

الدور الاقتصادي للجماعات المحلية في الجزائر: قراءة في التوجهات الحكومية الجديدة
Economic role of local communities in Algeria: A reading of new governmental trends

حورية عديلة¹، أحمد مكي²

¹ جامعة الجزائر 3، adila.houria@univ-alger3.dz

مخبر دراسة وتحليل السياسة العامة في الجزائر

² جامعة الجزائر 3، ahmedmekki3126@gmail.com

تاريخ النشر: 2025/10/15

تاريخ القبول: 2025/09/22

تاريخ الاستلام: 2025/07/29

ملخص:

تتناول الدراسة بالتحليل محاولة لرصد التوجهات الحكومية الجديدة الداعية إلى تفعيل الدور الاقتصادي للجماعات المحلية، المكرّس في النصوص القانونية المختلفة، ويعبر عن الخطاب السياسي حاليًا، والذي قد تأثر إلى حدٍ بعيد بالتوجهات السياسية والاقتصادية للنظام السياسي ومختلف إفرزات البيئة الخارجية مع تحليلات العولمة كأحد أهم دوافع تفعيل المقاربة الاقتصادية في الشأن المحلي.

ولعلّ العمل على إيجاد الميكانيزمات التي تسهم في تقوية وتفعيل الدور الاقتصادي للجماعات المحلية - وبغض النظر عن التكريس القانوني الذي تشوبه الضبابية إلى حدٍ ما- يعدّ أمراً معقداً في حد ذاته، بالنظر إلى تداخل العديد من العوامل القانونية والاقتصادية والمالية والسياسية، مما يستدعي الكثير من الجهد والتشاركية بين مختلف الآليات، خاصة تلك التي تحمل بعداً اقتصادياً والقادرة على إيجاد الفرص وخلق القيمة والثروة، انطلاقاً من مقدرات وخصوصيات هذا الحيز الجغرافي والمكاني، الذي ما فتى أن يكون محلاً للنظريات الأكاديمية والعلمية المتعلقة بتنمية الاقتصاد المحلي، و بوسعه أن يتجسد واقعياً ويكون ذا قيمة مضافة من خلال خلق الثروة وإيجاد مصادر تمويل ذاتية للتنمية المحلية إذا ما أحسن استغلاله جيداً.

كلمات مفتاحية: التنمية الاقتصادية المحلية، الاستثمار المحلي، خلق الثروة المحلية.

Abstract:

This study analyzes the necessity of activating the economic role of local governments as enshrined in various legal texts. It also reflects the current political discourse, which has been significantly influenced by the political and economic orientations of the political system, as well as by various external environmental factors, with the manifestations of globalization being one of the most important drivers for adopting an economic approach to local governance.

Efforts to develop mechanisms that contribute to strengthening and activating the economic role of local governments—regardless of the somewhat ambiguous legal provisions—remain inherently complex. This complexity stems from the interplay of numerous legal, economic, financial, and political factors. Therefore, substantial effort and participatory coordination among various mechanisms —particularly those with an economic focus—are required to identify opportunities and create value and wealth based on the resources and specific characteristics of the local geographical and spatial environment.

This environment has long been the subject of academic and scientific theories related to local economic development. If properly and effectively utilized, it has the potential to be translated into tangible outcomes, generating wealth and securing autonomous funding sources for local development.

Keywords: Local economic development; local investment; local wealth creation.

المؤلف المرسل: عديلة حورية، adila.houria@univ-alger3.dz

مقدمة:

تُعَدُّ التنمية بمختلف أبعادها وأنواعها من أبرز الانشغالات الحيوية والملحة لدى الدول والمجتمعات، نظرًا لما تحمله من تشابك في الرؤى والاستراتيجيات الرامية إلى تحقيق رفاه الفرد وتحسين جودة الحياة. وتكتسي التنمية المحلية أهمية خاصة، باعتبارها تركز على الإقليم كوحدة ترابية ضمن منظومة التنمية الشاملة، حيث تُراعى فيها خصوصيات البيئة المحلية من خلال تشخيص الواقع الاجتماعي والاقتصادي للسكان، ورصد تطلعاتهم واحتياجاتهم الفعلية.

