

استقلالية القرار التنموي للجماعات المحلية كآلية لخلق الثروة المحلية - الحالة الجزائرية نموذجا -
**The independence of development decision of local communities as a mechanism
for creating local wealth-the Algerian case as an example-**

ط.د. دحو حبالى*، مخبر الدراسات القانونية المقارنة، جامعة سعيدة، الجزائر.

daho.hebali@univ-saida.dz

د. محمد خداوي، مخبر الدراسات القانونية المقارنة، جامعة سعيدة، الجزائر.

kheddaouimed@gmail.com

تاريخ التسليم: (2020/02/21)، تاريخ التقييم: (2020/02/23)، تاريخ القبول: (2020/03/18)

Abstract :

ملخص :

The study aims to demonstrate the weak independence of the local development decision in Algeria by following the path of determining development programs and possible ways to create local wealth in order to develop self-resources and reduce dependency on the central authority.

Creating local wealth is an integrated process that requires economic, legal and political reforms to create the requirements for the effective exercise of the tasks of the elected councils in extracting the needs of citizens and determining the qualifications that the regions have and that cover those needs.

Keywords : creating wealth, local, development decision, local communities

تهدف الدراسة إلى تبيان ضعف استقلالية القرار التنموي المحلي في الجزائر من خلال تتبع مسار تقرير البرامج التنموية والسبل الممكنة لخلق الثروة المحلية بهدف تنمية الموارد الذاتية وتخفيف التبعية للسلطة المركزية.

إن خلق الثروة المحلية عملية متكاملة تتطلب جهودا إصلاحية اقتصادية، قانونية وسياسية لتهيئة متطلبات الممارسة الناجعة لمهام المجالس المنتخبة في استخلاص حاجيات المواطنين وتحديد المؤهلات التي تتوفر عليها الأقاليم وتكفل الاستجابة.

الكلمات المفتاحية: خلق الثروة، القرار التنموي، الجماعات المحلية.

مقدمة:

يعكس واقع التنمية المحلية في الجزائر المتميز بسوء الأداء والقصور في تلبية حاجيات المواطن المتزايدة والمتنوعة، عدم قدرة الجماعات المحلية على تنفيذ دورها التنموي نظرا لاعتبارات متعددة أهمها ضعف التمويل الذاتي والاعتماد المتعاطم على الإعانات المقدمة من طرف السلطة المركزية التي تمارس رقابة مشددة على منح الاعتمادات المالية وعلى صرفها من خلال اشتراط أبواب معينة لإنفاقها حسب السياسة المقررة مركزيا، إذ تجد المجالس المنتخبة نفسها دائما في موقف ضعف أمام الوصاية، هذا الوضع، يرهن استقلالية القرار التنموي المحلي ويلزم الجماعات المحلية بالتوجه نحو البحث عن آليات تمكنها من تجاوز هذا العجز من خلال خلق الثروة المحلية.

تتمحور إشكالية البحث حول كيف يمكن خلق الثروة المحلية في إطار مقارنة استقلالية القرار التنموي

للجماعات المحلية في الجزائر؟

تنبثق عن هذه الإشكالية التساؤلات التالية:

- ما مفهوم خلق الثروة وماهي عناصرها؟

- ما خصوصية القرار التنموي المحلي في الجزائر؟

- ماهي أنجع السبل لخلق الثروة المحلية على ضوء استقلالية القرار التنموي للجماعات المحلية؟

تتطلب الدراسة من فرضية مفادها أنه كلما تحققت استقلالية القرار التنموي المحلي كلما تعزز خلق الثروة المحلية.

للإجابة على الإشكالية المطروحة تم توزيع الدراسة وفق التصميم الآتي:

1. مفهوم وعناصر خلق الثروة.

2. صنع القرار التنموي المحلي في الجزائر المسارات والتحديات.

3. سبل تفعيل خلق الثروة المحلية على ضوء مقارنة استقلالية القرار التنموي المحلي في الجزائر.

تهدف الدراسة، إلى تبيان أثر تعزيز استقلالية القرار التنموي المحلي في الجزائر على خلق الثروة

المحلية، من خلال تتبع مسار تقرير البرامج التنموية والسبل الممكنة لتخفيف التبعية.

لتحليل موضوع الدراسة استندنا إلى المنهج الوصفي الملائم للتعرف على جوانب المشكلة البحثية

وخصائصها والاستعانة بالمقاربة الاقتصادية لاقتراح أهم السبل الممكنة لخلق الثروة ورفع القدرات

التمويلية الذاتية للجماعات المحلية عن طريق دعم استقلالية سلطتها التقريرية .

1. مفهوم وعناصر الثروة:

1.1 مفهوم الثروة: على الرغم من الاختلافات بين المدارس الاقتصادية حول مفهوم الثروة إلا أن

المنفق عليه هو اعتبارها أساس الاقتصاد ومحركه، إذ تتبوأ مركزا هاما ضمن مؤشرات قياس القدرات

المالية وقوة الاقتصاد، الثروة الوطنية هي مجموع الموارد المادية المدفونة داخل الارض أوتلك الناتجة عن علاقة الإنسان بالأرض مضافا إليها المعرفة التقنية فلا قيمة للثروة الطبيعية مالم يحسن استغلالها (يونس، د، ت، ص.141).

فالثروة ليست مالا فقط، بل تشمل عناصر متكاملة بين مادية وغير مادية تضمن استدامتها، إذن فهي كل شيء ذو قيمة وهي مصدر ضروري للتمويل اللازم للدول للوفاء بالالتزامات المتعلقة بوظائفها تجاه شعوبها (البنك الدولي، 2008، ص.141).

