ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2026 المجلد: العاشر العدد: الثاني ص.ص: 1882- 1896

تأثير العجز المالي على الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر

The impact of the financial deficit on the development role of local communities in Algeria

د. بودراهم ليندة*
مخبر البحث حول فعلية القاعدة القانونية
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية
lynda.boudrahem@univ-bejaia.dz

تاريخ إرسال المقال: 12- 05- 2026 تاريخ قبول المقال: 16- 08- 2026 تاريخ نشر المقال: 22- 09- 2026

الملخص:

تعاني الجماعات المحلية في الجزائر من عجز مالي مستمر، يعود أساسه إلى ضعف هيكل التمويل المحلي، الأمر الذي فرض عليها ضرورة تجنيد موارد مالية أخرى، بالاعتماد شبه الكلي على الإعانات الخارجية، وكذا الاستنجاد الدوري بالقروض المالية، لذا يبقى دورها التنموي محدودا، بحكم جمود مبادراتها التنموية من خلال قلّة تشجيعها للاستثمارات على المستوى اللامركزي، إضافة إلى عدم فعالية مخططاتها الإنمائية، وكذا التوجيه المركزي للقرار التنموي المحلي.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية– التمويل الذاتي– التنمية المستدامة –المخططات المحلية التنموية– الإعانات.

Abstract:

Local communities in Algeria suffer from a continuous financial deficit, the basis of which is the weakness of the local financing structure, which has imposed on them the necessity of recruiting other financial resources, relying almost entirely on external aid, as well as periodic support for financial loans. Therefore, their development role remains limited, due to the stagnation of their development initiatives through the lack of encouragement for investments at the decentralized

* المؤلف المرسل

level, in addition to the ineffectiveness of their development plans, as well as the central direction of local development decisions.

Keywords: Local communities- Self-financing -sustainable development- Local development plans- Subsidies.

المقدمة:

يسعى الاتجاه الحديث للتسيير الإداري إلى تبني التنظيم اللامركزي وتدعيمه، فما شهده العالم من تغيرات ترجمت أساسا في تحوّل دور الدولة من حارسة إلى متدخلة يتشعب نشاطها في مختلف المجالات، جعل الأسلوب المركزي غير قادر على مواجهة الطلبات المتزايدة والمتجددة.

على هذا الأساس غدت الجماعات المحلية شريكا أساسيا إلى جانب الدولة في تحديد وتنفيذ السياسة العامة، لذلك حاول المشرع الجزائري الارتقاء بها إلى فاعل أساسي في المجال التنموي عبر تخويلها صلاحيات إنمائية في حدود اختصاصها الاقليمي، في سبيل مسايرة مقتضيات التنمية المحلية.

فالتنمية المحلية أصبحت مطلبا اجتماعيا وحضاريا، كونها الرافد الأولي لبلوغ التنمية الشاملة المستدامة، لذا لا يتوقف هدف إنجاحها على الاعتراف للوحدات الإقليمية بصلاحيات تنموية متعددة، إنما يبقى رهينا بتسخير الإمكانيات الكفيلة بمواجهة تلك المهام، ويأتي في صدارتها ضرورة توفير هيكل مالي محلي كاف ومستقل، فالتمويل المحلي يمثل عصب تنشيط دواليب التنمية المحلية، بحكم انفراد الجماعات الإقليمية بتسيير أغلب موارده، مما يعبر عن مدى استقلاليتها في اتخاذ القرارات وضمان تنفيذها على أكمل وجه، إضافة إلى الدور الذي يؤديه في تمويل المشاريع الإقليمية وإنعاش الاقتصاد المحلي.

إن تشخيص الوضعية الراهنة للجماعات المحلية في الجزائر أثبت أن المشرع الجزائري اكتفى بتوفير الإطار القانوني دون المالي الذي يسمح بتفعيل الدور التنموي للهيئات الإقليمية، إذ ما تزال تسجل هذه الأخيرة عجزا مستمرا في ميزانياتها، مما أثر على قدرتها في تحريك عجلة التنمية المحلية.

إن المسعى من هذه الدراسة يكمن في إبراز عراقيل التمويل المحلي، والبحث عن مدى قدرة الجماعات المحلية على مسايرة مستجدات التطور ودفع عجلة التنمية أمام الإشكالات التي تعيق وضعيتها المالية، وذلك من خلال طرح الإشكال التالي:

ما مدى مساهمة الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية أمام العراقيل المالية المجابهة لها في الجزائر؟

لمعالجة هذه الإشكالية سيتم الاعتماد على المنهج التحليلي الذي يسمح في الجزء الأول من هذه الدراسة بالكشف عن أوجه القصور في نظام التمويل المحلي **(المبحث الأول)**، من خلال استقراء النصوص القانونية للجماعات المحلية وتقييم فعالية مواردها المالية، أما في الجزء الثاني منها سيتم تشخيص واقع الدور التنموي للجماعات المحلية في ظل وضعيتها المالية الراهنة **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول: مظاهر العجز المالي للجماعات المحلية في الجزائر

