المهم، وقدراتها الاقتصاديّة أو السياحيّة أو الثقافيّة أو العمرانيّة، تملك موارد ذاتيّة هامّة، ومن شأنها الاكتفاء بمواردها من أجل تحقيق التنمية المحليّة.

- **جماعات محليّة فقيرة**: وتعرف بمحدوديّة إيراداتها، وعدم بذلها مجهود من أجل ترقيتها، وتعيش على هامش اعانات الدولة، وعليه ترتبط التنمية المحليّة فيها بمدى توفر الإعانات الخارجيّة التي تتسم بعدم الاستقرار بالنظر للأزمات الماليّة التي تعصف بالاقتصاد الوطني.

إن إرادة الدولة لتحقيق التوازن التنموي الجهوي بغية التكريس الفعلي لمبدأ المساواة بين المواطنين في كل أرجاء الوطن اصطدمت بمجموعة من المعطيات الجغرافيّة والطبيعيّة والديمغرافيّة البالغة التعقيد، حيث أن المساحة الشاسعة التي تتربّع عليها الجزائر والتي تبلغ 2.381.740 مليون كلم^2 أملت وجود أقاليم ساحليّة وأخرى سهبيّة وأخرى صحراويّة، ويتمركز 80 % من السكّان في المناطق الشماليّة التّي لا تتعدّى 20% من المساحة الإجماليّة وبالضرورة تتركز المشاريع التنمويّة الاقتصاديّة في المناطق التي تعرف كثافة سكانيّة معتبرة، وبالتالي يمكننا تخيل حجم الفوارق الماليّة المتمخّضة عن هذه الاختلافات. (جمال، 2010)

وعليه فلابدّ أن يتم تصوّر السياسات التنمويّة من طرف الدولة حسب الخصوصيّات الجغرافيّة والاقتصاديّة للأقاليم وعبر اشراك كل الفاعلين المحليّين من مسؤولين محليّين ومنتخبين محليّين ومجتمع مدني وحتّى المواطنين، ليسهل تنفيذها فيما بعد من طرف الجماعات المحليّة.

5.الخاتمة:

في ضوء التحليلات النظريّة والتطبيقيّة، والاجابة على إشكاليّة الدراسة وفرضيّتها، توصّلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات صنفت حسب محوري الدراسة إلى:

أولا: نتائج الدراسة

- تحوز الجماعات المحليّة على وسائل ماليّة ذاتيّة متمثّلة في الميزانيّة المحليّة، والتي تسمح لها بتنفيذ السياسات التنمويّة المحليّة، إلا أن هذه الموارد تتّسم بالقصور والهشاشة ولايمكنها في معظم الأحيان التكفّل بكلّ النفقات المنجرّة عن عملية التنمية المحلية.
- تحوز الدولة على الآليّات الفعليّة لتنفيذ التنمية المحلية والمتمثلة في برامج ومخطّطات التنمية، والتّي تسمح بترجمة السياسات التنمويّة إلى مشاريع اقتصاديّة محليّة.
- يُمثل الإقليم المحلّي مجرّد أرضيّة لتنفيذ السياسات التنموية التي يتم تصوّرها وتخصيص الاعتمادات لها بصفة مركزيّة بحتة، دون الأخذ برأي المنتخبين المحليّين والمجتمع المدني والمواطنين الذين هم أدرى باحتياجات أقليمهم.
- إن التفاوتات الجغرافيّة والديمغرافيّة والطبيعيّة والاقتصاديّة تُعقّد من عمليّة تنفيذ السياسات التنمويّة، هذه الأخيرة تجد الأرضيّة المناسبة في بعض الجماعات المحليّة ولا تجدها في جماعات محليّة أخرى.

ثانيا: التوصيات

- لابدّ من العمل على ترقية الإيرادات المحليّة للجماعات المحليّة وزيادة عائداتها حتى تتمكن من التكفل الذاتي بعملية التنمية المحليّة، على سبيل ذلك منح الجماعات المحليّة السلطة الجبائيّة المحليّة.
- لابدّ من تجاوز منطق العلاقة العموديّة بين الدولة والجماعات المحليّة، والبحث عن ميكانيزمات للعلاقة الأفقيّة بين جماعات محليّة-جماعات محليّة، وذلك عن طريق التعاون البنّاء بين البلديّات الغنيّة والبلديّات الفقيرة، وتفعيل آليّة القروض بينها.
- من الضّروري العمل بما تمليه النظرة المناجيريّة الحديثة والتي مفادها أنّ السياسات التنمويّة عمليّة تصاعديّة (bottom up) تنبع من عمق الإقليم المحلّي عن طريق توظيف الإمكانيّات المحليّة وجاذبيّة الإقليم من أجل البحث عن المستثمرين وتمويل التنمية بصفة ذاتيّة ومستقلّة عن الدولة.
- من الضروري تنظيم كل صنف من الجماعات المحليّة على حدة حسب وضعيّتها الماليّة، فلا يعقل أن تخضع البلديّات الغنيّة والفقيرة إلى أنماط التسيير نفسها.

- دعم المبادرة المحليّة فيى إيجاد نقاط القوّة التي تتميّز بها الأقاليم المحليّة والتي تشكل جاذبيّتها، كما تساعد على البحث عن إيرادات ذاتيّة جديدة من أجل تحقيق التنمية المحليّة.
- من الضروري العمل الدؤوب على إرساء التوازن الإقليمي بين بلديّات الوطن، لأن حدّة التفاوتات الإقليميّة في الجزائر قد تعطي انطباعا بتهميش الجماعات المحلية ذات الوضعيّة الهشّة وعدم الاهتمام بها.

6.قائمة المراجع:

1/أحمد طهاري(1999) *سياسات التنمية في الجزائر "رؤية سوسيواقتصادية"* الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية، ص58.

2/العمري بوحيط. (1997). *البلدية: اصلاحات، مهام وأساليب*. الجزائر: شركة زاعياش للطباعة والنشر.

3/بهية عمراني. (1990). ميزانية البلدية ومدى ضعف ايراداتها. الجزائر، كلية الحقوق، ص82.

4/برهومي عمادالدين(2013)محاضرات في المالية المحلية. *مطبوعة جامعية* . المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية: جامعة محمد بوضياف، ص33

5/جمال حسان(2010)البلديات في الجزائر بين التبعية في التمويل والإستقلالية في التسيير *مجلة آفاق في الإقتصاد والسياسة والقانون*،ص43

6/خالد تهامي بوعزيز(2007) الإيرادات المحلية ومعضلة التنمية *مجلة التنمية والإقتصاد التطبيقي* 216

7/زايدي بلقاسم(2014) مستقبل التنمية المحلية في ظل الأزمة الإقتصادية الراهنة2014*مجلة إقتصاد المعرفة*،ص 82

8/علي الزغبي. (2015). *السياسات التنموية وتحديات الحراك في الوطن العربي*. الكويت: مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية ، ص132.

9/محمد بن مالك. (2007). *التخطيط المحلي وتنمية الاقتصاد المحلي*. بسكرة: دار علي بن زيد للطباعة والنشر، ص 140.

10/محمد بن مالك. (1995). ميزانية البلدية. *مذكرة ماجستير* ، الجزائر، كلية الحقوق، ص28.

11/محمد عباس محرزي. (2015). *اقتصاديات المالية العامة* (الإصدار الطبعة السادسة). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ص74.

12/نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف. (2012). الجماعات الاقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر. *مجلة الباحث* (10)،ص164.