وقد تأثرت مقاربات التنمية المحلية بشكل كبير بالتحولات التي شهدتها السياق الدولي، خاصة في ظل بروز اتجاهات جديدة للتنمية فرضتها مخرجات العولمة، والتي أسهمت في إعادة تشكيل أدوار الفاعلين التنمويين نتيجة لانكماش دور الدولة والدعوة إلى تعزيز الحوكمة المحلية كبديل تنموي. وفي هذا الإطار، أكّدت قمة مونترéal لعام 2002، من خلال بيان مجموعة العمل حول التنمية المحلية، على أن "التنمية المحلية هي عملية تتيح للمجتمع المحلي فرصة المشاركة في تشكيل بيئته بغية تحسين ظروفه المعيشية"، مما يعكس انتقالًا واضحًا نحو تبني مقاربات تنموية قاعدية تُمكن الفاعلين المحليين من قيادة مسارات التنمية.

وفي هذا الإطار، أضحت الجماعات المحلية أمام تحديات جسيمة، خاصة بعد التحولات التي عرفت بها البلاد كالانتقال إلى اقتصاد السوق وتراجع دور الدولة في النشاط الاقتصادي المتعلق بالتخطيط المركزي، وتتمثل في ضرورة بناء أسس اقتصاد محلي فعال في ظل واقع تنموي يتسم بالضعف والهشاشة

المزمنة؛ وطُبعت عليه مسألة العجز المالي كصفة ملازمة له، إذ تعاني منه جل البلديات بسبب ضعف الموارد وزيادة الأعباء المحلية. ورغم ما تم تخصيصه من موارد مالية معتبرة، فإن النتائج المحققة لم ترقَ إلى مستوى التطلعات، مما جعل الإشكالية قائمة بشأن نجاعة الجهود التنموية المبذولة.

وفي ظل هذا المشهد، برز التوجه نحو تعزيز الدور الاقتصادي للجماعات المحلية، وهو ما جسده الدولة في خطابها السياسي، كما تَكَرَّس من خلال جملة من الإصلاحات القانونية التي أثرت بشكل مباشر في الحركية التنموية.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في كون الموضوع المدروس يُعد من القضايا الراهنة، وهو موضوع تطبيقي أكثر منه أكاديمي، نظرًا لما يُظهره واقع التنمية في الجزائر من قصور في المقاربات والمشاريع التنموية وخطط التنمية، وعدم تحقيقها للنتائج المرجوة، فالسلطات العليا في البلاد تسعى دائمًا، من خلال التوجهات الفكرية والسياسية إلى إعادة بلورة السياسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تُؤطّر الجماعات المحلية، باعتبارها الأساس الذي تُبنى عليه السياسات التنموية، وبالتالي فإن المقاربة المتبناة اليوم من قبل السلطة الحاكمة هي مقاربة اقتصادية عقلانية، تهدف إلى إعادة تأهيل الجماعات المحلية لتحويلها من وحدات إدارية إلى فاعلين اقتصاديين يقتحمون مجال الاقتصاد ويسعون إلى خلق الثروة.

كما أن الوضع الاقتصادي والاجتماعي الذي تعيشه البلاد، نتيجة لانهيار أسعار النفط والسعي لتنويع الاقتصاد خارج قطاع المحروقات، قد دفع بصانع القرار إلى البحث عن مصادر بديلة لخلق الثروة وتحقيق التمويل الذاتي للجماعات المحلية.

أهداف الدراسة:

تسعى الدراسة إلى توضيح العناصر الآتية:

- انعكاس الحركية القانونية والتشريعية للجماعات المحلية على التنمية المحلية.
- توضيح المقاربة الجديدة في عمل الجماعات المحلية في الجزائر وأدوارها.
- إبراز الأدوار الاقتصادية للجماعات المحلية المنصوص عليها قانونًا.
- إمكانية تفعيل الأدوار الاقتصادية وخلق الثروة وتحقيق التنمية المحلية.
- التحديات التي تواجه الجماعات المحلية في الجزائر لأجل السعي نحو تحقيق التنمية وخلق الثروة.

