

الضمانات القانونية والقيود العملية للجماعات المحلية في مجال الاستثمار المحلي - حالة الجزائر -

Legal Guarantees And Practical Restrictions For Local Groups In The Field Of Local Investment - The Case Of Algeria -

احمد طييب¹

¹كلية الحقوق جامعة الجبلاي بونعامة خميس مليانة (الجزائر) a.taileb@univ-dbkkm.dz

تاريخ النشر: ديسمبر/2020

تاريخ القبول: 2020/11/10

تاريخ الإرسال: 2019/01/05

الملخص

تبين هذه الورقة العلمية قضايا التمويل الذاتي وخلق الثروة من خلال ضمانات وقيود الاستثمار المحلي في الجزائر، حيث يعد من أبرز التحديات التي تواجه الجماعات المحلية في ظل توجهات السياسة الحكومية، والرامية الي تعزيز قدرات هذه الوحدات اللامركزية في دعم ومراقبة الاستثمار المحلي، حيث تتسم هذه المخططات الوطنية التنموية بالنمطية، في مقابل ما يميز الطابع المحلي من خصوصية وتنوع وتباين في المقدرات سواء كانت سياحية او فلاحية او صناعية لكل ولاية او بلدية، فكيف تتوافق هذه التوجهات الدستورية والقانونية والتنظيمية مع الواقع التنموي للجماعات المحلية، في ظل محددات تتعلق بتداخل التشريعات والقوانين والمسائل التنظيمية، كل هذا في اطار تعزيز مستويات اللامركزية الادارية والسياسية والمالية، وبناء الديمقراطية التشاركية و الحوكمة المحلية، والمبادرة المحلية في حدود الجوارية المطلوبة، و في اطار محلي يتسم بالشفافية والتدقيق المحاسبي والمساءلة بأنواعها سيما الشعبية منها، و مركزية المواطن في التوجهات التنموية المحلية.

الكلمات المفتاحية: الاستثمار المحلي، الجماعات المحلية، الضمانات القانونية، القيود العملية، تمويل الجماعات المحلية.

Abstract

The aim of this paper is to demonstrate the contribution of local communities to wealth creation and development by activating their own investment roles based on their own capacities and according to their different capacities, whether tourist, agricultural or industrial, for each local group. Domestic law in the context of determinants of overlapping legislation such as the Investment Law, the National Property Law, the Law on the Exploitation of Agricultural and Industrial Property, Territorialization Act and the National Accountability Act, by analyzing and extrapolating the relevant political will. The study concluded that the current national government plans are stereotypical and that the experience of participatory democracy and local governance is still young in Algeria to build on the investment capacity of local communities.

Keywords: local communities, local investment, participatory democracy, investment capacity, investment roles.

المقدمة

إن التحديات التي تواجه الجزائر في اطار البحث على مصادر بديلة لتمويل الاقتصاد الوطني وخلق الثروة، هو تعزيز الاستثمار على جميع المستويات ، وتفعيل كل الاليات و الادوات في سبيل مرافقة العملية سواء في القطاع العام او بالشراكة مع القطاع الخاص، الذي اضحي من ابرز رهانات الدولة في دفع عجلة التنمية. فمسالة تنفيذ السياسات العامة الموجهة لقطاع الاستثمار في جميع المجالات على المستوى الفني الاجرائي تتطلب اساليب علمية وعملية محددة ومعايير ثابتة وإجراءات منسقة، تلعب من خلالها اجهزة الدولة التنفيذية والرقابية الادوار الاساسية المنوطة بها ، وفي هذا الاطار اتجهت الارادة السياسية في الجزائر الى التأكيد على ضرورة اعطاء دور اكبر للجماعات المحلية في مجال مرافقة الاستثمار وخلق الثروة.

رغم أن اسلوب اللامركزية الادارية احد المداخل الادارية التقليدية في ادارة شؤون الدولة والمجتمع، ولكن تسيير هذه الوحدات وتطوير أدائها وقدراتها اصبح يخضع لاعتبارات حديثة تعزز من استقلاليته وتقرّبها اكثر من الفئات الاجتماعية المستخدمة لها، فلم تعد الاعتبارات القانونية الناجمة عن استحداثها والمتمثلة في الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والرقابة الرئاسية والوصائية هي الاساس في تسييرها فقط ، بل اتجهت العديد من الانظمة السياسية في العالم خاصة في الدول المتقدمة الي دعم هذه الوحدات الادارية الى درجة الارتقاء بها الي مستويات الحكم المحلي او اللامركزية السياسية، اين اصبحت الأخيرة تتمتع بسلطات مستقلة في اتخاذ بعض القرارات على مستواها دون الرجوع الى المركز، وهذه المظاهر نجدها في قانون الجماعات المحلية الاخير ولو على مستوى النص ، لان الجانب التطبيقي له محددات اخرى.

ان الازمة الاقتصادية الحالية مع تراجع الجباية البترولية، وضعف الانتاج المحلي، وخطر التكتلات الاقتصادية وغزو اقتصاديات الدول الكبرى، دفع بالعديد من الدول النامية على غرار الجزائر الى ضرورة تبني خيارات انتاجية واستثمارية بديلة، وذلك اذا ارادت الحكومة الجزائرية الابقاء على سياستها الاجتماعية و مواصلة خياراتها التنموية سيما القاعدية والحيوية منها. فكان لابد من دفع وحداتها المحلية المتمثلة في الجماعات المحلية الى تثمين وترشيد استغلال قدراتها الذاتية و مواردها بكل عقلانية، مع مراعات خصوصياتها التنموية، مع تعزيز أدائها في اطار اليات الحكم الراشد من خلال إشراك مختلف الفاعلين المحليين في رسم استراتيجيات التنمية المحلية، ومزيد من الاستقلالية وتعزيز مستويات الرقابة سيما الشعبية، وكل آليات التدقيق المحاسباتي والشفافية والمساءلة سواء في اطار القانون العضوي للجماعات المحلية، او مختلف الاطر القانونية المكملة لدورها في الاستثمار وخلق الثروة.

الاشكالية : ماهي ابرز الضمانات والمحددات القانونية الممنوحة للجماعات المحلية في مجال الاستثمار المحلي وخلق الثروة في الجزائر، والقيود المرتبطة بخصوصية المقدرات ونمطية السياسات التنموية الوطنية؟

- و الاجابة علي هذه الاشكالية تكون من خلال الاجابة على التساؤلات الفرعية التالية :
- ما هي ابرز توجهات السياسات الحكومية الجديدة لدعم الجماعات المحلية وتعزيز قدراتها في مجال مرافقة الاستثمار وخلق الثروة ؟
 - ماذا منح المشرع الجزائري من آليات للجماعات المحلية في مجال الاستثمار في ظل التحديات الراهنة ؟
 - ما هي التحديات البيئية للاستثمار المحلي و القيود الواردة على صعيد النص والممارسة؟
- وكل هذه التساؤلات تدور حول متغيرين اساسيين في هذه الدراسة احدهما تابع والآخر مستقل يمكن تحديد العلاقة بينهما في **الفرضية الرئيسية التالية :**
- كلما اتجهت الجهود الاصلاحية الداعمة للدولة لتعزيز قدرات الجماعات المحلية نحو تفعيل مبادئ الحكم المحلي الديمقراطي القائم على المشاركة والمبادرة والرقابة الشعبية والمسائلة كلما كانت جهود هذه الوحدات اللامركزية اكثر استقلالية و حرية في تقدير وتنمين مواردها وترشيد الاستثمار وخلق الثروة بأكبر مقدار من الكفاءة والفاعلية.

1- التأسيس النظري والمفاهيمي للدراسة.