2.1 عناصر الثروة: تتشكل الثروة بوجود عناصر تساهم في تكوينها وتكمل بعضها بعضا وتشمل رأس المال الطبيعي الذي يتضمن الموارد الطبيعية ذات القيمة، رأس المال البشري من يد عاملة مؤهلة وتلك التي يمكن استغلالها بعد تأهيلها (العمالة الخام)، يشكل رأس المال الاجتماعي عنصرا هاما في خلق الثروة من خلال شبكة العلاقات الاجتماعية ودرجة الثقة والقيم وروح الإبداع وتقديس العمل وإتقانه داخل المجتمع التي تمثل قيم أساسية في سلم الثروات الوطنية وتسمح بتوفير الظروف اللازمة لعمليات الاستثمار وجلب رؤوس الأموال والاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية المتاحة. إضافة لذلك، فإن عدد ونوعية المؤسسات التي تتوفر عليها المنطقة والتي تسمح بخلق فرص التبادل والاستثمار وتصريف الإنتاج وتحويله أو توفير المواد الأولية، السلع والخدمات في إطار المناولة، يولد ثروة محلية في صورة شبكة مؤسسية متكاملة.

2. صنع القرار التنموي المحلي في الجزائر المسارات والتحديات:

تعكس القرارات الإدارية السياسة العامة للدولة وتكشف عن القوى الفاعلة التي تؤثر على متخذي القرار وسلوك ومواقف القادة والرؤساء الإداريين (عوابدي، 2003، ص.10)، تتأثر عملية صنع القرار التنموي المحلي بمستوى كل قوة ومدى إمكانياتها في التأثير في مسار التخطيط العام مابين الجماعة المحلية والسلطة المركزية وباقي الفواعل المحلية.

2-1 مسار تخطيط وتنفيذ البرامج الاستثمارية المحلية: ترتبط العملية التنموية المحلية في الجزائر

بمجموعة من البرامج تنفذ ضمنها مختلف المشاريع الاستثمارية وتتجلى في المخطط القطاعي للتنمية PSD، المخطط البلدي للتنمية PCD (المجيد، 2016، ص.34)، ميزانية البلدية، ميزانية الولاية، برنامج التنمية الجماعية DEV-com، الصندوق المشترك للجماعات المحلية، سنتعرض في هذا المبحث إلى مسار كل برنامج ومصادره التمويلية مابين الذاتية والخارجية ومكانة الجماعات المحلية في عملية التقرير والتنفيذ.

2-1-1 المخطط القطاعي للتنمية: تخصص البرامج القطاعية غير الممركزة برامج التجهيز المسجلة

باسم الوالي والتي تبلغ رخصة برنامجها حسب كل قطاع فرعي بموجب مقرر برنامج من الوزير المكلف

بالمالية" (الحكومة الجزائرية، 1998، ص.7)، يتم إعداد عمليات هذا البرنامج عن طريق اقتراحات المصالح الخارجية للوزارات (المديريات التنفيذية الولائية) حسب كل قطاع، التي يتم عرضها على والي الولاية الذي يبدى رأيه بشأنها ويتم تحويل التي حظيت بالموافقة إلى وزارة المالية خلال مناقشة ميزانية التجهيز للسنة الموالية خلال شهر ماي من كل سنة.

تبلغ المشاريع المصادق عليها من طرف وزارة المالية في بداية كل سنة إلى والي الولاية حسب كل قطاع، حيث يتم إعداد مقررة تسجيل الاعتمادات من طرف مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية باسم والي وتبلغ لمدير القطاع المعني بالولاية .

الجدول 1: يوضح مراحل إنجاز برامج المخطط القطاعي للتنمية.

الهيئة المعنية	العملية
المصالح الخارجية للوزارات	اقتراح البرامج التنموية وعرضها
الوالي	الموافقة على الاقتراحات
المصالح الخارجية للوزارات، وزارة المالية	مناقشة الاقتراحات خلال جلسات التحكيم
وزارة المالية	تبليغ المشاريع الموافق عليها الى الولاية
المصالح الخارجية للوزارات	إعداد ملف التسجيل وإيداعه
الوالي ومديرية البرمجة ومتابعة الميزانية	اعداد مقرر التسجيل و اعتمادات الدفع
مديري المصالح الخارجية للوزارات	تنفيذ المشاريع

المصدر: من إعداد الباحثين.

يلاحظ من خلال تسلسل الإجراءات السابقة الغياب التام للمجلس الشعبي الولائي كهيئة تداولية منتخبة تعنى بالتنمية المحلية وعلى دراية شاملة باحتياجات الولاية بالنظر إلى اختصاصاته المنصوص عليها في قانون الولاية، الأمر الذي يقابله استئثار الوالي بصفته صورة لعدم التركيز الإداري وممثلا للدولة بكامل صلاحيات تخطيط وتنفيذ البرامج الاستثمارية غير الممركزة وذلك اعتبارا لمصدر التمويل المعتمد أساسا على الاعتمادات الممنوحة من طرف السلطة المركزية.

2-1-2 المخطط البلدي للتنمية: يخضع برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات التنمية البلدية،

لرخصة برنامج شاملة حسب الولاية، يبلغها الوزير المكلف بالمالية بعد التشاور مع الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية، يهدف المخطط البلدي للتنمية إلى تلبية احتياجات المواطنين الأساسية فيما يتعلق بالتزويد بمياه الشرب، التطهير، التهيئة الحضرية وغيرها، يتم إعداد اقتراحات المشاريع المدرجة ضمن هذا البرنامج من طرف المجالس الشعبية البلدية بالتنسيق مع المصالح التقنية المحلية، حيث نصت المادة 107 من قانون البلدية لسنة 2011 على أن "اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي" (رئاسة الجمهورية، 2011، ص.17)، غير أن

تسقيف تمويل المشاريع وعددها يحد من استقلالية التقرير لدى المجالس البلدية فغالبا يتم رفض المشاريع التي تتطلب اعتمادات مالية كبيرة والاقتصار على بعض العمليات المتعلقة بالمشاريع الصغيرة نسبيا كالتهيئة الحضرية والتزويد بالمياه والتطهير .