يشكل توفير قدر كاف من الحيوية المالية من مصادر كافية ومستقلة أحد المتطلبات الضرورية لتقوية وتدعيم دور الجماعات الاقليمية ومؤشر لمدى قدرتها على تمويل خطط التنمية المستدامة بالاعتماد على نفسها[1]، لذا سعى المشرع الجزائري إلى ضمان الاستقلالية المالية للجماعات المحلية قانونا، ويبرز ذلك من خلال امتلاك تلك الهيئات ميزانية خاصة بها تحوز فيها أهم الموارد التي تكفل لها التجسيد الفعلي لمهامها، لكن هذا التكريس لم يكن إلا ظاهريا، حيث يستشف من تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالتنظيم المحلي بقاء مفهوم استقلالية الجماعات المحلية غامضا بحكم اكتفاء المشرع بالتصريح بتمتع كل جماعة إقليمية بذمة مالية مستقلة دون تحصين ذلك بضمانات كفيلة بحماية النفوذ المالي للجماعات الإقليمية، إذ أدّت الثغرات القانونية وما وازاها من اختلال في التسيير إلى العجز المستمر للميزانية المحلية، وهو ما تعكسه قلّة الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية **(المطلب الأول)**، وكذا كثرة اعتماد هذه الأخيرة على التمويل الخارجي لمختلف نشاطاتها **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: ضعف الموارد الذاتية للجماعات المحلية في الجزائر

إن الأهمية التي تحظى بها الموارد الذاتية للجماعات المحلية جعلتها من أكبر الرهانات والتحديات التي تواجه كل تنظيم لامركزي، حيث تصعب وتتعقد من الحين إلى الآخر عملية التحكم فيها، لأن هذه العملية تقتضي أن تكون مصادر التمويل ذاتية، داخلية، مع ضرورة خلق توازن بين حجم النفقات والايرادات المحصلة حفاظا على الوحدة المحلية.

بما أن قياس درجة فعالية واستقلالية أي سلطة محلية يعتمد على مدى قدرتها المالية في تمويل مشاريعها التنموية من مداخيلها الذاتية، فإن تنوع الموارد الذاتية للجماعات المحلية في الجزائر يبقى عاجزا عن الارتقاء

[1] علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، فرع الحقوق، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص.13.

بالدور التنموي لهذه الأخيرة، وهذا بالنظر إلى الضعف الذي تعاني منه بسبب نقص الموارد الجبائية من جهة **(الفرع الأول)**، وما يقابلها من سوء استغلال الموارد غير الجبائية من جهة أخرى **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: عدم كفاية الموارد الجبائية المحلية

تلعب الموارد الجبائية دورا هاما في تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية، نظرا لامتيازها بالاستقرار مقارنة بالموارد الأخرى[2]، حيث تمثل 90 % من إجمالي الموارد المالية، وهي تتكون من مداخيل الضرائب والحقوق والرسوم المحصلة إما كليا أو جزئيا لفائدة الهيئات المحلية.

رغم تنوّع المصادر الجبائية للجماعات المحلية بتوطيد القاعدة المالية لهذه الأخيرة، إلاّ أنّ مختلف الهيئات الإقليمية لا تزال تعاني من تأخر برامج التنمية المحلية وعدم فعاليتها في معظم الأحيان[3]، وهذا بسبب تبعية النظام الجبائي للدولة، فالجماعات المحلية في الجزائر مجردة من أي سلطة جبائية تسمح لها بخلق أو تعديل أي ضريبة[4]، وتنفرد الدولة لوحدها بقرار إنشاء أو إلغاء الضرائب والرسوم مع تحديد الوعاء والمعدلات الضريبية، كما تقوم السلطة المركزية أيضا بجباية كل الضرائب مع تحويلها وتوزيعها إلى مختلف الهيئات المحلية المعنية، فضلا عن صلاحيتها في متابعة المتخلفين عن الدفع دون أي تدخل من الجماعة الإقليمية.

إن غياب معايير موضوعية يعتمد عليها في توزيع الجباية المحلية[5]منح للدولة سلطة احتكار كل الضرائب الأكثر انتاجية التي تتميّز بالطابع التصاعدي والنمو السريع كالرسم على رقم الأعمال والضريبة المفروضة على الدخل، في حين لا تستفيد الوحدات المحلية إلا من الضرائب التي تفرض على النشاطات الممارسة في إقليمها(الصيد، النقل...) والتي من النادر ايجاد جماعة اقليمية تعرف مجمل هذه النشاطات[6].

---

[2] YELLES CHAOUCHE Bachir, Budget de l'Etat et des collectivités locales, O.P.U, Alger, 1990, p. 251.

[3]شوقي جباري، عولمي بسمة، "تعبئة الموارد الجبائية كخيار استرتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية"، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، العدد 02، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2015، ص. 30.

[4]BOUMOULA Samir, « Contribution de l'identification des contraintes financières de Communes en Algérie : cas d'un groupe de communes de la région de Bejaia », *IDARA*, N° 02, 2010, p. 30.

[5] TARTOUR Laurence, L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français, bibliothèque finances publiques et fiscalité, tome 55, L.G.D.J, Paris, 2012, P.31.

[6]عقون سعاد، "أسباب قصور الموارد المالية للبلديات وسبل تنويعها"، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، عدد 02، مجلد 04، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أم البواقي، 2017، ص. 6.