ترجع تبعية الجهاز الإداري إلى الجهاز السياسي إلى الإمبراطوريات القديمة وأنظمة الحكم الملكية والإقطاعية كما قال لويس الرابع عشر: "انا الدولة" ¹ ، كذلك عليه الحال في الدولة الحديثة والحاجة الملحة للتلازم والتجانس بين الجهازين في ظل الظروف والمتغيرات الداخلية والخارجية التي حتمت على الأنظمة السياسية الرفع من قدراتها الإستجابية من خلال فاعلية وجودة ومرونة وشمول وتوازن سياساتها العامة، وتوافقها مع خصائص البيئة الشاملة في إطار النظام الديمقراطي وما يفرضه النهج من الالتزام بقواعد محددة وكذلك النظام الإقتصادي الليبرالي وما يرتبط به من حرية أيضا وإشكالية تدخل أو عدم تدخل الدولة.

على هذا القدر من الأهمية لتلازم الجهازين تقع على عاتق الجهاز الإداري التنفيذي في الدولة تحويل الأفعال والإجراءات المتخذة من قبل القادة السياسيين إلى نتائج واقعية فاعلة مؤثرة ، أي هي الإجراءات والنشاطات والأفعال الإدارية التي تهدف إلى إخراج السياسة العامة إلى واقعها العملي، باستخدام الموارد البشرية المادية و التكنولوجيا المتاحة في ظل الأطراف القانونية التي تحكم هذه النشاطات². وعليه فأساس وجود الجهاز الإداري في الدولة بكل مستوياته هو الاضطلاع بتنفيذ السياسة العامة. حيث ترتبط الفاعلية والقدرة على تحويل هذه البرامج والمخططات في الواقع، بالكفاءة والفاعلية التي يتمتع بها الجهاز الإداري في الدولة ، خاصة على المستويات الفنية الإجرائية المتمثلة في الجماعات المحلية وأهدافها التنموية وقدراتها في التنفيذ والمبادرة وتعزيز مستويات الجوارية.

2-1- مفهوم الجماعات المحلية:

يرى الكاتب البريطاني كرام مودي (Modie Grame) ان الجماعات المحلية : " مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر

مكملا لأجهزة الدولة ". كما يعرفها العطار بأنها : " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها " .

وعرفها الشخلى بانها: " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، وتحقيق أغراضها المشروعة.³

كما عرف المؤسس الدستوري الجماعات المحلية في كل التعديلات الدستورية، حيث جاء في التعديل الدستوري 2016 في الفقرة الثانية من المادة ان: " المجلس المنتخب هو الاطار الذي يعبر فيه الشعب عن ارادته، ويراقب عمل السلطات العمومية. تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية". اما المادة 16 من ذات الدستور فنصت على ان الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية. لتجسد المادة 17 الدور المحوري للجماعات المحلية بانها: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية". ليكون اول دستور يضع الاطار العام الجديد للجماعات المحلية من حيث الدور والمكانة الدستورية والعملية التي تحظى بها هذه الوحدات القاعدية في النظام الإداري الجزائري.⁴

اما المشرع فتطرق اليها على سبيل الحصر حيث عرف الولاية في احكام القانون العضوي 07/12 وفي نص المادة الأولى منه بانها : " الجماعة الاقليمية للدولة ، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".⁵ اما في احكام قانون البلدية (10/11) فعرفها في نص المادة الأولى منه بأنها : " الجماعة الاقليمية القاعدية للدولة ، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".⁶ وفي ضوء التعريفات أعلاه وقواسمها المشتركة يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها جزء من النظام العام للدولة منحته الحكومة المركزية شخصية معنوية، وجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحلي ممثلة بهيئة منتخبة ، تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية.

2-2- مفهوم الإدارة المحلية:

عرف نظام الإدارة المحلية منذ زمن بعيد، غير أنه لم يأخذ شكله القانوني وسمته النظامية إلا بعد قيام الدولة الوطنية أو القطرية الحديثة، ذلك أن الدولة الحديثة ازدادت أعباؤها اتجاه المواطنين، مما جعل نقل أو تفويض بعض هذه الأعباء إلى وحدات محلية أمرا لا محيد عنه . إلا أن الإدارة المحلية كموضوع بحث لم يحظي بالدراسات الأكاديمية إلا منذ وقت قريب . فقد بدأ الإهتمام بهذا الحقل العلمي من جانب رجال القانون والسياسيين أواخر القرن التاسع عشر، وبقيت دراسة الإدارة المحلية فرعا من دراسة القانون العام ليصبح علما قائما بذاته.⁷

حيث تحتل الإدارة المحلية مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم بدور فعال في التنمية، وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين، نابعة من صميم الشعب .والإدارة المحلية هي بمثابة حياة تنقل

مشكلات المجتمع وحاجاته من جانب، وتعيد إلى هذا المجتمع حل هذه المشكلات وأساليب الوفاء بالحاجات من جانب آخر .

2-3- مفهوم الحكم المحلي:

يشير الحكم المحلي إلى مؤسسات أو كيانات محددة، تنشأ عبر هيئات وإجراءات معينة، مثل الدساتير الوطنية، كما هو الحال في البرازيل، والدنمارك، وفرنسا، والهند، وإيطاليا، واليابان، والسويد .أو عبر دستور الدولة، كما هو الحال في أستراليا والولايات المتحدة .أو من خلال التشريعات العادية التي يتخذها المستوى الأعلى في الحكومة المركزية، كما هو الحال في نيوزيلندا، والمملكة المتحدة .وفي الواقع، فإن معظم البلدان تعتمد على القوانين المحلية أو البرلمان، كما هو الحال في كندا وباكستان .أو عبر أوامر تنفيذية، كما هو الحال في الصين.

وبشكل عام يقوم الحكم المحلي على توفير مجموعة من الخدمات المحددة لمنطقة جغرافية صغيرة نسبيا.و يعرف الحكم المحلي بأنه: " صياغة عمل جماعي وتنفيذه على المستوى المحلي."

وبالتالي فإنه يشمل الأدوار المباشرة وغير المباشرة للمؤسسات الرسمية للحكومة المحلية وهرميتها، وكذلك دور كل من القواعد غير الرسمية، و الشبكات، والمنظمات المجتمعية، في متابعة العمل الجماعي من خلال تحديد إطار التفاعلات بين المواطنين في علاقاتهم ببعضهم البعض من جهة، وبين المواطنين في علاقتهم بالدولة من جهة أخرى، واتخاذ القرارات الجماعية وتقديم الخدمات العامة المحلية .

وعليه تكاد تجمع الدراسات حول الحكم المحلي على ثلاث وظائف:

- التمثيل الديمقراطي وتأمين الممارسة الديمقراطية عبر المشاركة الشعبية في الإطار المحلي.
- تأمين الخدمات للمواطنين في نطاق سكنهم وعملهم وفي مشاركتهم من أجل توزيع الأعباء بين السلطة المركزية والسلطات المحلية.
- الدور التنموي على الصعيد المحلي، ارتباطا بالرؤية التنموية العامة على الصعيد الوطني.⁸

من خلال المفاهيم السابقة ندرك الهيئات اللامركزية من جماعات محلية ودوائر تنفيذية لا مركزية تضطلع بمهام مختلفة تدور كلها حول:

- التنفيذ والمتابعة.
- إعداد تقارير الانجاز.
- المبادرة والإقتراح حسب الصلاحيات والمسؤوليات.
- رفع تقارير المتابعة والتقييم إلى الهيئات المركزية.
- نقل الإنشغالات والمطالب الإجتماعية إلى الهيئات المركزية.
- التنسيق بين المصالح والاهداف مع مراعات التوازنات الوطنية والجهوية والمحلية من خلال اليات الرقابة والوصائية المفروضة عليها من الهيئات المركزية.

- تفعيل دور المبادرة وتحقيق الجوارية والمشاركة وديمقراطية الإدارة والتسيير والرقابة السياسية للمواطن.

3- ترتبط هذه الأدوار التنفيذية بطبيعة النظام السياسي السائد والأطر الدستورية والقانونية التي تحكم عملها وتحدد مسؤولياتها ونمط الرقابة عليها.⁹

4- محددات الاستثمار المحلي في القانون 09-16.