2-1-3. ميزانيتي الولاية والبلدية: تتمتع المجالس الشعبية البلدية والولاية بكافة الصلاحيات المتعلقة باختيار المشاريع التنموية في هذا الإطار وتمويلها في حدود ميزانية الوحدة المحلية، إلا أن الملاحظ هنا هو قلة الاعتمادات المالية المتوفرة، مما يجعل مجالات التدخل في هذا الإطار محصورة في المشاريع ذات الحاجة المالية الضعيفة.

2-1-4. برنامج التنمية الجماعية (dev-com): يشتمل على مجموعة من العمليات التنموية لفائدة البلديات المحرومة، بسقف مالي لا يتجاوز 4 ملايين دينار جزائري لكل عملية، يتم تمويله من طرف وكالة التنمية الاجتماعية بنسبة 90% والبلدية بنسبة مساهمة مقدرة بـ 10% بناء على اقتراحات تقدمها المجالس الشعبية البلدية ويتم الفصل فيها من طرف الوكالة (وكالة التنمية الاجتماعية، 2017، ص.1).
2-2. تحديات صنع القرار التنموي المحلي:

2-2-1. التحديات السياسية: تغيب في الجزائر سياسة عامة محلية فالمجالس المنتخبة لم ترق بعد إلى درجة تمكنها من تحديد رؤية سياسية إستراتيجية فبذلك هي لا تتجاوز تنفيذ السياسة العامة الوطنية التي لا تراعي في عمومها الخصوصيات المحلية خلال مراحل إعدادها وتنفيذها، يرجع هذا الوضع، إلى طبيعة الهيكل التنظيمي للجماعات المحلية المتميز بالنزعة المركزية والمنظومة القانونية التي تحكمها، التي تقيد المبادرة المحلية ولا توفر الآليات الحقيقية لتفعيلها.

2-2-2. التحديات الاقتصادية: ضعف التمويل الذاتي للجماعات المحلية رهن استقلالية قرارها التنموي، بسبب عدم تمكن الجماعات المحلية من الاستغلال التام والفعال لأموالها وهو ما يعكس التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019 (مجلس المحاسبة، 2019، ص.117) والذي أظهر نسبيا متدنية لمداخل الأملاك وقيم تخصيصها، على الرغم من الإمكانيات المعتبرة للأملاك العقارية المحلية، مما دفعها إلى الإعتماد على التمويل الخارجي المتأتي من إعانات الدولة في شكل اعتمادات مالية لتغطية عمليات تنموية محلية دون كفاية حاجيات الوحدات المحلية في مجال التكفل بانشغالات ساكني أقاليمها وحرمان المجالس المنتخبة من تنفيذ برامج أعضائها المنتخبين والوفاء بالتزاماتهم تجاه منتخبهم، في ظل التراجع المستمر لمداخل الدولة واحتياجاتها، مما انعكس على سياستها المالية وقيم إعاناتها الموجهة للجماعات المحلية.

الجدول 2: نسبة إيرادات أملاك بعض البلديات إلى مجموع الإيرادات.

الولاية	البلدية	مجموع إيرادات (قسم التسيير (دج)	مجموع إيرادات (الأملك (دج)	النسبة المئوية
تلمسان	شنوان	579.380.798,72	4.620.095,90	0,80 %
	الرمشي	637.406.103,33	29.323.127,33	4,60 %
تيارت	الرحوية	217.043.885,38	8.259.014,80	3,81 %
	تاخمارت	273.836.512,42	15.965.345,86	5,83 %
النعامة	مشرية	1.294.093.730,72	31.869.668,04	2,46 %
	مكمن بن عمار	183.924.365,51	7.739.971,60	4,21 %

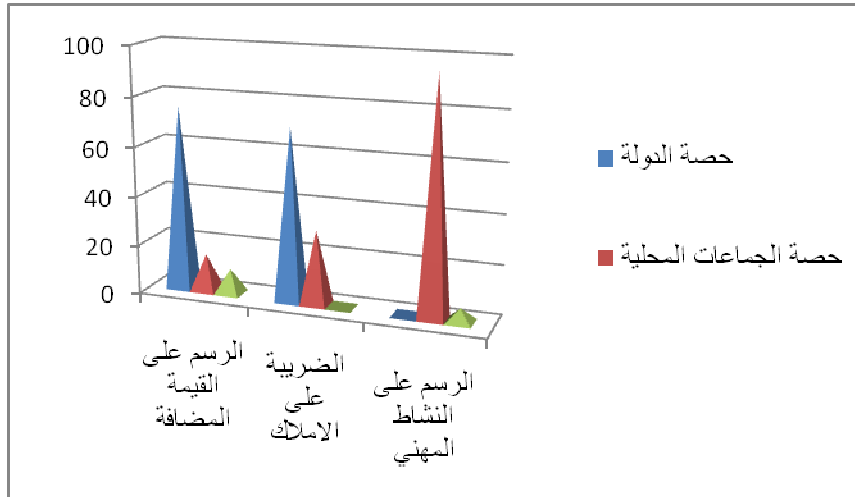
المصدر: إعداد الباحثين بناء على تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 (مجلس المحاسبة،

2019، ص120)

إن الملاحظ هو ضعف نسبة إيرادات الأملاك ضمن مجموع الإيرادات للبلديات التي شملها تقرير مجلس المحاسبة، نتيجة لأسعار التخصيص الضعيفة وغير المحينة وقلة نسب التحصيل الناتج عن تهرب المستفيدين من تسديد المستحقات وعدم اتخاذ الإجراءات اللازمة من طرف رؤساء المجالس الشعبية البلدية لاعتبارات ذاتية أو نتيجة لضغوط يمارسها المستفيدون عبر وساطات على المسؤولين المحليين، إضافة إلى ترسبات ذهنية متولدة عن حقب زمنية سابقة حول النظرة السلبية إلى الملك العمومي التي تغيب عنها مبادئ الرقابة والحرص على المحافظة عليه. إضافة لذلك، تعاني معظم الجماعات المحلية في الجزائر من قلة الإيرادات الجبائية بسبب ضعف حصتها من جهة وضعف التحصيل من جهة أخرى، حيث يرتبط ذلك بمنظومة جبائية لا تتوافق مع التحديات والمهام التي أصبحت لازمة للجماعات المحلية بتأثير حتمية انتقالها من الأدوار الإدارية التقليدية إلى الأدوار التنموية الحديثة وتوسيع صلاحياتها في مجال تحديد السياسة العامة المحلية في جوانبها المتعددة بما فيها سلطة إقرار الضرائب المحلية وتحديد نسبها وآليات تحصيلها.