إشكالية الدراسة:

تتبلور إشكالية هذه الدراسة حول التساؤل الرئيس الآتي:

ما مدى إسهام المعالجة التشريعية والسياسية للدور الاقتصادي للجماعات المحلية في تعزيز

ديناميتها الاقتصادية والتنمية؟

فرضيات الدراسة:

- لا يمكن تفعيل الدور الاقتصادي للجماعات المحلية إلا في ظل وجود نظام قانوني محفز ومشجع

للمبادرات الفردية ويقدم ضمانات للمنتخب المحلي.

- لا يوجد دور اقتصادي فعال للجماعات المحلية خارج الخيارات التنموية للسلطة المركزية.

أولاً: الإطار الدستوري والتشريعي للدور الاقتصادي للجماعات المحلية

1. الدور الاقتصادي للجماعات المحلية في الدساتير

وفقاً للقانون، تمارس الجماعات المحلية صلاحياتها في مختلف المجالات التي يُحوّل لها القانون القيام بها،

وتسهم إلى جانب الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

تتمثل الإشكالية في هذا السياق في تحديد طبيعة العلاقة بين دور الدولة والجماعات المحلية في إطار

الاختصاصات الممنوحة لكل منهما، خاصة تلك التي تتعلق بتحقيق التنمية المحلية.

1.1. معايير توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية

لقد اعتمد الفقه على معيارين رئيسيين لتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية:

الأول هو المعيار الحصري (أو ما يُسمى بالأسلوب الإنجليزي)، حيث يتم حصر جميع اختصاصات

الهيئات اللامركزية من قبل المشرع، أما الثاني فهو المعيار العام أو الأسلوب الفرنسي لتوزيع الاختصاصات،

الذي يعتمد على إطلاق هذه الاختصاصات بحيث تتدخل الجماعات المحلية في كافة شؤونها المحلية،

باستثناء ما تم استثناءه بنص خاص، فهو يدخل ضمن اختصاصات السلطة التشريعية التي هي صاحبة

الاختصاص الأصلي في تحديد ما تراه مناسباً. وهذا ما تؤكدته غالبية الدساتير، فالتحديد يختلف بين

تشريعات الدول لاختلاف ظروفها التاريخية والجغرافية والسياسية والاجتماعية¹.

إن التأثير الواضح للأسلوب الجزائري في مجال التنمية ظهر جلياً في توجيه المشرع نحو اعتماد

الاختصاص العام للجماعات المحلية، وهو ما تم التعبير عنه من خلال الأهلية العامة للجماعات المحلية

للتدخل. هذا التوجه كان له تأثير واقعي في إضعاف الدور التنموي والاقتصادي للجماعات المحلية.

إن إخفاق المشرع في وضع معيار دقيق للتمييز بين الشأن المحلي والشأن الوطني، وبالتالي التفرقة بين الاختصاصات التنموية للدولة وتلك الممنوحة للجماعات المحلية، يشكل في حد ذاته عائقاً أمام دور هذه الجماعات في مجال التنمية².

2.1. مدى تناول الدساتير للدور الاقتصادي للجماعات المحلية

يُعد الدستور القانون الأسمى في الدولة، حيث يمتلك خصائص تجعله في قمة الهرم القانوني. وقد مرّت الجزائر بعد الاستقلال بعدة دساتير، أبرزها دستور 1963 ودستور 1976، اللذان يعكسان المرجعية الأيديولوجية الاشتراكية التي هيمنت على تلك المرحلة، والتي تميزت بالخيار الاشتراكي ونظام الحزب الواحد.

1.2.1. دستور 1963:

يعد دستور 1963 بمثابة "دستور برامج"، حيث طغت عليه الصبغة الأيديولوجية، إذ تبني نظام الحزب الواحد والاختيار الاشتراكي. وقد أشار دستور 1963 إلى مسألة اللامركزية والبلدية في المادة التاسعة (09)، حيث نصّت على أن "تتكوّن الجمهورية الجزائرية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد حقل امتدادها واختصاصها وتعد البلدية أساساً للمجموعات المحلية والتراية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية"³.

وجدير بالملاحظة هنا أن المشرع لم يتطرق إلى تحديد الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، بل اكتفى بالنص على أن الاختصاصات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية هي التي يحدد القانون مجال امتدادها. وبالتالي، فإن الدستور لم يتناول الدور الاقتصادي للجماعات المحلية بسبب طبيعة النظام السياسي والمرحلة التي كانت سائدة.