جاء في نص المادة 43 من التعديل الدستوري 2016 ان: "حرية الاستثمار والتجارة معترف بها، وتمارس في إطار القانون. تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال، وتشجع على ازدهار المؤسسات دون تمييز خدمة للتنمية الاقتصادية الوطنية. تكفل الدولة ضبط السوق. ويحمي القانون حقوق المستهلكين. يمنع القانون الاحتكار والمنافسة غير النزيهة¹⁰. والتي اكدت على حرية الاستثمار وتشجيعه وكذلك تحسين ظروف وشروط الاستثمار.

كما جاء في قانون الاستثمار الجديد 01/16 في المادة 02 ان: "الاستثمار في مفهوم هذا القانون هو اقتناء اصول تدرج في اطار استحداث نشاطات جديدة وتوسيع قدرات الانتاج واعادة التأهيل". وكذلك في المادة 03 منه ان: "الاستثمارات تنجز في ظل احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها، لا سيما تلك المتعلقة بحماية البيئة والنشاطات والمهن المقننة وبصفة عامة بممارسة النشاطات الاقتصادية". وتضمن هذا القانون الامتيازات التي يستفيد منها المستثمر وحالات عدم الاستفادة منها، وكذا حق المستثمر في اللجوء للقضاء في حال عبن الادارة او الهيئات الوصية كما جاء في نص المواد من 04 الى 12.

إضافة الى بعض المظاهر المتعلقة بمكانة الادارة عموما في دعم الاستثمار وهو ما جاء في نص المادة 13 تستفيد الاستثمارات المنجزة في المناطق المحددة عن طريق التنظيم التابعة لمناطق الجنوب والهضاب العليا، وكذلك كل منطقة اخري تتطلب تنميتها مساهمة خاصة من قبل الدولة وذلك من خلال

- بعنوان مرحلة الانجاز.

- بعنوان مرحلة الاستغلال.

اما ما ورد في احكام المادة 26 يشير الى دور الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار كحلقة تنسيق بين مختلف الفاعلين في النشاط الاستثمار بما فيها الادارة المحلية، من خلال ترقية الاستثمار في الجزائر وترقية الفرص والامكانات الاقليمية، بالإضافة تسهيل ممارسة الاعمال ومتابعة تأسيس الشركات وانجاز المشاريع. وكذا دعم المستثمرين ومساعدتهم ومرافقتهم والاعلام والتحسيس في مواقع الاعمال. واهم ما ورد في هذا القانون اشارة الى الاستثمار المحلي هو ما جاء في احكام المادة 27 انه تنشأ لدى الوكالة اربع مراكز تضم مجموعة مصالح مؤهلة لتطوير المشاريع، منها مركز الترقية الاقليمية لضمان ترقية واستغلال الفرص المحلية.

كما ورد ايضا في احكام المادة 33 انه تكلف الادارات والهيئات المعنية بتنفيذ منظومة التحفيز المنصوص عليها في هذا القانون بعنوان المتابعة طبقا لصلاحياتها.¹¹

5- توجهات السياسة الحكومية الجديدة في دعم الجماعات المحلية وتعزيز قدراتها في مجال مرافقة الاستثمار وخلق الثروة.

تكلمة لمنح مزايا الاستثمار الممنوحة في القانون 09/16 باشرت الحكومة في المرحلة الاخيرة سياسة واضحة لدعم كل فرص الاستثمار خاصة على الصعيد المحلي، مستعينة بذلك بأهم أداة لدفع التنمية وخلق الثروة وهي الجماعات المحلية، وذلك بجملة من التعليمات والتنظيمات واللقاءات الرامية الى تسيع صلاحيات هذه الوحدات في هذا المجال وخاصة في خلق ضمانات وحماية لمنح الاستثمار بما يتوافق ومؤهلات كل منطقة.

حيث جاء في لقاء الحكومة مع الولاية يومي 28 و 29 نوفمبر 2018 من أجل المناقشة والتشاور حول موضوع المقاربة الجديدة لتسيير الجماعات المحلية وحشد كل العوامل المحفزة لخلق الثروة على المستوى المحلي لتمكينها من الاضطلاع بدورها الاقتصادي الجديد بصورة كاملة و الذي يندرج في ظل تنفيذ مخطط عمل الحكومة، حيث تسعى الحكومة جاهدة نحو مواصلة تعزيز اللامركزية في جميع ميادين ممارسة السلطة العمومية لاسيما الحقل الاقتصادي لتجسيد حكم راشد للإقليم قائم على إدارة ملائمة للتنمية المحلية ترتكز على توضيح الدور التشاركي للفاعلين الوطنيين و المحليين ، العموميين و الخواص. وتلخصت نتائجه في مايلي:

- دور الجماعات المحلية في إزاحة كل العراقيل والمشاكل البيروقراطية من أمام المستثمرين.
- التوجه نحو إرساء نمط تسيير جديد يقوم على جذب ومرافقة المستثمرين المحليين قصد إنجاح المساعي الوطنية في تنويع اقتصاد البلاد.
- علاقة الإدارة المحلية مع المقاول يجب ألا تقتصر على تسليم الرخص والاعتمادات بل يجب أن ترتكز على وضع الترتيبات الضرورية لمرافقة متواصلة قبلية وبعديا.
- دور الوالي صراحة في الترويج لولايته من خلال سعيه إلى جلب قدرات المستثمرين وترقية مؤهلات بلدياته ودوائره.
- تقييم أداء المسيرين على أساس النشاطات ومناصب الشغل المستحدثة وإقامة الاستثمارات والمؤسسات وتطور الجاذبية الاقتصادية للأقاليم، مؤكدا أن نسب تقدم المشاريع واستهلاك الاعتمادات المالية يجب أن لا تشكل لوحدها في المستقبل مؤشرات لنجاعة التسيير المحلي.
- ضرورة الاتصال مع القطاعات المكلفة بالخدمات العمومية من أجل التأكد من حشد الوسائل البشرية لضمان استمرارية خدمات التموين بالمياه والطاقة والبريد والصحة والأمن.
- توسيع صلاحيات المنتخبين المحليين وفتح أمامهم المجال للمشاركة في المسار الجديد للتنمية، باعتبار أن المنتخب المحلي له دور كبير في جلب الاستثمارات المحلية لاسيما قطاع الفلاحة الذي يعاني من نقص كبير في هذا المجال .

- مسعى الشفافية وأهميته في مجال الاستثمار، والذي تنتهجه الحكومة في إعلام المواطن ووسائل الإعلام و الطبقة السياسية و المجتمع المدني حول آثار الأزمة الاقتصادية على البلد ومقوماته واستثماراته. و من حق المواطن الجزائري ووسائل الإعلام والطبقة السياسية والمجتمع المدني أن يتساءلوا حول آثار هذه الأزمات على بلادنا وتنميتها المستقبلية
 - الاتصال المؤسساتي كألية لترقية كل اشكال الاستثمار والخدمات ، والذي يجب ألا يكون مناسبتيا أو ظرفيا بل ينبغي أن يكون جهدا متواصلا ، بل أيضا من أجل الإصغاء والتبادل مع مختلف القوى السياسية والاجتماعية .
 - ضرورة "إصلاح نظام استرجاع الأراضي الفلاحية القابلة للتعمير واستغلالها في فضاءات التوسع السياحي وخلق مناطق نشاطات، علاوة على تمكين الوالي بقرار منه استرجاع الأراضي، على أن يبقى تصنيفها من دور مجلس وزاري مشترك.
 - رفع القيود التي لا تزال تؤثر على التنمية المحلية.
 - دعم المبادرات المحلية التي من شأنها تحرير كافة الإمكانيات التي تتوفر عليها هاته الأقاليم،
 - تحسين الحوكمة الإقليمية المحلية وتخليصها من الأعباء البيروقراطية من أجل تحسين فعالية النشاط العمومي.
 - إشراك الجماعة المحلية في تهيئة شروط جاذبية الأقاليم من خلال تأكيد قدراتها على الإنتاج والتبادل وفقاً لقواعد الاقتصاد الليبرالي الحديث ولجذب الخبرات والتكنولوجيات والاستثمارات الوطنية والأجنبية التي تخلق الثروة.
 - التأكيد على الامكانيات المحلية للأقاليم وكذا كفاءتها الاقتصادية.
 - إبراز مقاربة الشراكة عام/ عام و كذا الشراكة عام/ خاص.
 - ترشيد النفقات وانعاش الاستثمارات المحلية.
- حيث تعهدت الحكومة و على رأسها زير الداخلية بتشكيل هيئة على مستوى الوزارة لمتابعة هذه التوصيات، والتي لم تتضمن فقط جوانب تتعلق بالاستثمار بل كل ما يتعلق بالجوانب السياسية والاقتصادية في الظروف الراهنة.