إن النظام الضريبي الحالي يشكل أكبر تحد أمام الجهود المحلية لخلق الثروة بإعطائه الأولوية لتحصيل الضريبة لفائدة الدولة ومن ثم إعادة توزيعها بحجة المحافظة على التوازن بين الأقاليم وعدالة توزيع الثروة الوطنية، إلا أن ذلك يؤدي من ناحية أخرى إلى تقاعس مسؤولي الوحدات المحلية عن المبادرة إلى تشجيع الاستثمار المحلي واستغلال الإمكانيات المتاحة من موارد طبيعية وأملاك عقارية.

الشكل 1: النسب المئوية لتوزيع عوائد بعض الضرائب .



المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات قوانين الضرائب والتعديلات الواردة عليها في قوانين المالية.

نلاحظ أن توزيع الرسم على النشاط المهني هو في مجموعه لصالح الجماعات المحلية بصفة مباشرة من خلال حصص الولاية والبلدية وغير مباشرة من خلال حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، على عكس الرسم على القيمة المضافة ولكن بالعودة الى واقع التحصيل نجد ضعيفا فيما يتعلق بالرسم على النشاط المهني، نظرا لعدم قدرة الجماعات المحلية على التغلب على مشكل التهرب وحصر الوعاء الضريبي لأن تحصيل الضريبة يتم من طرف أمناء خزائن مابين البلديات وهي هيآت غير خاضعة لسلطة المجالس المحلية وبذلك لايمكن للمنتخب المحلي المشاركة في مسار تحصيل الجباية المحلية واتخاذ القرارات بشأن تحسين المداخل المتأتية منها. هذا الواقع، مؤشر على وجود خلل في تسيير النظام الضريبي قد يعزوه البعض إلى عدم كفاءة الهيآت المكلفة بالتحصيل وقدم الآليات التي تقوم عليها وظائفها وكذا ضعف التنسيق فيما بينها وباقي الهيآت ذات الصلة كمصالح السجل التجاري، كما يعود ذلك أيضا إلى تعدد هيآت التحصيل وعدم تمكين البلديات من هذه الصلاحية.

مآل ذلك، ضعف درجة استقلالية البلديات وتنامي تبعيتها للسلطات المركزية وكما هو معلوم فإن الاقتصاد الوطني للدول الإفريقية يعاني من اعتلالات تنظيمية وتمويلية وبالتالي فإن العائق الأكثر أهمية الذي يواجه تمويل التنمية المحلية هو الاقتصاد المتخلف للدول الإفريقية ومنها الجزائر (سانية، 2014، ص. 37) ، فأحادية المورد في ظل عدم فعالية اجتهادات خلق مصادر أخرى للثروة يجعل أي مبادرة استثمارية محلية تصطدم بمثبطات ضعف الاقتصاد الكلي.

3. تفعيل استقلالية القرار التنموي لتعزيز خلق الثروة المحلية في الجزائر:

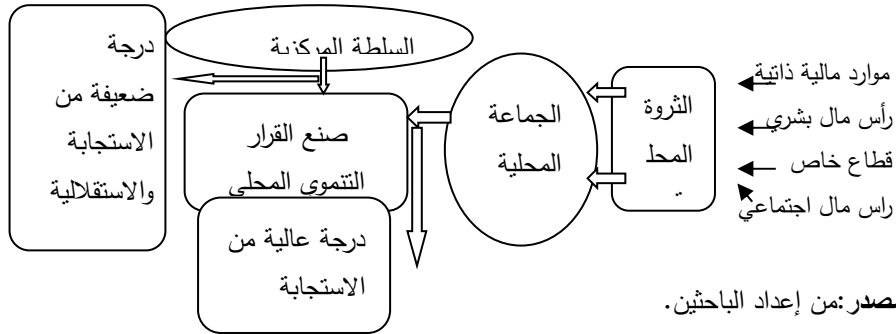
ترتبط فعالية القرارات التنموية المحلية ومساهمتها في خلق الثروة بدرجة استقلاليته ومدى مساهمة العناصر المحلية، من مجالس منتخبة ومنظمات المجتمع المدني والمواطن والقطاع الخاص في صنعها وتنفيذها ومراجعة آثارها.

3-1 استقلالية القرار التنموي ضرورة لخلق الثروة المحلية: تميل طبيعة التمويل المحلي من حيث

قيمه ومصادره الى تشديد مركزية تسبير الدعم المالي المحلي المتأتي من الإعانات الحكومية التي تخضع لشروط تنظيمية وتقريبية تجعل من الجماعة المحلية متلقيا وتحده من فاعليتها، إضافة لذلك فإن التمويل الذاتي المحلي ضعيف نتيجة لاعتبارات متعددة. في نفس السياق، يتميز نظام إدارة الأملاك المحلية بخضوعه لنصوص قانونية لم يتم تحيينها بما يتلاءم والأدوار الجديدة للجماعات المحلية، بل وارتباطها أيضا بهيآت إدارية لا تخضع لسلطة المجالس المحلية المنتخبة، هذا الوضع تم استغلاله لفترات طويلة في تأجير أملاك البلديات على سبيل المثال بأسعار رمزية أدت لإضعاف عوائدها. يمكن اعتبار المحدد الاقتصادي أهم فاعل لتعزيز استقلالية القرار التنموي المحلي وحثنا في

ذلك، الصلاحيات الواسعة المخولة للجماعات المحلية في إقرار البرامج التنموية التي يتم تمويلها من ميزانتي الولاية والبلدية مقارنة بمسار إقرار البرامج المدرجة في إطار مخططات التنمية القطاعية والبلدية وعليه فإن توسيع صلاحيات الجماعات المحلية سيؤدي حقا إلى دعم الميزانية المحلية وخلق التوازن بين التمويل الخارجي والتمويل الذاتي بما يوفر هامشا للمجالس المنتخبة لإقرار سياسة تنمية محلية تستجيب لتطلعات ساكني الإقليم وتضمن مساهمة فعالة للمنتخب المحلي .