2.2.1. دستور 1976:

تم إصدار دستور 1976 بموجب الأمر رقم 97/76 بتاريخ 22 نوفمبر 1976، ويُعد هذا الدستور الأكثر تنظيمًا ومعالجةً لمسألة الجماعات المحلية. فقد تناول دستور 1976 مسألة اللامركزية في المواد 7، 8، 9 من الفصل الأول المعنون بـ "الجمهورية"، كما تطرّق إلى التكريس الدستوري للولاية والبلدية كمجموعات إقليمية في المادة 36 من الفصل الثاني المعنون بـ "الدولة".

وقد نصّت المادة 35 على أن: "تعتمد سياسة اللامركزية على توزيع حكيم للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة. وتستهدف سياسة اللامركزية منح المجموعات الإقليمية الوسائل البشرية والمادية والمسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود مكمل لما تقوم به الأمة"⁴.

من خلال أحكام المادتين 35 و36، يظهر أن المؤسس الدستوري قد أقر بوجود مصالح وشؤون محلية تُعد جزءًا من اختصاصات المجموعات الإقليمية، وذلك من خلال المهام والوظائف الإدارية، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مع التأكيد على ضرورة توفير الوسائل البشرية والمالية لهذه المجموعات للقيام بمهام التنمية.

ولم يتناول الدستور الدور الاقتصادي للجماعات المحلية، وذلك بما يتماشى مع التوجهات السياسية والاقتصادية في تلك الفترة، التي كانت تتسم بالهيمنة الاشتراكية.

3.2.1. دستور 1989:

صدر دستور 1989 عقب الأزمة التي شهدتها الجزائر في أواخر الثمانينيات، حيث جاء هذا الدستور ليعكس تحولاً جذرياً في النظام السياسي والاقتصادي للبلاد، إذ تبنّى التعددية الحزبية والسياسية والاقتصاد الحر، مع التخلي عن النظام الاشتراكي، مما شكّل انفصلاً واضحاً عن الرؤية السياسية التي كانت سائدة في ظل الدستور السابق.

تناول دستور 1989 مسألة التكريس الدستوري للبلدية والولاية في الفصل الثالث من الباب الأول تحت عنوان "الدولة"، حيث نصّت المادة 15 منه على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، والبلدية هي الجماعة القاعدية". كما نصّت المادة 16 على أن: "المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"⁵.

ورغم ذلك إلا أنه لم يتطرق إلى تحديد الاختصاصات المحلية ولا إلى الدور الاقتصادي الذي يمكن أن تؤديه الجماعات المحلية، كما لم يشر إلى ضمان حرية اتخاذ القرارات من قبل هذه الجماعات. وهذا النقص في المعالجة القانونية كان من بين العوامل التي حالت دون تحقيق التنمية المحلية الفعالة.

4.2.1. دستور 1996:

يُعد دستور 1996 بمثابة تعديل دستوري لدستور 1989، تم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 بتاريخ 7 ديسمبر 1996. وقد دعا هذا الدستور بشكل صريح إلى التعددية الحزبية وحرية

إنشاء الأحزاب السياسية، ممّا أدى إلى إزالة هيمنة الحزب الواحد على تكوين المجالس الشعبية البلدية والولائية⁶.

وعلى الرغم من احتفاظه بالمعالجة نفسها فيما يتعلق بالجماعات المحلية واللامركزية، إلا أن هذا الدستور ركّز على نقطتين هامتين هما:

- أولوية المقاربة المركزية على حساب المقاربة المحلية.
- أولوية المقاربة الأمنية في مقابل المقاربة التنموية.

من الحقائق الغائبة في معالجة الدستور الجزائري للجماعات المحلية أنه عاجلها في مواد مقتضبة، ولم يتطرق إلى تنظيمها أو الأحكام والمقومات التي تسيروها⁷. كما أنه لم يقدم أي جديد فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات بين الجماعات المحلية والدولة، ولا في اختصاصات الجماعات المحلية الاقتصادية.