6- الآليات الممنوحة للجماعات المحلية في مجال الاستثمار المحلي بين القانون والتنظيم

من بين ابرز الآليات الحديثة هو فتح حسابات تخصيص الأراضي المعاد تصنيفها، فيما تكون للوالي سلطة استرجاع الأصول الفائضة لدى المؤسسات العمومية طبقا لأحكام المرسوم رقم 09-159، بينما تمنح للولايات أيضا بطاقة حول المشاريع الاقتصادية، كما يسمح أيضا للولاة بمعالجة وضعية الاستثمار خارج الإطار التنظيمي، والتخلي عن مركزية قرارات عدم المطابقة ومنح الرخص الإدارية.

كما يجب على الحكومة توحيد وضبط النصوص القانونية قصد إصلاح المالية والجباية المحليتين، من أجل تنمية محلية دائمة، وعدم ازدواجية الضريبة المحلية مع تلك المفروضة مركزيا، على أن يجري

على وجه السرعة تثمين الممتلكات المحلية كمصدر لتمويل محلي من طرف الجماعات المحلية. كما دعا مشاركون في ورشة حول دور الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار خلال هذا اللقاء إلى منح الولاية صلاحيات أكبر في تسيير الاستثمارات محليا لاسيما فيما يتعلق بلا مركزية الإجراءات المتعلقة بالمصادقة على المشاريع الاستثمارية و منح العقار الصناعي.

هذه التدخلات تدل على القصور الوضع في القوانين العضوية واللوائح التنظيمية والتعليمات في دعم وتعزيز صلاحيات الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مع الإشارة ان التوجهات الأخيرة ركزت على الولاية فقط ، ومن المفروض ان يكون النقاش موسع امام المجالس المنتخبة والتي لها الدور المباشر متابعة الاستثمار ، وكذا منح الاستثمارات والصفقات العمومية وترشيد المال العام ، ومسؤولية هؤلاء والتجاوزات التي حدثت خلال عهديات انتخابية سابقة ، بالإضافة الى التأكيد على ضرورة تحسيس المواطن بأهمية الانتخاب وكفاءة هذه المجالس هو المدخل الوحيد للاستثمار المحلي ومرافقته.

لقد تضمن قانون الاستثمار في العديد من قواعده طرق منح الاستثمار والضمانات والامتيازات الممنوحة للمستثمرين ، والتعهدات الحكومية في توجهاتها الجديدة حول دور الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار المحلي ومرافقته، هناك كذلك بعض المحددات وردت في قانون الجماعات المحلية الأخير في هذا المجال ينبغي الإشارة إليها. فعلى سبيل المثال ورد في قانون البلدية 10/11 وفي المادة 107 منه " يعد المجلس الشعبي البلدي ببرامجه السنوية والمتعددة السنوات الموقفة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا ، وفي اطار المخطط الوطني للتنمية والمستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية ".

فيه اشار واضحة لضرورة توافق مخططات البلدية مع توجهات الدولة التنموية وفي اطار مخططاتها، في اطار صلاحياته ، وهو ما اكدته المادة 109 من ذات القانون والتي جاء فيها " تخضع اقامة اي مشروع استثمار و / او تجهيز على اقليم البلدية او اي مشروع يندرج في اطار البرامج القطاعية للتنمية ، الى الراي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولا سيما في مجال حماية الاراضي الفلاحية والتأثير في البيئة " ¹². وهذا فيه اشارة الى مكانة البلدية في مرافقة الاستثمار تحديد اهمته بالنسبة للبلدية وخصوصياتها وحتى اضرارها البيئية.

وهو ما اشارت اليه صراحة المادة 110 والتي جاء فيها " يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الاراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ولا سيما عند اقامة مختلف المشاريع على اقليم البلدية " . وهذا فيه جزء من الصلاحيات الممنوحة للبلدية في مجال الاستثمار الفلاحي وكذا مختلف المشاريع في مجال اختصاصها و مقدراتها وكفاءة مجلسها . ومن بين اهم المواد اشارة الى دور البلدية في الاستثمار هو ما ورد في احكام المادة 111 " يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل اجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي. لهذا الغرض ، يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته. تحدد كفاءات تطبيق

هذه المادة عن طريق التنظيم".

نصت المادة صراحة على دور الأخيرة في خلق الثروة وبعث كل المشاريع التي من شأنها تنمية قدرات البلدية في كل المجالات، وعلى أن تضع البلدية ذلك ضمن أولوياتها ومخططاتها التنموية، كما أشار المشرع إلى مراعات خصوصية كل بلدية وما تحويه من مكتسبات سواء كانت سياحية أو فلاحية أو صناعية، وهو ما أكدت عليه الحكومة في توجهاتها الأخيرة.

أما الولاية فهي محل اهتمام كبير من طرف الدولة خاصة مركز منصب الوالي، لكن قانون الولاية 07/12 تضمن بعض الأطر التي يمكن أن يلعب من خلالها المجلس الشعبي الولائي دورا في تعزيز الاستثمار المحلي، وهو ما تضمنته بعض المواد مثل المادة 75: "يبارد المجلس الشعبي الولائي حسب قدرات وطابع وخصوصيات كل ولاية، على عائق الميزانية الخاصة بالولاية، بكل الأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذا انجاز المعالم التذكارية بالتعاون مع البلديات.

كما يمكنه طبقا للتشريع المعمول به في مجال ترقية الاستثمار، تشجيع كل مبادرة ترمي إلى تفصيل التنمية المنسجمة والمتوازنة لإقليمها". هي من أهم المواد في هذا القانون التي أشارت صراحة إلى دور المجلس الشعبي الولائي في خلق الثروة ودعم الاستثمار وتشجيعه، في حدود إمكاناته المادية ومقدرات الولاية، والتسهيلات والمعلومات والمتابعة التي يمارسها المجلس لكل المشاريع الاستثمارية على مستوى الولاية والمنجزة في إطار التشريع المعمول به في مجال الاستثمار. وهو ما أكدته المادة 81 من ذات القانون "ينشأ على مستوى كل ولاية بنك معلومات يجمع كل الدراسات والمعلومات والاحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بالولاية". أما عن مرافقة المجالس الشعبية الولائية في مجال الاستثمار المحلي والمسائل المرتبطة به فقد جاء في أحكام المادة 82: "في إطار المخطط المذكور في المادة 80 يقوم المجلس الشعبي الولائي بما يأتي:

- يحدد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويبيدي رأيه في ذلك.
- يسهل استقادة المتعاملين من العقار الاقتصادي.
- يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.
- يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية باتخاذ آليات التدابير الضرورية".

أما عن مسؤولية المجالس الولائية في تطوير وخلق فرص الاستثمار مع مختلف الفاعلين المحليين من مؤسسات وإدارة محلية ورد في أحكام المادة 83 "يطور المجلس الشعبي الولائي أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية. ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار".