الشكل 2: علاقة خلق الثروة المحلية باستقلالية القرار التنموي المحلي.



من خلال الشكل يظهر أن عملية التنمية المحلية تختلف باختلاف المسار الذي يتبعه اتخاذ القرار التنموي فالعمليات الممولة من طرف السلطة المركزية تضعف فيها مساهمة الجماعات المحلية في اتخاذ القرار وتنفيذه وتقل فيها درجة الاستجابة والاستقلالية بالمقارنة مع العمليات التي تمول ذاتيا، الأمر

الذي يجعل من خلق الثروة المحلية هدفا أساسيا لجميع الوحدات المحلية في الجزائر لدعم قدراتها الذاتية وتقرير سياستها التنموية محليا بما يخدم الإقليم والمواطن.

3-2 سبل خلق الثروة المحلية في الجزائر على ضوء مقارنة استقلالية القرار التنموي المحلي: تعددت المبادرات الرامية إلى خلق الثروة المحلية من خلال تنفيذ السياسة العامة للدولة فقد ورد في بيان السياسة العامة للحكومة لسنة 2018 أن مسعى تفويض الخدمة العمومية يهدف إلى تلمين مختلف المنشآت المحلية التي غالبا ما يتعذر استغلالها من طرف الجماعات المحلية عن طريق منحها لأصحاب المؤسسات الصغيرة (الحكومة الجزائرية، 2018، ص.4) وعليه فإن خلق الثروة المحلية كمنطلق لتحقيق التنمية المحلية لا بد أن يقتزن بآليات جادة وذات فعالية، سنحاول فيما يلي عرض بعضها:

3-2-1 تبني الإرادة السياسية الصادقة نحو الإصلاح الحقيقي: لقد فشلت معظم المبادرات الحكومية للخلق جماعة محلية فاعلة اقتصاديا ومستقلة ماليا، ذلك أن المجهودات المبدولة لم ترافقها نية حسنة للإصلاح، بل قد يكون الدافع أحيانا تهيئة الظروف لمناسبة انتخابية أو إعادة توجيه للرأي العام بعد مشكلات اجتماعية واقتصادية ضاغطة، إذ يوهم المواطن أن تغيير واقعه بات وشيكا بفعل حزم الإصلاحات المعلنة لفائدة الأقاليم وفي الحقيقة لا تعدو أن تكون تمويلات ظرفية لبعض المشاريع الخدمائية غير المنتجة. أشار برنامج الحكومة الجديدة إلى تحديد أفضل لصلاحيات الجماعات المحلية والدولة وفق مقارنة تكاملية ومراجعة قانوني الولاية والبلدية مع خلق بلديات جديدة (الحكومة الجزائرية، 2020، ص.10)، هذه المقاربة يجب أن تقتزن بآليات تنفيذها وهي التي غابت في كل مرة، عن البرامج السابقة، يقتضي الأمر، توسيع اللامركزية باعتماد نقل الصلاحيات بدل التفويض الذي يغلب على صلاحيات الوحدات المحلية في الجزائر بما يمنح أكثر استقلالية للبلدية والولاية في تسيير الشأن المحلي والدفع بمبادراتها التنموية.

وفي نفس السياق، تحديد أهداف المقاربة الحكومية وآليات تنفيذها بدقة والتي عرضت خلال اللقاء الوطني للحكومة والولاية المنعقد- يومي 28 و 29 نوفمبر " 2018 المخصص للمناقشة والتشاور حول موضوع المقاربة الجديدة لتسيير الجماعات المحلية وحشد كل العوامل المحفزة لخلق الثروة على المستوى المحلي (وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية، 2018) و مراجعة النظام الضريبي من حيث توزيع النسب وآليات وهيآت التحصيل ومنح البلديات صلاحية تحديد نوع الضريبة، نسبة الضريبة واستقلالية النفقات المحلية التي تتطلب أهلية السلطات المحلية في تحديد حجم ونوع النفقات العمومية (Elena cigu, 2014, p. 44).

بما أن الأنظمة القانونية الحالية أثبتت عدم نجاعتها في تحصيل العوائد الضريبية لا بد من إعادة النظر في أساليب متابعة التحصيل والإمكانيات المتاحة لفرق الضرائب مع إشراك البلديات باعتبارها

المستفيد من الناتج والأدري بالوعاء الضريبي المحلي دون إغفال مساهمة باقي الإدارات لتوفير المعلومات التي تسمح بحصر المكلفين بالضريبة وردع المتهربين منهم ولجلب الاستثمار لبعض المناطق التي تعد غير مرغوبة نظرا لخصوصيتها النائية يمكن النص على منح امتيازات ضريبية استثنائية مرتبطة بتلك المناطق (البلديات الحدودية، البلديات الصغيرة).