5.2.1. التعديل الدستوري 2016 :

تطرق هذا التعديل الدستوري الى الجماعات المحلية في مواد 15، 16 و 17 ، مستعملا مصطلح الجماعات الإقليمية ،حيث كرس مبدأ اللامركزية الإقليمية مجسدا إياها في البلدية والولاية في مادته 16، إلا أن هذه الأخيرة لم تأت بأي جديد في أحكامها ولا مضمونها بخصوص صلاحيات الجماعات المحلية، بل مسها تعديل من حيث الترتيب الشكلي فحسب؛ مقارنة بالدستور السابق. ورغم ذلك ظلت تمثل الأساس الدستوري للامركزية الإقليمية والإدارية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، من خلال المجالس المنتخبة التي تقاسمت الأعباء مع السلطة المركزية مراعية بذلك احترام مبدأ وحدة الدولة.

6.2.1. دستور 2020:

جاء دستور 2020 بعد مرحلة سياسية هامة عرفتها الجزائر، وهو الحراك الشعبي الذي انطلق في 22 فبراير 2019، وأدى إلى تحولات اجتماعية وسياسية عميقة، وقد نصت عليه ديباجة دستور 2020. وقد تناول الجماعات المحلية في نصوص عدة نذكر منها:

- المادة 17: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية." "البلدية هي الجماعة القاعدية". بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية وضمان تكفل أفضل باحتياجات سكانها يمكن أن يخص القانون بعض البلديات الأقل تنمية بتدابير خاصة".

- المادة 19: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".⁸

الملاحظ هنا أن الدستور قد أشار إلى مسألة اللامركزية وذكر الجماعات المحلية وهي البلدية والولاية، لكنه لم يتطرق إلى اختصاصاتها أو أدوارها بشكل مفصل.

جاء الدستور الجديد ليمنح البلديات ذات التنمية المحدودة أو الفقيرة إمكانية الخضوع لتدابير خاصة بموجب القانون، وذلك بهدف إعادة التوازن المالي والاقتصادي لها، وهذا يعد إشارة ضمنية إلى العجز المالي الذي تعاني منه العديد من البلديات في الجزائر. ورغم أنه يمس بمبدأ دستوري وهو مبدأ المساواة، إلا أنه كان من الأجدر أن يسمح بمراعاة خصوصية وواقع البلديات وإعطائها نظامًا قانونيًا خاصًا. ومع ذلك، تظل نصوص المادة غامضة، إذ أن معظم البلديات تواجه عجزًا ماليًا واقتصاديًا، مما يضعنا في انتظار المراسيم التنظيمية التي ستعمل على تفسير وتوضيح هذه المادة بشكل أكثر دقة.

ومن أهم الملاحظات التي يمكن الإشارة إليها أن الجماعات المحلية في الجزائر قد تم تكريس وجودها المادي دستوريًا، وهو أمر بالغ الأهمية؛ إلا أن دورها الوظيفي ما زال ينقصه العديد من الآليات الكفيلة بصنع استقلاليتها الإدارية والتنموية، التي اتسمت بالضعف مقارنةً بتكريس الاعتبارات السياسية والأيدولوجية التي طبعت كل مرحلة من المراحل التي مرت بها البلاد، والتي انتهت بوضع دستور لكل منها.

3.1. الدور الاقتصادي للجماعات المحلية في قوانين الجماعات المحلية

عقب الاستقلال، واجهت البلدية في الجزائر أزمة حادة دفعت السلطة الحاكمة إلى اتخاذ خطوات إصلاحية تمثلت في تقليص عدد البلديات، واستحداث عدة هيئات، غير أن هذه الأخيرة لم تنجح في تحقيق الأهداف المرجوة، إذ شهدت نشاطاتها جمودًا واضحًا. وأمام هذا الواقع الصعب الذي عانت منه الوحدات المحلية، بات من الضروري أن تعيد السلطة الحاكمة النظر في الإطار القانوني المنظم للبلدية، مما أسفر عن إصدار قانون البلدية لسنة 1967.

1.3.1. الأمر 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967:

يُعد الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 أول نص قانوني ينظم البلدية، بل ويُعتبر أول قانون شامل يخص الجماعات المحلية في الجزائر. وقد جاء هذا النص في إطار الفلسفة والإيدولوجية

السياسية التي أرساها إعلان طرابلس، وميثاق الجزائر، والدستور، حيث منح للبلدية صلاحيات موسعة بهدف جعلها قاعدة سياسية، اقتصادية، واجتماعية قوية، ووسيلة فعالة في تحقيق التنمية المحلية.