الفرع الثاني: عدم تثمين الموارد غير الجبائية المحلية

تشمل الموارد غير الجبائية كل ما تملكه الجماعات الإقليمية من عقارات ومنقولات، وتتمثل مداخيلها في كل مل تتحصل عليه المجالس المحلية المنتخبة نتيجة استغلالها لتلك الأملاك بأساليب متعددة[7].

إدراكا من المشرع لقيمة موارد الأملاك فقد ألزم المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية[8]، لكن رغم ذلك تبقى عائدات الموارد غير الجبائية التي تحوزها الجماعات المحلية في مستويات ضعيفة، بسبب سوء تدبير موارد الأملاك، حيث يكاد ينعدم على المستوى المحلي العنصر البشري ذات المؤهلات العلمية الضرورية للإدارة الرشيدة للاختصاصات المحلية، مما يستثني الاعتماد على الخبرات والكفاءات وتسخيرها في التخطيط للمشاريع التي تخلق الثروة، وهو ما يؤكده عدم استغلال الجماعات الإقليمية للمجال الممنوح لها في إطار القوانين المحلية وقوانين الاستثمار للانفتاح على القطاع الخاص، فمازالت الأملاك المتبقية للجماعات الإقليمية يعتريها القدم والهشاشة نتيجة الاهمال ونقص الصيانة والتجديد، إضافة إلى عدم إجرائها لعملية التطهير والتصفية للممتلكات العقارية والمنقولة التي تحوزها، مما أدى إلى تعذر الانتفاع بها، فأصبحت تشكل عبئا ماليا على الخزينة المحلية[9].

المطلب الثاني: ديمومة التمويل الخارجي للجماعات المحلية في الجزائر

تجاوزا للوضعية المالية الصعبة التي تتخبّط فيها الجماعات الإقليمية وفّر المشرع الجزائري لهذه الأخيرة مصادرا تمويلية خارجية، بهدف ضخ السيولة المالية اللازمة لتدعيم البرامج والخطط المحلية في حالات استثنائية ووفق شروط محددة مسبقا، لكن عدم تحقيق الهيئات المحلية للاكتفاء الذاتي الذي يؤهلها لتغطية بنود الإنفاق، فرض عليها القيام بعملية بحث دائمة بهدف تجنيد الموارد المالية المستحقة لضمان التوازن بين حجم الأعباء المحلية ومردودية الناتج المحلي، لذا غدت الإعانات المالية التي تقدمها السلطة المركزية ضمانا لالتزام الإدارة المحلية بمعايير الأداء، هذا ما دفع مختلف الجماعات المحلية إلى خرق مبادئ التمويل الخارجي، حيث اصبحت تعتمد على آلياته بشكل مستمر من خلال اعتمادها المبدئي على الإعانات الخارجية **(الفرع الأول)**، وكذا استنجادها الدوري بآلية القرض المالي **(الفرع الثاني)**.

---

[7] بن الحاج جلول ياسين، " أهمية تفعيل الايرادات المحلية غير الجبائية في تمويل التنمية المحلية–حالة الجزائر–"، مجلة البديل الاقتصادي، العدد 8، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017، ص. 153.

[8] المادة 163 من قانون رقم 11–10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011، معدل ومتمم بأمر رقم 21–13، مؤرخ في 31 أوت 2021، ج. ر. ج. ج عدد 67، صادر في 31 أوت 2021.

[9] علو وداد، المرجع السابق، ص ص. 49–52.

الفرع الأول: الاعتماد المبدئي للجماعات المحلية على الإعانات الخارجية

فرض الواقع المالي الهش للجماعات المحلية في الجزائر حتمية اعتمادها مبدئيا على الإعانات الخارجية، التي تعتبر ذات طابع استثنائي وتكون دائما محل تبرير ووفق إطار قانوني خاص، مراعاة للضوابط المنصوص عليها في قانوني البلدية[10] والولاية[11].

فتسجيل عجز مستمر في الميزانية المحلية يجعل الجماعات المحلية غير قادرة على تحمّل تبعات نفقاتها الضرورية واللازمة، ناهيك عن أداء مهامها التنموية، لاسيما أمام توسيع قائمة النفقات الإجبارية المحددة في التشريع البلدي[12]، فالوحدات الإدارية المحلية ملزمة بالتقيّد بهذه القائمة في كل سنة مالية، ولا يمكن لها إجراء أي تعديل أو إلغاء في محتواها، باعتبارها جدّ ضرورية يؤدي إهمالها إلى المساس مباشرة بالمنفعة العامة[13]، وعليه، إن غياب الموارد المالية على المستوى المحلي يجبر حتما الجماعات الإقليمية إلى اللجوء الدائم لطلب مساعدات مالية من السلطة المركزية لضمان استمرارية سير المصالح العمومية.

الفرع الثاني: الاستنجاد الدوري للجماعات المحلية بمبالغ القروض

رخّص المشرع الجزائري للهيئات المحلية بحق اللجوء إلى الاقتراض المالي من أجل تمويل مشاريعها التنموية، وهذا ما أكدته المادة 174 من قانون البلدية، والمادة 156 من قانون الولاية، لكن بشروط محددة، أهمها إلزامية استشارة السلطة الوصية بشأن كل عملية اقتراض والحصول على موافقتها المسبقة.