3-2-2. اعتماد مناهج الدراسات الاقتصادية الحديثة والخصوصية الإقليمية: يجب على صانعي السياسة العامة ومتخذي القرار الالتزام بدراسة جدوى العائد الاقتصادي لأي مبادرة قبل تنفيذها وهو ما يعني كل الدراسات التي تتعلق بالفرص الاستثمارية المتاحة في إقليم الجماعة المحلية في مراحلها المختلفة انطلاقا من طرح الفكرة حتى الوصول إلى القرار النهائي بقبول الفكرة باعتبارها مبررة اقتصاديا (عطية، 2008، ص.5)، من خلال قراءة المبادرات الحكومية السابقة لا يلتزم هذا العنصر الهام فقد سبق وأن أدرج ضمن برنامج رئيس الجمهورية مشروعا ل 100 محل لكل بلدية ، تم إنجازها إلا أنها بقيت مغلقة وغير مستغلة بل وأصبح بعضها عبئا أمنيا على السلطات المحلية نتيجة لعدم الأخذ بجدية مبدأ الجدوى الاقتصادية وتغييب المجالس المحلية المنتخبة عن مسار إقرار السياسات العمومية، يعتمد وضع الآلية التنموية في أساسه، على خصائص المكان المختلفة النوع والمتباينة المستوى،

والتي تختلف باختلاف الاحيزة نفسها من خلال العناصر المكونة لها (ابراهيم، 2009، ص.40)، فخصائص إقليم البلدية تعتبر رأسمال مكاني قابل للاستثمار بما يوفره من موارد طبيعية يمكن استغلالها لتنفيذ مشاريع خالقة للثروة واستعمال مخرجاتها لتفعيل التنمية المحلية بكل أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ومن ثم خلق رؤوس أموال أخرى (بشرية، مؤسساتية) لتعويض نضوب الموارد الطبيعية المحلية. إن التسويق الإقليمي مهمة أساسية للجماعات المحلية للتعريف بإمكانيات أقاليمها وسبل الاستثمار فيها ويرتبط ذلك بعلاقات المجالس المحلية ببيئتها الخارجية في إطار الثقة المتبادلة والشراكة المنفتحة في ضوء الصورة الإيجابية للإقليم (J.michalak, 2015, p.1) مما يسمح بخلق أرضية خصبة لاستقطاب رؤوس الأموال لتنفيذ الاستثمارات المحلية وتنمية الثروة.

إضافة لما سبق فإن الجماعات المحلية مدعوة الآن لتخطيط عمليات التهيئة الحضرية و البنى التحتية بما يؤهلها لتشكيل دعامة استثمارية ذاتية وفق رؤية إستراتيجية عميقة.

3-2-3. تعزيز آليات الحوكمة المحلية: أصبح من الضروري على الجماعات المحلية الاستجابة لمتطلبات الحركة التنموية العالمية المستندة على مبادئ الحكم الراشد الذي يقتضي إصلاح ميكانزمات اتخاذ القرار المحلي وتفعيل الاستشارات الشعبية من خلال اللقاءات العامة، لاستقطاب مبادرات المجتمع المدني والتمكين للجان المشاركة واعتماد المشاركة المفتوحة في إعداد الميزانية، ذلك ما يؤهل المواطنين للمساهمة في صنع القرار التنموي المحلي ويرشد التسيير العمومي لتحقيق الأهداف المرجوة من مشاركة

الجماعة المحلية في خلق الثروة والاستفادة منها (Ferdj kamberi, 2018, p. 5004). إن تحقيق مقتضيات الحكم المحلي الراشد، يستلزم تعزيز المشاركة السياسية وتفعيل الرقابة الجادة على أداء المنتخبين وتجسيد شفافية العمل الإداري مع تخفيف الوصاية لتهيئة الظروف المستقطبة للاستثمار وتشجيع الشراكة مع مختلف الفاعلين الاقتصاديين مؤسسات خاصة، مؤسسات ذات رأسمال مختلط أو غرف التجارة والصناعة، بمالديهم من خبرة ومعرفة تقنية يصعب تحصيلها من طرف الجماعة المحلية المعزولة (Dominique hoorens, 1995, p. 90) ويمكن للبلديات تنفيذ عمليات الشراكة في قطاعات مختلفة كاسترجاع النفايات وإعادة تدويرها هذا النشاط الذي بات خادما للتنمية المستدامة وخالقا للثروة المحلية في دول العالم المتقدم، ومن خلال منحها صلاحية تسير محطات تصفية المياه المستعملة مباشرة أو عن طريق الامتياز يمكنها الاستفادة من مداخل أتاوات استغلالها في السقي الفلاحي إضافة لفرص الشغل الممكن توفيرها من طرف المحيطات المسقية.

3-2-4. إدماج الجماعة المحلية في الأنشطة التجارية والصناعية: يغلب على دور الجماعات المحلية في الجزائر الطابع الخدماتي مما أدى إلى تنامي نفقاتها في مقابل مداخلها الذاتية، الأمر الذي يستدعي التوجه نحو الاندماج في العمل التجاري والصناعي عن طريق إنشاء المؤسسات العمومية المحلية أو بالشراكة عن طرق المساهمة في رؤوس أموال شركات مختلطة عمومية أو عمومية خاصة ومن النماذج الممكنة إعادة صياغة تراتيب تسير برامج السكنات العمومية الإجارية بتخصيص حصص لفائدة الوحدات المحلية بغرض التأجير غير المؤدي للملك لتكون مصدر تمويل لميزانياتها. يتطلب ذلك أيضا، وضع إطار تنظيمي يسمح بإنشاء مناطق نشاط مصغرة على مستوى البلديات حسب خصوصيتها ومؤهلاتها، في شكل العناقيد الصناعية التي تعني سلسلة مترابطة من الصناعات، سواء من حيث مدخلات الإنتاج أو التكنولوجيا المستخدمة أو المستهلكين أو قنوات التوزيع، والتي تشكل السلسلة الكاملة للقيمة المضافة، حيث تتشابك هذه الصناعات مع الهيئات ذات الصلة في علاقات تعاون وعمل (العوادي، 2012، ص. 37)، مع منح الأولوية لمشاريع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمؤسسات المصغرة التي تقترح استثمارات ذات علاقة باختصاص ومؤهلات إقليم البلدية (وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية، 2017) إذ يتميز كل إقليم في الجزائر بإمكانيات تؤهله للتخصص في صناعة معينة (أقطاب متخصصة)، تجمع مؤسسات ذات أنشطة متقاربة بما يضمن المنافسة والمناولة ويوسع الوعاء الضريبي للجماعة المحلية.