زيادة على الوظائف الإدارية والاجتماعية والثقافية التقليدية، حُوِّلَت للبلدية بموجب هذا الأمر اختصاصات في مجال التنمية الاقتصادية المحلية، مما يعكس الاعتراف الصريح بالدور الاقتصادي للجماعات المحلية.

وبالرجوع إلى عرض الأسباب المرفق للأمر 24/67، يتضح أن الهدف الأساسي كان يتمثل في تمكين البلديات من أداء أدوار اقتصادية، إلى جانب صلاحياتها التقليدية.⁹

وقد حدّد القانون في مضمونه جملة من الاختصاصات للمجلس الشعبي البلدي في مجال التنمية الاقتصادية، إذ تنص المادة 155 من الأمر 24/67 على أن البلدية تُبَيِّن، طبقاً للمخطط الوطني للتنمية، النشاطات الاقتصادية التي تُمكنها من ضمان التنمية للبلدية وتُهيئ الوسائل اللازمة لإنجازها، ويمكنها من إنشاء مؤسسات عمومية.¹⁰

غير أن الواقع العملي أفرز محدودية في تفعيل هذه الصلاحيات، مما أدى إلى ضعف دور المجالس البلدية في قيادة التنمية المحلية بأبعادها المختلفة.

وعرف هذا الأمر تعديلاً بموجب القانون رقم 09/81 المؤرخ في 1981/07/04، الذي تضمّن تحديداً لمختلف القطاعات التي يجوز للبلدية التدخل فيها، وذلك بشرط توفر الموارد المالية الكافية لتغطية الأنشطة التي تباشرها. وتتمثل هذه الأنشطة أساساً في تطبيق أحكام تتعلق بالثورة الزراعية والقطاع الميسّر ذاتياً. كما ألغى هذا القانون 61 مادة من الأمر 24/67 سالف الذكر.¹¹

ومع الانفتاح السياسي الذي شهدته الجزائر عقب أحداث أكتوبر 1988، الذي أسفر عن إصلاحات سياسية جوهرية، شملت إقرار التعددية الحزبية وتخلي الدولة رسمياً عن الأيديولوجية الاشتراكية، وجب إعادة النظر في الإطار القانوني المنظم للجماعات المحلية، الأمر الذي توجّ بإصدار قانون البلدية رقم 08-90، الهادف إلى دعم مسار التنمية المحلية.

2.3.1. قانون البلدية 08-90 المؤرخ في 07 افريل 1990:

يُعد قانون البلدية رقم 08-90 بمثابة نقلة نوعية في مسار إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر، سواء من حيث بنيتها الوظيفية أو الهيكلية. وقد استُهدف من خلاله نظرياً، إعادة تفعيل دور البلدية على

أسس تضمن لها قدرًا أكبر من الحرية في المجال التنموي المحلي، إذ أن دورها الاقتصادي اقتصر على إحداث المرافق العامة الاقتصادية التي تُسِير وفق أساليب التسيير التقليدية، وهذا ما نصّت عليه المادتان 137 و138 منه.¹²

شهدت هذه المرحلة صدور دستور 1996 الذي نصّ على حرية الصناعة والتجارة، وإصدار العديد من القوانين. وهذا ما دفع السلطة العمومية إلى إعادة النظر في الإطار القانوني المنظم للبلدية، سعيًا لإضفاء ديناميكية جديدة على عملها وتعزيز دورها في السياسات التنموية المحلية. وقد تُرجم هذا التوجه عمليًا من خلال صدور القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011.

3.3.1. القانون 11/10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية:

تضمّن قانون البلدية الحالي تحديدًا واضحًا للأدوار الاقتصادية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتباره الممثل القانوني للبلدية، وذلك من خلال جملة من المواد، من بينها المادة 81 التي تنص على سهره على تنفيذ ميزانية البلدية، والمادة 82 التي تُحوّله اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للمحافظة على ممتلكات البلدية وحقوقها، إلى جانب إدارة مداخلها والتصرّف في ميزانيتها بصفته الأمر بالصرف.