اما عن منصب الوالي فهو محل متابعة ومراقبة ودعم وتعزيز لمركزه في توجهات الحكومة ، رغم ان القانون لم يشير قانون الولاية صراحة الى توليه بصفة منفردة ماعدا متابعة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، لكن على الصعيد العملي فالتعليمات الممنوحة للولاة خاصة مؤخرا في استرجاع العقار ومتابعة كل من تخلص عن مشاريعهم الاستثمارية ، لا يوجد ما ينص عليها في هذا القانون والضمانات الممنوحة لذلك .

7- قيود الاستثمار المحلي في الجزائر بين التوجيه والتثمين للمقدرات الذاتية

من بين احد صور اللامركزية ومظاهرها الحقيقية هي الحرية في تثمين الممتلكات العقارية والتصرف فيها، وذلك لخصوصية هذه الوحدات والاختلاف في مقدراتها العقارية، فمنها السياحية والفلاحية والصناعية والسهوب والهضاب العليا، فكلها تحتاج الى نوع خاص من الاستثمار والاستغلال الذي يعزز مواردها المحلية، حيث يقتصر تثمين موارد الجماعات المحلية اليوم على الموارد الجبائية العادية من التأجير والسكن وغيرها، بينما تخضع الممتلكات العقارية للدومين العام فهي بذلك ملك للدولة وليس فقط للجماعات المحلية.

7-1- القيود المتضمنة في المخططات الوطنية والسياسات القطاعية (psd)

ان اغلب ما يميز توجهات السياسة الحكومية في الجزائر بالانتمية رغم التوجهات الحالية بخصوص الاستثمار وخلق الثروة، وذلك بتعزيز دور الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار ودعمها في تبني سياسات تنموية محلية نابعة من خصوصيات كل منطقة، لكن في العديد من المشاريع والمخططات التنموية الواردة صراحة او على سبيل الاحالة للتنظيم في كل القطاعات تدل على حجم الفوارق بين النصوص والممارسة، فالنزعة المركزية في توجيه هذه المخططات يحول دون قدرة هذه الوحدات اللامركزية التصرف في مقدراتها المختلفة بحرية، ومحدودية الصلاحيات الممنوحة للمجالس المحلية كهيئات تداولية ديمقراطية ، في منح مشاريع استثمارية في شتى القطاعات، ليبقي دورها فقط في الاحصاء وانتظار ما تقدمه الحكومة من مشاريع قطاعية.

ومن جهة اخرى كيف يمكن دهم هذه الوحدات في ظل غياب مشاريع قطاعية وطنية حسب مقدرات كل ولاية وبلدية، فالبنية القاعدية في الدولة لا تدخل في صلاحية هذه الوحدات، كالسدود و الطرقات و السكك الحديدية واماكن النقل والتخزين، والمنشآت السياحية، والمصانع الكبرى و التزويد بالطاقة بأنواعها وغيرها من الهياكل والمقومات الاستثمارية، يجب ان توزع بالعدل وبما يتفق وخصوصية الاستثمار الموجه في كل منطقة، من السواحل والهضاب العليا ووسط وعمق الصحراء. وهو ما ذكرته المادة 22 من القانون 20/01 المتعلق بتهيئة الاقليم والتنمية المستدامة.¹³

ومن بين القيود ايضا جاء في القانون رقم 16/08 المتعلق بالتوجيه الفلاحي على سبيل المثال في المادة 08: " تؤسس مخططات التوجيه الفلاحي على مستوى الولاية والمنطقة وعلى المستوى الوطني، وتشكل الاطار المرجعي لأعمال حفظ الفضاءات الفلاحية والمحافظة عليها، واستغلالها العقلاني

واستعمالها الافضل ضمن احترام القدرات الطبيعية، تحدد كفاءات المبادرة بمخططات التوجيه الفلاحي واعدادها ومضمونها والمصادقة عليها عن طريق التنظيم". وكذلك المادة 12: "تطبق ادوات تأطير العقار الفلاحي على الاراضي الفلاحية والاراضي ذات الوجهة الفلاحية التابعة للأماكن الخاصة للدولة وتلك التابعة للملكية الخاصة".¹⁴

كما وردت بعض القيود التي تحد من استقلالية الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار وخلق الثروة في القطاع السياحي، حيث ورد على سبيل المثال في المادة 8 من القانون 01/03 المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة: "تلتزم الادارات العمومية للدولة والجماعات الاقليمية وكذا الهيئات العمومية في اطار اختصاصاتها بإدراج ترقية السياحة ضمن سياساتها القطاعية". كما احالت المادة 12 من هذا القانون تهئية وانجاز المنشأة السياحية طبقا لمواصفات المخطط التوجيهي للسياحة".

مما يوضح ان اي استثمار يجب ان يكون بموافقة الهيئات المركزية، وفي اطار توجهاتها الوطنية والتي قد تكون في خارج اطار قدرات هذه الوحدات، خاصة في غياب بنوك معلومات متخصصة في كل من الولاية والبلدية، الامر الذي يرهن توجهات الاستثمار الوطنية ومنح المشاريع الى مستحقيها بناء على شروط موضوعية مدروسة، حيث يتوقف دور هذه الوحدات اللامركزية في تقديم الدعم الاداري البيروقراطي فقط، دون الحرية في المبادرة في استغلال العقار السياحي او غيره دون الرجوع الى موقفة الجهات الوصية.¹⁵

اضافة الى قيود اخرى تتعلق ببعض المجالات الاستثمارية التي لا تملك فيها الجماعات المحلية اية صلاحيات، كما ورد في نص المادة 18 من القانون 03/03 المتعلق بالمناطق التوسع السياحي ان: "تسند مهمة اقتناء وتهئية وترقية واعادة بيع وتأجير الاراضي للمستثمرين داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية لإنجاز المنشآت السياحية الى الوكالة الوطنية للتنمية السياحية". وهذا يقيد من حرية هذه الوحدات من استغلال مناطقها ومواقعها السياحية بكل حرية، فهي ادوات ذات تحكم مركزي في صيانة هذه المواقع وامنها وسلامتها، دون ان تكون تدخلاتها ذات اثر مادي كبير في ادارتها، مما يوضح غياب توجهات لامركزية في تفعيل دور الجماعات المحلية في العديد من المجالات الاستثمارية على غرار السياحية منها.¹⁶

7-2- القيود المتضمنة في المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المتعلق بتفويض المرفق العام

في اطار التوجهات الحديثة للدولة في ادارة وتسيير المرفق العام، في ظل الدولة التدخلية وكثرة الابعاء وضرورة اشراك القطاع الخاص في التنمية، جاء قانون تفويض المرفق العام كألية جديدة تهدف الى تفعيل التنمية المحلية بشكل خاص، كون ان العنلية تخص الجماعات المحلية وخاصة البلدية كوحدة لامركزية اساسية، حيث جاء في المادة 4 من ذات القانون ان: "يمكن الجماعات الاقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها، والمسؤولة عن مرفق عام، التي تدعى في صلب النص "

السلطة المفوضة"، ان تفوض تسيير مرفق عام الى شخص معنوي عام او خاص، خاضع للقانون الجزائري يدعى في صلب النص "مفوض له"، بموجب اتفاقية تفويض¹⁷.

رغم وضوح نص التفويض والجهات المعنية به خاصة الجماعات المحلية ، الا ان هذا القانون يطرح العديد من الاشكالات على مستوى التطبيق، هل هناك حرية مطلقة للجماعات الاقليمية في تقيض المرفق العام؟، وهل لديها ايضا الحرية في منح عقود الامتياز والبوت وغيرها حسب مقدراتها وخصوصياتها، ام ان ذلك لابد ان يحظى بموافقة الجهات المركزية. كل هذه الاشكاليات تعد قيود على مستوى الممارسة، حيث لا نفهم من فحوى هذا القانون ان هناك حرية مطلقة في الاستثمار في هذا الاطار دون موقفة الوالي بالنسبة للبلدية، والوالي يرجع بدوره للجهات المركزية لمنح موافقته.