رغم اعتبار القروض موردا استثنائيا إلاّ أنّ تضافر ضعف الموارد الذاتية للجماعات المحلية مع عدم كفاية الإعانات الخارجية، قاد الجماعات المحلية إلى الاستنجاد الدوري بمبالغ القروض التي يمكن لها الحصول عليها، الأمر الذي ساهم في تفاقم مديونيتها، لأن عدم التوظيف الرشيد لتلك المبالغ بسبب تصلّب الفساد المالي في الإدارة المحلية ونقص تأطير موظفيها بالشكل الذي يؤهلهم للتسيير المثالي للمالية المحلية واستغلالها في الإنتاجية والخدمات المثمرة، أدى كل ذلك إلى إرهاق الميزانية المحلية بأعباء مالية تفوق قدرتها على التسديد وجعلتها رهينة للجهات المقرضة.

---

[10] المادة 172 من قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

[11] المادة 154 من قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.

[12] المادة 198 من قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

[13] BOUMOULA Samir, « La problématique des finances publiques locales en Algérie : Décentralisation réelle ou supposée ? cas de quelques communes de la wilaya de Bejaia »,*Revue des Sciences Economiques et de Gestion*, N° 08, 2008, p p 12-14, pp. 1-20.

المبحث الثاني: محدودية الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر

تعد التنمية المحلية عملية تغيير حضاري مقصودة ومخطط لها، فهي محسوبة التكاليف، مهيئة الوسائل، ومتوقعة النتائج، هذا ما يبرر قيامها على أساس قواعد مدروسة يتمثل جوهرها في وجوب الاعتماد على الموارد المحلية المتاحة[14]، فأسس التنمية على المستوى المحلي تقتضي من الجماعات الإقليمية تسخير إمكانياتها الذاتية بغرض الخروج من بؤرة التخلف وتحقيق نقلة نوعية في شتى المجالات، دون الاعتماد على الموارد الخارجية إلا استثناءا وفي الحالات المضبوطة قانونا، لكن تراجع ناتج الموارد الذاتية المحلية في الجزائر وما أفرزه من ارتفاع في حجم الإعانات الحكومية، ساهم في جمود الأداء التنموي للجماعات الإقليمية **(المطلب الأول)**، فلا يزال دورها في هذا المجال محدودا خاصة أمام التدخل الكثيف للسلطة المركزية وتوجيهها للقرارات التنموية المحلية **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: جمود المبادرة التنموية للجماعات المحلية في الجزائر

إنّ الاعتراف للجماعات الإقليمية بصلاحيات واسعة في المجال التنموي لا يعدّ جديرا ولا كافيا من أجل تأهيل المجالس الشعبية المحلية لرفع تحدي التنمية بمفردها، لأن هذه الأخيرة لا تبنى إلاّ على أساس ركن أصيل يتجلى في وفرة الموارد المالية الضرورية لمواجهة أعبائها، لذا فإن تعدد الفجوات التي تعتري نظام التمويل المحلي في الجزائر كبّل الجماعات المحلية وجمّد مبادراتها التنموية، ويتأكد هذا من خلال نقص تشجيع الاستثمارات المحلية **(الفرع الأول)** أمام عدم فعالية المخططات التنموية على المستوى المحلي **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: نقص تشجيع الجماعات المحلية للاستثمار المحلي

يعتبر الاستثمار المحلي اذن من الحلول الفعالة للخروج من الأزمة المالية التي تمرّ بها الجماعات المحلية[15]، غير أن الواقع في الجزائر يفنّد هذا الطرح بدليل غياب المبادرات المحلية التي تهدف إلى استقطاب مشاريع استثمارية، وخلق أنشطة منتجة للمداخيل، فرغم امتلاك الجماعات المحلية لفرص عديدة من أجل الاستثمار، إلا أنها أظهرت تراجعا ملحوظا في هذا المجال ومن مختلف الزوايا: حيث تكاد تنعدم تجربة الاستثمار المالي للجماعات الإقليمية في الجزائر بسبب نقص الخبرة وعدم وجود بورصة نشيطة على مستوى كل إقليم من الأقاليم، ويعاني أيضا القطاع الإنتاجي للهيئات المحلية من قلّة المشاريع التي تستهدف

[14] آكلي زكية، كافي فريدة، "التنمية المحلية في الجزائر: قراءة للنهوض بالمقوّمات وتجاوز العوائق"، مجلة اقتصاديات المال والأعمال، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوصوف، ميلة، 2017، ص. 79، 98.

[15] HAFID Ilias, DANI EL KEBIR Maachou, « Investissement direct étranger en Algérie : attractivités et opportunités », Revues Maghrébine d'Economie et Management, N°2, Mascara, 2015, p1.