إن إحداث إطار قانوني لتمكين الجماعات المحلية من إنشاء شركات مساهمة هدفها التنمية المحلية ضرورة ملحة وتحدث هذه الشركات لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجماعة أو مؤسسة التعاون بين الجماعات المحلية أو تدبير مرفق عمومي تابع للجماعة

ويمكن المساهمة فيها من طرف القطاع الخاص والمؤسسات العمومية (مفيد، 2016، ص.13). والتخلي عن فكرة المجانية بفرض تعريفات على جميع الخدمات المقدمة للمرتفقين لتغطية تكاليف إنجازها حسب قيمة- كل خدمة وتأمين أملاك البلدية بوضع آليات تساعد على تسيير هذه الأملاك بما يضمن المساهمة بشكل فعال في الرفع من مداخيل البلديات إذا ما تم استعمالها على النحو المرجو منها (آمال، 2019، ص.332).

3-2-5. تشجيع المقاولاتية وتهيئة ظروف الاستثمار المحلي: تنمية الروح المقاولاتية من أجل تفعيل الإبداع و خلق الثروة و التنمية المعرفية في مجال التسيير وإدارة الأعمال (ساسي، 2005، ص.362)، وتفعيل ذلك عن طريق تكثيف التكوين لفائدة مستخدمي الجماعات المحلية ومنتجياتها. تلعب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمؤسسات الناشئة دورا في مهمها في خلق الثروة المحلية، فبالنظر إلى حجمها، لا يتطلب تأطيرها ما تتطلبه باقي المؤسسات ويمكنها النشاط على المستوى المحلي في مجالات تخص الإقليم. ولنفس الغاية، تشجيع الاستثمار الفلاحي باستخدام التكنولوجيات الحديثة واعتماد تقنيات الزراعة الذكية للمناخ (climate smart agriculture) والتي تشير إلى مجموعة من الممارسات المتقدمة لزيادة الإنتاجية والمرونة في مواجهة المناخ المتغير (smith, 2017, p.1)، يمكن تطبيق هذا المنهج في أقاليم البلديات الصحراوية والتي بدأت فعلا في السعي نحو فلاحة عصرية ولكن بمبادرات فردية لا تزال بحاجة إلى دعم حكومي وتأطير محلي من طرف الجماعات المحلية لتمكينها من تسويق منتجاتها.

3-2-6. التنازل عن إدارة عائدات الأملاك الوقفية والزكاة لفائدة الجماعات المحلية: إدماج الجماعات المحلية في آليات تحصيلها وانفتاحها على تمويل الأنشطة المنتجة والمؤسسات الحرفية التي لا يمكنها الحصول على قروض بنكية بسبب ضعف إمكانياتها وعدم قدرتها على المخاطرة في مواجهة نسب الفائدة، فالزكاة تشكل مصدرا تمويليا مؤتمنا اقتصاديا وبديلا لعزوف أصحاب المشاريع عن التمويل البنكي لأسباب دينية ذاتية وأخرى موضوعية عائدة لفشل تجارب وكالات دعم تشغيل الشباب، بهذا تعتبر الزكاة موردا هاما في تمويل التنمية المحلية، الأمر الذي يضمن انسياب قدر من السيولة المالية إلى المجالات الأساسية للتنمية المحلية (وسيلة، 2013، ص.338).

3-2-7. الشراكة الدولية والانفتاح على التجارب العالمية: انفتاح الجماعات المحلية على المبادرات الفردية الداخلية والخارجية المتعلقة بالافتتاحات والتجارب حول الاستثمار واستغلال ممتلكاتها وقد تم في هذا الإطار إطلاق مشروع كابدال بالشراكة مع الاتحاد الأوروبي على مستوى 10 بلديات نموذجية (وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ص.1)، يهدف إلى تمكين الجماعات المحلية في الجزائر من الاستفادة من التجارب العالمية الناجحة في مجال التنمية المحلية.

يعتبر هذا البرنامج مبادرة ذات أهمية كبرى يجب مراقبتها بعد تقييم تجربتها التي تنتهي هذه السنة والأخذ بجدية ملاحظات الخبراء الدوليين فيما يتعلق بالفارق التنموية والعراقيل التي تواجه خلق الثروة المحلية مقارنة بوحدات إقليمية في دول الاتحاد الأوروبي والعمل على تحيين النصوص القانونية وتهيئة مناخ الاستثمار المحلي. تقتصر حاليا اتفاقيات التوأمة بين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيراتها في العالم على الجانب الثقافي والتاريخي، حيث يجب أن تتعداه إلى المجالات الاقتصادية وتبادل المنتجات والمجالات المعرفية وطرق التسيير الحديثة، حيث يمكن ذلك البلديات والولايات من مواكبة الحركية التنموية العالمية ومحاكاة النماذج الناجحة وعلى الدولة في هذا الصدد، توفير الأطر التنظيمية وتهيئة البنى التحتية التي يحتاجها تنفيذ تلك النماذج مع مراعاة الخصوصية الوطنية والإقليمية اقتصاديا، سياسيا واجتماعيا لضمان التجربة الفعالة والاستفادة الحقيقية.