حيث جاء في الفقرة 2 من المادة 19 ان : " عند تفويض بعض المرافق العمومية التي لا تستدعي اجراء الطلب على المنافسة، يتم تحديد هذه المرافق العمومية بموجب قرار مشترك بين وزير المالية والوزير المكلف بالجماعات الاقليمية، وفي هذه الحالة، يتم اختيار المفوض، بعد التأكد من قدراتهم المالية والمهنية والتقنية التي تسمح بتسيير المرفق العام العمومي". هذا من حيث تدخل السلطة المركزية في بعض المجالات محل التفويض.

اضافة الى اشكالية الرقابة على اشكال المرفق العام الواردة في المادة 52 من ذات القانون المتعلقة بالامتياز والايجار والوكالة المحفزة والتسيير، سواء كانت الرقابة كلية او جزئية فلم يحدد القانون صراحة ضمانات هذه الرقابة والياتها المباشرة في تحديد مستوى تطور هذه الاشكال من التفويضات واثرها على التنمية المحلية، وفي حالة الخطر لم تحدد بالتفصيل المسؤولية المادية ، حيث يعد سير المرفق لمدة معينة دون مردود يذكر شكل من هدر للمال العام، اضافة الى الاستثناءات الواردة على الاصل في الرقابة، كالقوة القاهرة او الحدث الفجائي او اعمال السيادة.

7-3- قيود الدومين العام :

حيث اكد التعديل الدستوري 2016 على ملكية الدولة والجماعات المحلية ، في المادة 18 : " الملكية العامة هي ملك المجموعة الوطنية. وتشمل باطن الأرض، والمناجم، والمقالع، والموارد الطبيعية للطاقة، والثروات المعدنية الطبيعية والحيّة، في مختلف مناطق الأملاك الوطنية البحرية، والمياه، والغابات. كما تشمل النقل بالسكك الحديدية، والنقل البحري والجوي، والبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وأملاكا أخرى محدّدة في القانون.

اما في المادة 19 : " تضمن الدولة الاستعمال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها لصالح الأجيال القادمة. تحمي الدولة الأراضي الفلاحية. كما تحمي الدولة الأملاك المائية العمومية. يحدد القانون كليات تطبيق هذه المادة. وفي المادة 20 ايضا والتي جاء فيها : " الأملاك الوطنية يحددها القانون. وتتكوّن من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كلّ من الدولة، والولاية، والبلدية. يتمّ تسيير الأملاك الوطنية طبقا للقانون.

هذا الساس الدستوري للدومين العام والخاص لكن بالنظر الى القانون الخاص بالأمالك الوطنية (القانون 30/90 المعدل والمتمم ب القانون 14/08) الخاص بالأمالك الوطنية، حيث يشمل مجموع الاملاك والحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدولة وجماعاتها الاقليمية، في شكل ملكية عمومية او خاصة، هذا حسب المادة 02 منه، كما يستعملها الجميع و الموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل اما مباشرة واما بواسطة مرفق عام، شريطة ان تكيف في هذه الحالة حسب طبيعتها او تهيئتها الخاصة، تكييفاً مطلقاً أو أساسياً مع الهدف الخاص لهذا المرفق، وفق ما جاء به نص المادة 13 من ذات القانون، والتي جاءت في بالتفصيل في نص المادة 14 منه .

والقراءة في هذه الاسس القانونية يؤكد سلطة الدولة ومركزيتها في اكبر قدر من الخدمات العامة، حيث تتصرف الدولة بطريقة مباشرة او غير مباشرة بإقامة مشاريع ومخططات في اطار (p s d)، اي المشاريع القطاعية على مستوى الجماعات المحلية، مما يقيد حرية وحدود الاستثمار خاصة وان مشاريع الحكومة تتصف بالنمطية وعدم التوافق مع خصوصية الجماعات المحلية، بالإضافة الي غياب بنوك معلومات خاصة لدي الولايات والبلديات دقيقة ومحينة حول ممتلكاتها، مما يرهن هذه المشاريع الاستثمارية ويحد من نجاعتها، الامر الذي يتطلب المزيد من الحرية والاستقلالية في هذا المجال للجماعات المحلية، بالمقابل تفعيل كل اليات الرقابة للحد من تجاوزاتها او اي انحراف في استعمالها لسلطاتها.

7-4- قيود الدومين الخاص

رغم ان قانون الاملاك الوطنية نص بصفة صريحة للأمالك الخاصة للولاية والبلدية، الا ان تسيير هذه الممتلكات وتثمينها وتقدير المشاريع الاستثمارية الصالحة لكل منها حسب مقدراتها، يبقى مرهون بالعديد من القيود المركزية، كالموافقة الضرورية للوالي او حتى الوزارة المعنية او الداخلية بمنح العقار الفلاحي مثلا، او اي تخصيص عقاري موجه للاستثمار الامر الذي يجعل من هذه الوحدات ادوات احصاء بدل التثمين والمبادرة المحلية. حيث نص قانون الاملاك الوطنية المعدل والمتمم في المادة 19 منه ان : " تشمل الاملاك الوطنية الخاصة التابعة للولاية ، جميع البنايات و الأراضي غير المصنفة في الاملاك الوطنية العمومية والتي تملكها الولاية وتخصص للمرافق العمومية و الهيئات الإدارية.

وكذلك المحلات ذات الاستعمال السكني و تابعها الباقية ضمن الاملاك الوطنية الخاصة التابعة للولاية أو التي اقتنتها أو أنجزتها بأموالها الخاصة، و الاملاك العقارية غير المخصصة التي اقتنتها أو أنجزتها الولاية. بالإضافة الى الأراضي الجرداء غير المخصصة التي تملكها الولاية ، والأمتعة المنقولة والعتاد الذي تفتتيه الولاية بأموالها الخاصة، و الهبات و الوصايا التي تقدم للولاية وتقبلها حسب الأشكال والشروط التي ينص عليها القانون. كما تؤول الاملاك الناتجة عن الاملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو البلدية التي تتنازل عنها كل منهما للولاية أو تؤول إليها أيلولة الملكية التامة، اضافة الى الاملاك التي ألغي تصنيفها في الاملاك الوطنية العمومية التابعة للولاية او العائدة إليها، وكذا الحقوق و القيم المنقولة

المكتسبة أو التي حققتها الولاية و التي تمثل مقابل حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية أو دعمها المالي. (المادة 19 من القانون 30/90 المعدل والمتمم بالقانون 14/08 الخاص بالأموال الوطنية)

كما تشتمل الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للبلدية جميع البنايات و الأراضي غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية التي تملكها البلدية و تخصص للمرافق العمومية و الهيئات الإدارية ، وكل المحلات ذات الاستعمال السكني و توابعها الباقية ضمن الاملاك الوطنية الخاصة التابعة للبلدية التي أنجزتها بأموالها الخاصة. وكذلك الأراضي الجرداء غير المخصصة التي تملكها البلدية الأملاك العقارية غير المخصصة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة، اضافة العقارات و المحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية كما عرفها القانون.

كما تكون في ملكية البلدية المساكن المرتبطة بالعمل أو المساكن الوظيفية التي عرفها القانون و نقلت ملكيتها إلى البلدية. و كل الأملاك التي ألغي تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التابعة للبلدية و العائدة إليها، بالإضافة الى الهبات و الوصايا التي تقدم للبلدية و تقبلها حسب الأشكال و الشروط التي ينص عليها القانون. ويمكن ان تنتازل الدولة عن الاملاك الوطنية الخاصة التابعة لها او الولاية للبلدية وتؤول لملكيتها ملكية تامة، اضافة الأملاك المنقولة و العتاد الذي اقتنته البلدية أو أنجزته بأموالها الخاصة. وكذا الحقوق و القيم المنقولة التي أقتنتها البلدية أو حققتها و التي تمثل قيمة مقابل حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية ودعمها المالي (المادة 20 من القانون 30/90 المعدل والمتمم بالقانون 14/08).