زيادة نشاطات التحويل، التركيب والتوزيع، لأن نقص الموارد المالية المحلية قلّص من حظوظها في إنشاء مقاولات وشركات إما عمومية أو بالشراكة مع الخواص ومتخصصة في ممارسة ذلك النشاط، كما امتدّت آثار العجز المالي المحلي حتى إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تعتبر النموذج الأمثل لترقية المشاريع التنموية المحلية، لكون مهمتها الأساسية تتمثل في تنفيذ وإنجاز ما تم تخطيطه من قبل الجماعات المحلية، لذا ينبغي على هذه الأخيرة أن تبادر طبقا لصلاحياتها باتخاذ كل التدابير الرامية إلى دعم وترقية تلك المؤسسات[16]، لكن ضعف التمويل المحلي أدى إلى تدني مستوى مساعدات الهيئات الإقليمية لهذا النوع من المؤسسات.

زيادة على ذلك، يكيّف مناخ الاستثمار في الجزائر بأنه غير ملائم لجذب الاستثمارات الأجنبية، بحكم تأرجح البيئة السياسية والأمنية التي تؤدي إلى نفور الأجانب وعدم طرحهم لمشاريع تنموية في ظل عدم استقرار هذه البيئة، وكذا صعوبة الحصول على المعلومة، الأمر الذي يثير مشاكل ذات طابع إداري وتنظيمي[17].

الفرع الثاني: عدم فعالية المخططات التنموية المحلية

يعتبر التخطيط المحلي من أهم أدوات التنمية المحلية، لأنه يعمل على التوظيف الرشيد لإمكانيات الوحدات الإدارية الإقليمية من أجل تحقيق أفضل العوائد على مختلف المستويات، لكن تقييم حصيلة المخططات التنموية المحلية في الجزائر أضفى إلى عدم فعاليتها مقارنة بالهدف المنشود منها، وهذا بفعل تعثر التجسيد الفعلي للبرامج التنموية المسطرة في إطارها، فغالبا ما يتأخر تنفيذ المشاريع على المستوى المحلي خلال الفترة المحددة لها قانونا بسبب الأزمة المالية الخانقة التي تعاني منها الجماعات المحلية، وما وازاها من قصور رقابة الإدارة المحلية لمدى التقدم في أساسيات المشروع، وهذا قد ينجر عنه ارتفاع تكاليف إقامة تلك المشاريع، مما يضاعف من حدّة الضغط المالي المحلي، خاصة أن اعتمادها على الإعانات المركزية أضحى غير كافيا لتنشيط برامجها في ظل إرساء سياسة ترشيد النفقات.

كما أن التخطيط عبارة عن عملية معقدة يشترط فيها تحقيق توازن بين الالتزامات المحددة والأعباء المالية الموجودة ضمن رؤية استراتيجية شاملة، لذا ينبغي أن يتكفل بها ذوي الخبرة والكفاءة في هذا المجال، لكن

[16] معوان مصطفى، دور الجماعات المحلية في دعم وتشجيع المشاريع الاستثمارية في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مداخلة ألقيت في إطار الملتقى الوطني حول: "المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وتحديات المناخ الاقتصادي الجديد"، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 22-23 أفريل 2003، ص. 3.

[17] SADOUDI Mouloud, « L'investissement prive en Algérie : des frustrations passées aux entraves présentes », les cahiers du MECAS, N°2, faculté des sciences économiques, de gestion, des sciences commerciales et financières, université Tlemcen, 2006, p p. 71-80.

إطلاق المشرع الجزائري لحرية الترشح إلى المجالس المحلية المنتخبة أدى إلى غياب الإطارات المؤهلة للتسيير المثالي للعمل المحلي، فالمسؤولين المحليين وأعوانهم يتم انتقائهم على أساس شروط لا تستجيب لمعايير الكفاءة[18]، وحتى بعد اختيارهم لا يخضعون لأدنى تكوين من أجل التعرف على احتياجات الجماعات الإقليمية وقدراتها المالية، الشيء الذي ينعكس سلبا على برامج التنمية المحلية، إذ يتم اعتماد مشاريع منقولة بتكاليف معتبرة، أو تسجيل مشاريع مستعجلة وغير مدروسة خارجة عن أسس التخطيط المحلي.

وما ساهم في استمرارية ركود مخططات التنمية على المستوى اللامركزي هو استبعاد الإدارة المحلية للمواطنين وإقصائهم في مراحل إعداد هذه الأدوات، وبالتالي يتم صياغة مشاريع بعيدة عن رغباتهم ومطالبهم، الأمر الذي يجعل تنفيذها واقعيا يلقى معارضة شعبية دائمة.

المطلب الثاني: التوجيه المركزي لمشاريع التنمية المحلية

إن البعد المالي للاستقلال المحلي له من المكانة ما يجعله ذو تأثير بالغ على تجسيد مفهوم اللامركزية الإدارية في الجزائر، ويقصد بذلك تلك الصلة الموجودة بين الدولة والجماعات الإقليمية والتي يفترض أن تكون علاقة استقلالية بالدرجة الأولى، وأن لا تتدخل الدولة إلا استثناء وبالشكل الذي لا يؤثر على سلطة اتخاذ القرار على المستوى المحلي، خاصة عند الحديث عن فكرة التنمية المحلية التي تعبّر مقوّماتها عن تحريك وتحرير طاقات، تنمية مهارات، وتوسيع خيارات من طرف الهيئات المحلية المنتخبة بالاعتماد على إمكانياتها الذاتية والاستغناء عن الدعم الخارجي[19].