4. خاتمة:

انطلاقا مما سبق، يمكن القول أن عملية صنع القرار التنموي المحلي يتم توجيهها مركزيا نظرا لاعتماد معظم البرامج على الإعانات المقدمة من طرف الدولة، مما أدى إلى غياب سياسة تنموية محلية وعليه، أصبح من الواجب على الجماعات المحلية التوجه نحو خلق الثروة لتدعيم مواردها الذاتية وإقرار توجهاتها التنموية بما يتوافق واحتياجات ساكني أقاليمها. يعود فشل المبادرات الحكومية لخلق الثروة المحلية إلى عدم تكامل الجهود وعدم جديتها وتغييب المشاركة والاستشارة في تحديد التوجهات وتبني الإصلاحات، إذ إن إقرار تلك المبادرات يتم من طرف السلطات المركزية وفق نموذج موحد يتم فرضه على جميع الوحدات المحلية دون الأخذ بعين الاعتبار خصوصية الإقليم ومدى إمكانية تنفيذ المبادرة وجدواها. إن خلق الثروة المحلية عملية متكاملة تتطلب تبني إصلاحات اقتصادية جديّة لتهيئة الظروف المطلوبة لتشجيع الاستثمار ومراجعة النصوص القانونية بما يتوافق وخصائص المرحلة الراهنة في ظل إرادة سياسية صادقة نحو التنازل عن المزيد من الصلاحيات لفائدة الجماعات المحلية. تمارس المجالس المحلية المنتخبة دورا هاما في استخلاص حاجيات المواطنين وتحديد المؤهلات التي تتوفر عليها الأقاليم والتي تكفل تغطية تلك الاحتياجات وعليه، لابد من إشراكها في اقتراح سياسات خلق الثروة المحلية وتخويلها صلاحية صنع القرار التنموي المحلي. إن ما توصلت إليه هذه الدراسة، يمكن أن يكون انطلاقة للبحث في دراسات أكثر تعمقا وتخصصا في أقاليم معينة من الجزائر لاستكشاف إمكانياتها وسبل استغلالها لخلق الثروة المحلية.

قائمة المراجع:

أولا - المراجع باللغة العربية.

- أحمد مفيد (2018)، الحكامة الترابية على مستوى الجماعات والجهات. الرباط: ترانسبارانسي المغرب والسفارة البريطانية في الرباط.
- البنك الدولي (2008). أين تكمن ثروة الأمم. أبو ظبي: مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية.
- الحكومة الجزائرية (15 جويلية، 1998). مرسوم تنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلق بنققات الدولة للتجهيز. الجزائر: الجريدة الرسمية، (العدد 75).
- الحكومة الجزائرية (2018). بيان السياسة العامة لسنة 2018. الجزائر.
- الحكومة الجزائرية (4 فيفري، 2019). مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية. الجزائر.
- السبتي وسيلة (2013). تمويل التنمية المحلية من منظور اسلامي، مساهمة صندوق الزكاة والوقف. أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة بسكرة، الجزائر.
- إلياس بن ساسي (2005). النمو ومفهوم خلق القيمة كمؤشر للأداء المالي والاستراتيجي للمؤسسة - حالة المؤسسة الوطنية للتنقيب حاسي مسعود. مداخلة مقدمة إلى المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للحكومات، جامعة ورقلة، الجزائر.
- بدري يونس (د ت). العولمة وقضايا الاقتصاد السياسي. د ب: الفارابي.
- خليل محمد خليل عطية (2008). دراسات الجدوى الاقتصادية. القاهرة: كلية الهندسة جامعة القاهرة.
- رئاسة الجمهورية (3 جويلية 2011)، قانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية. الجزائر: الجريدة الرسمية، (العدد 37).
- شوقي جباري، وحمزة العوادي (2012). قراءات في التجارب الدولية الرائدة لاستراتيجية العناقيد الصناعية - تجربة إيطاليا الثالثة ووادي السلكون نموذجين. المجلة الجزائرية للعولمة والسياسات الاقتصادية، (العدد 3)، ص 35-54.
- عبد اللطيف مصطفى، وعبدالرحمان سانية (2014). دراسات في التنمية الاقتصادية. بيروت: مكتبة حسن العصرية.
- هجرس منصور، وعبد المجيد زيان (2016)، واقع الاستثمار العمومي من خلال البرامج البلدية للتنمية والبرامج القطاعية غير الممركزة وأثارهما على التنمية المحلية المستدامة حالة دراسية لبلديات الهضاب العليا لولاية سطيف -، مجلة علوم وتكنولوجيا، (العدد 43)، ص 33 - 54.

- عمار عوابدي.(2003). نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري. الجزائر: دار هومة للنشر والتوزيع.
- مجلس المحاسبة.(2019). التقرير السنوي. الجزائر: الجريدة الرسمية،(العدد 75).
- محمد غليسي طلحة، ويعيش آمال.(فيفري 2019). الأملاك البلدية ودورها في خلق الثروة المحلية. مجلة المفكر،(العدد18)، ص ص315 - 336.
- مصطفى جميل ابراهيم.(2009). آليات التنمية المكانية بين النظرية والتطبيق.مجلة ديالى،(العدد 9)،ص ص3- 38.
- وكالة التنمية الاجتماعية. (مارس، 2017). برامج التنمية الجماعية. أصداء، ص.1.
- وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية. (2018). دليل لقاء الحكومة-الولاية. الجزائر.
- وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية. (7 نوفمبر، 2017). مراسلة رقم 634. الجزائر.
- وزارة الداخلية والجماعات المحلية، بطاقة معلومات برنامج كابدال، اطلع عليه يوم 20 فيفري 2020، على الرابط www.interieur.gov.dz/fiche-info-ar-final :

ثانيا - المراجع باللغة الأجنبية:

- Dominique hoorens, m. p. (1995). les collectivités locales et le partenariat public-privé:la logique financiere. revue d'économie financière ,vol 5(1),p 89 to 105.
- Elena cigu, a. l. (2014). an approach of local financial autonomy and implication over sustainable development in the knowledge society.journal of public administration, finance and law , p 44 to 53.
- Ferdi kamberi, B. b. (2018). participation of the community in the decision making process,case of the municipality of pristina. path of science ,(vol 4 n 8),p 5001 to p 5012.
- J.michalak, Z. (2015). territorial marketing,as tool for building cooperation of local authorities with investors. socio economic research bulletin ,issue 4.p108 to p112.
- smith, A. (2017, August). cgspace. accessed january 31,2020,on: <https://cgspace.cgiar.org/handle/10568/83007>