توضح هذه المواد الدومين الخاص لكل من البلدية والولاية حجم الممتلكات التي تؤول الى ملكيتها، فهي لا تعكس حجم الحرية والاستقلالية المالية لهذه الوحدات، سواء في تغطية نفقاتها وتمويلها الذاتي او لخلق مشاريع استثمارية كبرى للاستغلال الامثل لمواردها، خاصة فيما يتعلق بالبلدية التي لا تتعدي ملكيتها التأجير والبنايات والاراضي غير المصنفة والعقارات والمحلات ذات الطابع المهني والتجاري والحرفي، وحتى الاراضي الفلاحية على تراب البلدية تخضع في منحها لشروط محددة ، حيث جاء في المادة 5 من القانون 03/10 الذي يحدد شروط و كفاءات استغلال الاراضي الفلاحي التابعة للأملاك الخاصة للدولة.

انه : " يمنح الامتياز المنصوص عليه في هذا القانون، لأعضاء المستثمرات الفلاحية الجمعية و الفردية الذين استفادوا من أحكام القانون رقم 87-19 المؤرخ في 17 ربيع الثاني عام 1408 الموافق 8 ديسمبر سنة 1987 ، و الحائزين على عقد رسمي مشهر في المحافظة العقارية أو قرار من الوالي. هذا على سبيل المثال لا الحصر حيث لا يوجد في اي قانون او تنظيم حرية مطلقة للبلدية او الولاية التصرف في املاكها ملكية مطلقة، فهناك العديد من القيود المفروضة عن طريق التنظيم من مصالح مركزية او الوصاية والتي تقيض ما جاءت به من حرية واللامركزية في الاحكام العامة من الدستور.

7-5- قيود الجماعات المحلية في التمويل والتحصيل

رغم ان المشرع الجزائري اعطي من خلال التعديلات اعطي نوع من الديناميكية في استغلال المقدرات لكل من الولاية والبلدية، الا ان اهم ما يقيد حريتها في الاستثمار وخلق الثروة هو تصرفاتها القانونية ازاء تحصيل مواردها المالية وتأمينها، حيث تشكل الخزينة العمومية بمصالحها اللامركزية ممثلة في المحاسب العمومي جزءا من عملية التحصيل والتي لا تخضع لرقابة الجماعات المحلية، وذلك في اطار قانون المحاسبة العمومية (21/90) سيما فيما يتعلق بالأحكام الخاصة بوظيفة المحاسب العمومي وسلطته الذين يتم تعيينهم من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون صراحة لسلطته طبقا للأحكام المادة 34 من ذات القانون، كما تحدد المادة 33 منه ايضا الصلاحيات الواسعة في مجال تنفيذ الميزانية من صرف للنفقات وتحصيل الارادات.¹⁸

فهي سلطة اخرى مستقلة تحد من حرية تصرف البلديات في تحصيل مواردها، اضافة الى غياب الضمانات الفعالة والسريعة الممنوحة للجماعات المحلية او حتى المحاسب العمومي للجبر التحصيل الخاص بالدومين المالي لها. ان من اهم ما يقوم به المحاسب العمومي على سبيل المثال التحقق من مطابقة العمليات والتصرفات المالية للجماعات المحلية مع القوانين والانظمة المعمول بها في قانون المحاسبة العمومية، صفة الامر بالصرف المفوض له، شرعية عمليات تصفية النفقات، توفر الاعتمادات المالية، ان الديون لم تسقط اجالها او انها محل معارضة، الطابع الابرائي للدفع، تاشيرة عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والانظمة، الصحة القانونية للمكسب الابرائي، وهي تصرفات قانونية تنعكس بشكل مباشر على تحصيل الدومين المالي للجماعات المحلية خاصة البلدية لطابعها اللامركزي الديمقراطي الجواني.

7-6- قيود تتعلق بضعف التكوين والكفاءة في التثمين

من بين ابرز التحديات التي تواجهها الجماعات المحلية في تحريك الاستثمار المحلي هو كفاءة المجالس المنتخبة، من جهة وحتى الجهاز التقني البيروقراطي المرافق لهذه المجالس، حيث تشكل قيودا وصعوبات عملية تنعكس في خلق الثروة والقدرة على المبادرة، وتتعارض في الكثير من الاحيان طموحات اعضاء المجالس المحلية مع غياب الخبرة والكفاءة والتكوين والثقة في المصالح التقنية للولاية والبلدية، اضافة الى مستوى الاعضاء وتأهيلهم وقدرتهم على الابداع في خلق مشاريع استثمارية، وخلق اطار تشاركي تفاعلي للتوجيه استراتيجيات التنمية المحلية.

وهنا يدخل اطار قانوني اخر وهو النظام الانتخابي واثره على تشكيل المجالس المنتخبة وانعكاسه بصورة مباشرة على اداء هذه المجالس، فرغم الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون العضوي للجماعات المحلية، الا ان الواقع يثبت فشل العديد من المجالس المحلية في ممارسة مهامها فقط، دون الحديث عن الابداع والمبادرة، حيث يؤثر هذا النظام الانتخابي من خلال ضمانات النزاهة والشفافية والتمثيل، وكذلك شروط الترشح واكتساب هذه الصفة، وايضا فيما تعلق بالوعي والتنشئة والثقافة السياسية

والعوامل المؤثرة في السلوك الانتخابي. حيث جاء في نص المادة 79 من القانون العضوي المعدل 10/16 انه يشترط في الترشح الي المجلس الشعبي البلدي او الولائي مايلي:

- ان يستوفي الشروط المنصوص علي في المادة 3 المتعلقة بالسن (18) سنة يوم الاقتراع، ومتمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، ولا يوجد في احدى حالات فقدان الاهلية.
- مسجلاً في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.
- ان يكون بالغاً 23 سنة على الاقل يوم الاقتراع.
- ذا جنسية جزائرية.
- ان يثبت اداؤه للخدمة الوطنية او الاعفاء منها.
- الا يكون محكوم عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية او جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية.¹⁹

في قراءة لهذه الشروط ندرك ان اذا لم تتوفر الارادة الواعية والمسؤولة في عملية اختيار اعضاء المجالس المنتخبة، في شفافية وحرية ونزاهة وحياد للإدارة بشكل فعلي، واشراف قضائي بصفة عملية، قد يتم اختيار اي مواطن تتوفر هذه الشروط، والتي لا يعكس اي شرط منها مستوى الكفاءة والقدرة والدراسة، ما عدا اذا تحلى المواطن بسلوك انتخابي يجعل من هذه القيم اساس مفاضلته بين المترشحين، من منطلق ما يحملونه من برامج وبدائل تنمية محلية.

لكن تأخر العملية الديمقراطية المؤسسية و غياب السلوك الانتخابي النابع من تنشئة وثقافة سياسية ووعي بأهمية الانابة، جعلنا ندرج هذه المنظومة الانتخابية ضمن التحديات والقيود التي تحد من اداء المجالس المنتخبة في الاستثمار المحلي، وغياب المبادرة والابداع وخلق الفضاء التشاركي التشاوري المحلي، سيما فيما تعلق بالاستثمار وخلق الثروة، وتفشي الكثير من المظاهر التي تحد من دور الجماعات المحلية في الاستثمار المحلي، كقضايا الفساد والمحسوبية في منح عقود الاستثمار والصفقات العمومية والمتابعات القضائية المتكررة في هذا المجال.