تعتبر وضعية التنمية المحلية في الجزائر مغايرة تماما لهذا النسق، ويظهر ذلك من خلال سيطرة السلطة المركزية على سلطة تحديد المشاريع التنموية على المستوى اللامركزي **(الفرع الأول)**، فضلا عن فرضها رقابة صارمة عليها **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: تخصيص التمويل المركزي في مشاريع محددة

يلعب التمويل المركزي دورا أساسيا ومزدوجا في مجال التنمية المحلية، إذ لا تقتصر مهمته على إثراء ميزانية المجالس الشعبية المحلية على المستوى الإقليمي فحسب، بل إن آثاره تمتد إلى درجة تخطيط وتسيير المشاريع الإنمائية المحلية، ويتجلى ذلك من خلال تأسيس المشرع للإعانات التي تستفيد منها الجماعات

[18] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017، ص ص. 169-173.

[19] شريفي أحمد، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2010، ص. 16.

الإقليمية على مبدأ التخصيص، هذا ما أقره قانون البلدية في المادة 173 منه التي نصت: "تقيد الاعتمادات المالية للتجهيز بعنوان مساهمات الدولة أو ميزانية الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية وكل الإعانات الأخرى بتخصيص خاص"[20]، كما أكدّه أيضا قانون الولاية بنصه على أن إعانات الدولة الممنوحة للولاية تخصص للقرض الذي منحت من أجله، مع تقييده للاعتمادات المالية للتجهيز بعنوان مساهمة الدولة في ميزانية الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية وكل الإعانات الأخرى بتخصيص خاص[21].

إن إدراج هذا المبدأ في العلاقة القائمة بين الدولة والجماعات المحلية يحدّ عمليا من استقلالية هذه الأخيرة، لأن تقديم الإعانات الخارجية لها لم يكن مجانا، إنما تعبير عن رغبة السلطة المركزية في توجيه وقيادة التنمية المحلية التي أصبحت سياسة مشتركة تديرها الدولة بإشراك المجالس المحلية المنتخبة، مع ترجيح الكافة لصالح السلطة المركزية كونها المسؤولة عن ضبط مجالات الإنفاق المالي وترتيب الاختيارات الاقتصادية.

كبّل توجيه الإعانات وتخصيصها قدرات الجماعات المحلية في اتخاذ القرار التنموي، هذا ما يدفع إلى القول بأن صلاحياتها في هذا الإطار ليست إلا صلاحيات رمزية، بحكم أن تعدد اختصاصاتها يفوق إمكانياتها المالية وكفاءاتها البشرية، فلم تعد المجالس الشعبية المحلية تبادر بأي مشاركة إنمائية ايجابية، بل أضحت تنتظر توجيهات وعم السلطة المركزية لتنفيذ السياسة التنموية لهذه الأخيرة، الأمر الذي يجعل تلك المجالس رهينة المساعدات المالية التي تقدمها الدولة، إذ أصبحت مجرد هيئات تنفيذية لبرامج محددة على الصعيد المركزي[22].

الفرع الثاني: تشديد الرقابة المركزية على النشاط التنموي المحلي

تعتبر سلطة الرقابة التي تمارسها الهيئات المركزية على الجماعات المحلية ركنا جوهريا في التنظيم اللامركزي دون أن تنتفي معه استقلالية هذه الأخيرة، لأن نقل الاختصاصات والصلاحيات من المركز إلى الإقليم وما يصاحبه من تحويل في الاعتمادات المالية ينبغي أن يكون تحت غطاء قانوني يضمن تنفيذ المجالس المحلية المنتخبة للالتزامات المفروضة عليها في إطار المشروعية.

حفاظا على تلك المبادئ كان لزاما وضع الجماعات المحلية تحت وصاية السلطات المختصة، مع وجوب حصر نطاق تلك الرقابة في الحدود التي تحقق الموازنة بين الهيئات الإقليمية وباقي السلطات في الدولة

[20] المادة 173 من قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
[21] المادتان 154، 155 من قانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.
[22] برازة وهيبة، المرجع السابق، ص. 267.

بالشكل الذي يصون الوحدة الوطنية، هذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي من خلال تقريره حدودا للرقابة الممارسة على الجماعات المحلية والتي تتعلق كأصل عام بعدم المساس بمبدأ الإدارة الحرة للشؤون المحلية وإن تم ذلك فيجب أن يكون في نطاق ضعيف وعلى صعيد بعض المجالات فقط[23].

يعتبر الوضع مخالفا في الجزائر أين أخضع المشرع الجماعات المحلية إلى إجراءات رقابية متعددة الأوجه والأوصاف والتي مسّت أعمال الجماعات الإقليمية، وهو الأمر الذي يترجم الطابع المركزي للنشاط التنموي على المستوى المحلي بحكم تسليط رقابة مشددة عليه.