8- رؤية قانونية لتعزيز قدرات الجماعات المحلية في مجال الاستثمار المحلي

رغم المحددات والضمانات القانونية والواردة في القانون العضوي للبلدية والولاية، وكذلك ماء جاء به قانون الاستثمار الجديد، ومختلف الاطر القانونية المرتبطة بالاستثمار المحلي في الجزائر، الا ان المحددات الموضوعية هي الاكثر تأثيراً في دورها وادائها في التمويل الذاتي و خلق الثروة، هذا ما يدفع الدولة الى ضرورة تبني اليات الحكم الراشد كمدخل لتعزيز قدرات الجماعات المحلية، من خلال عدة معايير، كتعزيز مستويات اللامركزية الادارية والمالية، ودعم الديمقراطية التشاركية كألية لدعم التنمية المحلية وخلق الثروة وتنويع السياسات التنموية الاستثمارية في اطار المخططات الوطنية، وذلك حسب مقدرات وخصوصية كل منطقة، واعادة النظر في شكل الرقابة الوصائية بمقدار ما يعطي حرية اكبر الى الجماعات المحلية في التصرف في ممتلكاتها وتثمينها.

إضافة الى الافراج عن التنظيمات المفسرة للقانون العضوي للجماعات المحلية في شقها المتعلق بالمبادرة ومشاركة المواطن في التنمية، او تعديل القانون الحالي في الشق المتعلق بالرقابة الشعبية التي تحرك العملية التنموية، من مجتمع مدني محلي ومواطنين وقطاع خاص، وكذلك المساواة بكل انواعها و التي تحد من التصرفات غير القانونية للمجالس المنتخبة كصورة للديمقراطية النيابية وممارسة السلطة باسم الشعب. ومن جهة اخرى تحرير الجماعات المحلية بإعادة النظر في العديد من القوانين والتنظيمات المتعلقة بنشاطها، مثل قانون الاملاك الوطنية، فهناك من الاملاك التي يجب ان تؤول الى الولاية والبلدية للتصرف فيها بشكل مطلق مع تعزيز الرقابة عليها فقط، وكل ما يتعلق بتنظيم الممتلكات الخاصة بالجماعات المحلية، واعطاء حرية اكبر في التصرفات الخاصة باستغلال مواردها في اطار تفويض المرفق العام، سواء مع مؤسسات عمومية او خاصة، حسب الطابع الاقتصادي والجغرافي والبشري لكل منها. وكذا اعطاء ضمانات اكبر لمنح مشاريع الاستثمار المحلي، و تعزيز قدراتها الرقابية في منح واسترجاع هذه الامتيازات خاصة على مستوى البلديات.

كما يجب ايضا اعادة النظر في المشاريع والمخططات التنموية الوطنية الموجهة للتنمية المحلية، والتي تتصف بالنمطية وعدم توافق المشاريع القطاعية مع خصوصية كل ولاية او بلدية، و وحتى مع التوجه الاقتصادي الليبرالي للدولة والشراكة مع القطاع الخاص، ومنح صلاحيات واسعة للمجالس المحلية في مرافقة الاستثمار، وليس فقط في الاحصاء وتقديم تقارير دورية عن المشاريع على ترابها، وتوسيع صلاحيات رؤساء المجالس الشعبية البلدية في هذا الاطار، على غرار الولاية مع توسيع دائر الرقابة على كل تصرفاتهم لضمان قدر من الشفافية والمساءلة.

الخاتمة

رغم المكانة التي تحضي بها الجماعات المحلية في الجزائر على الصعيد الدستوري والقانوني، الا ان الممارسة اثبتت مدي قصور هذه الاخيرة في النهوض بقضايا التنمية وخلق اكبر قدر من المبادرة والفاعلية والمشاركة في البيئة المحلية، وهو ما تسعى اليه السياسات الحكومية في محاولة منها الى الارتقاء بأدائها خاصة في قضايا التمويل وخلق الثروة ومرافقة الاستثمار، لكن هذا الاجراء العملي الفني الاجرائي يرتبط اساسا بكفاءة وقدرة المجالس المنتخبة التي يفرزها النظام الانتخابي من جهة وخصوصية المقدرات التي تحوزها كل ولاية او بلدية من جهة اخرى .

حيث تواجه الجماعات المحلية في الجزائر قصور الكبير في تحريك التنمية المحلية المستدامة والاستغلال الامثل للموارد المتاحة، بالنظر الى المشاكل التي تعاني منها على مستوى التسيير والتمويل واشراك المجتمع المدني المحلي، ، فهناك مفارقة كبيرة بين الاحكام العامة الواردة في الدستور والتي تشير الى شكل متميز من اللامركزية الادارية والمالية، الا ان النصوص التنظيمية تقيد في الكثير من الاحيان هذه الحرية خاصة في الشق المتعلق بالاستثمار وخلق الثروة، هذا ان وجدت وفي الكثير من الاحيان نلاحظ غياب هذه النصوص القانونية المفسرة والمحددة للتصرفات القانونية والمالية الخاصة بالجماعات

المحلية، وحتى في علاقة هذه الاخيرة بالبيئة الاجتماعية والاقتصادية المحيطة والتي يجب ان تستغل في التحفيز على الاستثمار وخلق الثروة.

لتبقى توجهات الدولة الحالية في تعزيز مستويات اللامركزية لهذه الوحدات، وضرورة تمويلها ذاتيا من جراء الازمة الاقتصادية ، وكذا الازمات والكوارث التي باتت تواجهها الجماعات المحلية والتي يتم متابعتها ومعالجتها مركزيا، مرتبطة اساسا بتعديل قانون الجماعات المحلية والنصوص التنظيمية المرتبطة به، بما يتوافق مع التعديلات الدستورية والديمقراطية التشاركية والحوكمة المحلية، وكذا المبادرة المحلية ومستويات الجوارية، في اطار محلي يتسم بالشفافية والمساءلة بأنواعها سيما الشعبية منها، و مركزية المواطن في هذه التوجهات التنموية المحلية.

الهوامش

- 1- عبد العزيز صالح بن حبتور، الادارة العامة المقارنة، ط 1، عمان الدار العلمية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، 2000، ص 66.
- 2- فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحلي ل، ط 1، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2001، ص 274.
- 3 - محمد محمود الطعمانة، الملتقى العربي الاول، نظم الادارة المحلية في الوطن العربي، عمان: 20/18 اوت 2003، ص 8.
- 4 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم المتضمن التعديل الدستوري 16/01 المؤرخ في 26 جمادي الاولى 1437 الموافق ل 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، ص 08.
- 5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21/02/2012، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29/02/2012.
- 6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22/يونيو/2011، الجريدة الرسمية رقم 37، المؤرخة في 03/07/2011.
- 7 - عبد المحسن محمد الرشود، الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، الرياض: دار الشبل للنشر والتوزيع، 1419 هـ، ص 3.
- 8- وزارة الحكم المحلي /الإدارة العامة للتطوير والبحث والدراسات، دراسة استطلاعية حول تصنيف الهيئات المحلية الفلسطينية، 2005.
- 9- محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف). الملتقى العربي الأول "نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي"، عمان: 18-20 اوت، 2003، المنظمة العربية للتنمية الادارية، ص 16.
- 10- الجمهور الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 2016، المادة 43.
- 11- الجمهور الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 09/16 المتعلق بترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية، العدد 26، 2016.
- 12- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون البلدية 11/10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011. الجريدة الرسمية رقم 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011.
- 13- المادة 22 من القانون 01/20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الاقليم والتنمية المستدامة، الجريدة الرسمية العدد 77، ص 23.
- 14: قانون رقم 08 - 16 مؤرخ في أول شعبان عام 1429 الموافق 3 غشت سنة 2008s يتضمّن التوجيه الفلاحي الجريدة الرسمية رقم 46 ص 7.
- 15- القانون 03/01 المؤرخ في فيفري 2003، المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة. الجريدة الرسمية العدد 11، ص 6.
- 16- القانون 03/03، المؤرخ في 17 فيفري 2003 المتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، الجريدة الرسمية، العدد 11، ص 16.

-
- 17- القانون رقم 18-199 ، المؤرخ في 5 اوت 2018 ، المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية ، العدد48، السنة 2018، ص5.
- 18- القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 اوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية ، العدد، 35، السنة 1990، ص 3411.
- 19- القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 28 اوي 2016، المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية ،العدد، 50، السنة 2016، ص 19-20.