لم تكتف السلطات المركزية بتوجيه مشاريع التنمية المحلية عبر تخصيص الإمدادات الحكومية، بل إنها سعت من خلال ذلك إلى الاحتفاظ لنفسها بحق الإشراف والتوجيه كسبيل لاستبعاد المبادرة المحلية في المجال الإنمائي والإبقاء على فرض توجهها الأحادي والسلطوي في شتى الميادين، لأن استفادة الجماعات المحلية من الإعانات يكون ضمن إطار قانوني محدد مسبقا، يتضمن إجراءات منح الإعانة، كيفية إنفاقها، وأشكال الرقابة عليها[24]، كما يستتبع صرف الإعانات تدخل السلطة المركزية للتأكد من استخدامها في وجهتها المحددة، وذلك عبر مراقبتها للعمل، تقييمها فعالية برنامج المساعدات، وتقريرها مدى تأثير الدعم على مستوى التنمية المحلية.

لقد أدى التمويل المركزي إلى إخضاع الجماعات المحلية لأشكال أخرى من الرقابة، تتمثل في الرقابة التقنية التي تمارسها المصالح التقنية التابعة للمديريات التنفيذية المركزية للولاية، وهذا من خلال التأشيرة التقنية على كل المشاريع، فقبل قيام الجماعات الإقليمية بأي نشاط يتعيّن عليها أن تحترم كل التعليمات التي تتلقاها من السلطة المركزية، فالرقابة التقنية تعدّ بمثابة تصرفات أو أعمال تملي الدولة بموجبها على المجالس المحلية المنتخبة السلوك الواجب اتباعه في التسيير حتى قبل اتخاذ القرار، ويؤدي هذا الأسلوب إلى اصطدام مركزية سلطة القرار بلامركزية وسائل التنفيذ وإجراءاته[25].

كما يلتزم كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي في إطار المخططات المحلية للتنمية بإرسال تقارير دورية للجهة الوصية تتضمن نسبة استهلاك الاعتمادات المالية ونسبة الإنجاز المادي للمشروع[26]، وهذا ما يفتح المجال لرقابة الملاءمة التي تلغي كل روح لأي مبادرة تنموية محلية.

---

[23] TARTOUR Laurence, Op Cit, P. 50.

[24] عقون سعاد، المرجع السابق، ص. 15.

[25] بن ناصر وهيبة، " التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 6، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لونيسي علي، البليدة، 2013، ص. 107.

[26] عقون سعاد، المرجع السابق، ص. 16.

يبرز أيضا تشديد الرقابة المركزية على نشاطات التنمية المحلية في مظهرها المالي، فالميزانية المحلية تعتبر المحرك الرئيسي لتجسيد الاختصاصات التنموية اللامركزية، في حين يلاحظ أن مختلف مداولات المجالس الشعبية البلدية والولائية[27] الخاضعة للتصديق ترتبط مواضيعها بالشؤون المالية، مما يكيّف التصديق مجرد آلية تهمش بواسطتها السلطة المركزية دور الجماعات المحلية في إدراج برامج التنمية المحلية بكل حرية ضمن ميزانيتها السنوية.

الخاتمة:

نخلص في الختام إلى أنّ ~~عجز هيكل التمويل المحلي~~ بفعل ~~عدم تحقيق الجماعات المحلية للاكتفاء المالي كان له تبعات ثقيلة على مساهمتها في تحريك عجلة التنمية المحلية، إذ لا يزال دورها التنموي محدودا بالنظر إلى تدني مستوى الاستثمارات المحلية التي تفتقد إلى الإمكانيات التحفيزية لجذب المستثمرين،~~ ناهيك عن ركود المخططات المحلية التنموية، ~~كما أن كثرة اللجوء إلى التمويل الخارجي دفع بالجماعات الإقليمية إلى التخلي عن مبادرتها الايجابية في عملية التنمية بحكم توجيه الدولة وتخطيطها للمشاريع التنموية وذلك عبر تخصيص الإعانات المركزية في مشاريع محددة مع فرض رقابة صارمة على النشاط التنموي المحلي.~~

إن الأزمة المالية التي تنتاب النظام المالي المحلي وما أفرزته من تراجع في الأداء التنموي للجماعات المحلية راجع إلى حداثة التجربة الجزائرية في تشجيع فكرة التنمية على المستوى اللامركزي، لذا تبقى هذه التجربة قابلة للإصلاح والتطور بالاستناد إلى بعض المقترحات التالية:

- الضمان الفعلي لاستقلالية الجماعات المحلية بتكريس لامركزية حقيقية تفعل في إطارها كل الركائز التي تصون المركز القانوني الذي ينبغي أن تحظى به الهيئات الإقليمية.
- تعميق إصلاح النظام الجبائي عبر استحداث منظومة جبائية محلية مستقلة، تتمتع في إطارها الجماعات المحلية بسلطة مالية تخوّل لها صلاحية تحديد الوعاء والمعدل الضريبيين وتوسيعه وفقا للمعايير المناسبة، فضلا عن التصدي لظاهرتي الغش والتهرب الضريبي من خلال تقرير إجراءات تشريعية واضحة وتطبيق عقوبات ردعية ضد مخاليفها.
- تثمين موارد الأملاك المحلية باتباع أحسن الطرق في استغلالها، كما يتعين على السلطات المحلية توفير العناية والصيانة اللازمة لها في سبيل تهيئتها للانتفاع بها، مع وجوب تحيين تسعيرتها وفقا لوظيفتها الخدماتية.

[27] المادة 57 من قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، والمادة 55 من قانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

- ترقية وتأهيل الموارد البشرية للمجالس الشعبية المحلية من خلال اعتماد توجه تكويني مستمر وفعال، من أجل ترشيد عملية الإنفاق المحلي، وحوكمة المسار التنموي للجماعات الإقليمية باعتماد مخططات مدروسة وفق استراتيجية شاملة ومستدامة.
- التخفيف من حدّة الوصاية الإدارية بالتركيز على الرقابة القضائية والشعبية، وكذا تضييق نطاق تدخل السلطة المركزية بتمكين الهيئات اللامركزية من التمتع بحرية التصرف في مواردها وميزانيتها وفقا لمتطلبات التنمية، وتدعيم أجهزتها بسلطات فعالة تتضمن صلاحيات المتابعة والمراقبة لكيفيات تسيير برامجها التنموية.
- إعادة النظر في طبيعة الإعانات المركزية، إذ ينبغي حصر غرضها في الهدف التمويلي، دون استغلالها للتدخل في اتخاذ القرار المحلي الذي يعدّ من صميم الإدارة المحلية.
- بعث وتفعيل نشاط الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وإصلاح نظام التضامن الحالي من خلال ترسيخ البعد اللامركزي وإنشاء صناديق جهوية.
- تعزيز الدور التنموي للجماعات الإقليمية بإعادة النظر في الصلاحيات التنموية المنوطة لها وتحديدها بالتناسب مع المصادر المالية المتوفرة.
- تكثيف الجماعات المحلية لجهودها في البحث عن مصادر مالية أخرى تحررها من التبعية للمركز، كتشجيع المبادرة الفردية عم طريق إشراك الخواص في عملية التنمية المحلية، خلق بيئة استثمارية محلية محفزة، وإعادة الاعتبار للنشاط التنموي بتنشيط مبادراتها في كل الميادين.

قائمة المصادر والمراجع:

قائمة المصادر والمراجع باللغة العربية:

أولا: النصوص القانونية

1. قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011، معدل ومتمم بأمر رقم 21-13، مؤرخ في 31 أوت 2021، ج. ر. ج. ج عدد 67، صادر في 31 أوت 2021.
2. قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.

ثانيا: الرسائل

1. برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.
2. شريفي أحمد، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2010.
3. علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، فرع الحقوق، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.

ثالثا: المقالات

1. آكلي زكية، كافي فريدة، "التنمية المحلية في الجزائر: قراءة للنهوض بالمقوّمات وتجاوز العوائق"، مجلة اقتصاديات المال والأعمال، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوصوف، ميلة، 2017، ص ص. 95-114.
2. بن الحاج جلول ياسين، " أهمية تفعيل الايرادات المحلية غير الجبائية في تمويل التنمية المحلية- حالة الجزائر-"، مجلة البديل الاقتصادي، العدد 8، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017، ص ص. 135-162.
3. بن ناصر وهيبة، " التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 6، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لونيسي علي، البليدة، 2013، ص ص. 88-111.
4. شوقي جباري، عولمي بسمة، "تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية"، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، العدد 02، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2015، ص ص. 30-41.
5. عقون سعاد، "أسباب قصور الموارد المالية للبلديات وسبل تنويعها"، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، عدد 02، مجلد 04، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أم البواقي،2017، ص ص. 527-552.

خامسا: أشغال الملتقيات

- معوان مصطفى، دور الجماعات المحلية في دعم وتشجيع المشاريع الاستثمارية في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مداخلة ألقيت في إطار الملتقى الوطني حول: "المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وتحديات المناخ الاقتصادي الجديد"، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 22-23 أفريل 2003، ص ص. 1-11.

قائمة المصادر والمراجع باللغة الأجنبية:

A. Ouvrages

1. YELLES CHAOUCHE Bachir**,** Budget de l'Etat et des collectivités locales OPU, Alger, 1990.
2. TARTOUR Laurence**,** L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français, bibliothèque finances publiques et fiscalité, tome 55, L.G.D.J, Paris, 2012.

B. Articles

1. BOUMOULA Samir**,** « La problématique des finances publiques locales en Algérie : Décentralisation réelle ou supposée ? cas de quelques communes de la wilaya de Bejaia »,*Revue des Sciences Economiques et de Gestion*, N° 08, 2008, pp. 1-20.
2. . _____, « Contribution de l'identification des contraintes financières des Communes en Algérie : cas d'un groupe de communes de la région de Bejaia », *IDARA*, N° 02, 2010, pp. 23-43.
3. HAFID Ilias, DANI EL KEBIR Maacchou, « Investissement direct étranger en Algérie : attractivités et opportunités », Revues Maghrébine d'Economie et Management,N°2, Mascara, 2015, pp 1-12.
4. SADOUDI Mouloud, « L'investissement prive en Algérie : des frustrations passées aux entraves présentes », les cahiers du MECAS, N°2, faculté des sciences économiques, de gestion, des sciences commerciales et financières, université Tlemcen, 2006, pp. 71-80.