كما نص القانون على صلاحيات المجلس الشعبي البلدي الاقتصادية، نذكر في هذا المجال المادة 107 التي تنص على أن المجلس يعدّ برنامجه السنوي ويتابع تنفيذه، كما يتولى اختيار العمليات التي تُنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية، أما المادة 111 فتُحوّل المجلس الشعبي البلدي صلاحية المبادرة بكل إجراء من شأنه تحفيز التنمية وإطلاق الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى مع قدرات البلدية ومخططاتها التنموي.

وفيما يخصّ المادة 163 فقد نصت على أن: يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تجميع الأملاك البلدية المنتجة للمداخل وجعلها أكثر مردودية.¹³

كما نصّ القانون البلدي على آلية التعاون المشترك بين البلديات في الباب الثاني من القسم الخامس والأخير منه في ثلاث مواد فقط، وهي المواد 215 و216 و217، موضوع التعاون المشترك بين البلديات.

وتجدر الإشارة إلى أن الدساتير الجزائرية المتعاقبة، ما عدا دستور 1963، نصّت على التعاون المشترك بين الجماعات المحلية، كما أحال القانون البلدي الحالي ذاته كيفية تطبيق المادتين 215 و216

إلى النصوص التنظيمية التي لم تصدر بعد، وهو أحد الأسباب التي أدت إلى عرقلة آلية التعاون المشترك بين البلديات.

من خلال ما تم استعراضه، يجدر التنويه إلى أن الدور الاقتصادي للجماعات المحلية لم يكن مفهومًا جديدًا، بل كان مرتبطًا بفكرة اللامركزية نفسها. فقد أكد المشرع على أهمية الدور الاقتصادي لهذه الجماعات من خلال مختلف القوانين، حيث تعرّض هذا الدور للطمس في فترة التوجه الاشتراكي ليعود إلى الواجهة مجددًا مع مرحلة الإصلاحات الاقتصادية والتحول نحو اقتصاد السوق.

2. التحديات المواجهة لتفعيل الدور الاقتصادي للجماعات المحلية:

1.2. تحديات النظام القانوني المؤطر للجماعات المحلية

إذا تفحصنا قانون البلدية، فإننا نسجل عمليًا عدة إشكالات قانونية، فالقانون 10/11 الخاص بالبلدية قد حدّد مجال تدخل البلدية بنص المادة الثالثة (3) منه: "تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون"، وبالتالي لا يجوز للبلدية ممارسة الاختصاصات ما لم يُمنح لها صراحة بموجب القانون.

إن الإشكالية التي تطرح بقوة هي مدى قدرة المشرّع الجزائري على وضع معايير تمكن من تحديد مجال تدخل الجماعات المحلية.

كما إن اعتماد مبدأ الاختصاص العام في تحويل الاختصاصات التنموية للجماعات المحلية فتح المجال لتداخل الاختصاصات وتدخل العديد من الهيئات، مما أثر على فعاليتها التنموية.

عند تفحص الباب الثاني من القسم الثاني في قانون البلدية تحت عنوان "صلاحيات البلدية"، نجد أن المشرّع قد اعتمد على مصطلحات صورية لا تعبّر عن حقيقة الأدوار المسندة للمجلس الشعبي البلدي، حيث جاءت على شاكلة "يشارك المجلس الشعبي البلدي" (بنص المادة 108)، و"يسهر المجلس الشعبي البلدي" في المادة 110، فكلها عبارات غير ملزمة وغامضة تفتح باب التأويل والتنصل من المسؤولية.

نصت الفقرة الثانية من المادة الثالثة من قانون البلدية على أن "تساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية"، وهذا ما يوضح أن دور البلدية هو دور تساهمي وليس دورًا أصليًا، فكيف تكون البلدية جماعة لامركزية وهي لا تتمتع باختصاصات لامركزية؟¹⁴

في سياق ذي صلة، نجد أن المشرّع قد خوّّل لرئيس المجلس الشعبي عدة صلاحيات تنمية، وفي نفس القانون نص على إحداث المندوب البلدي، إذ نصّت المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 16-258 المؤرخ في 2016/10/10، الذي يحدد كيفية إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها وقواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها، على اختصاصات المندوب البلدي¹⁵، حيث يمارس المندوب البلدي، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي عدة صلاحيات اقتصادية. وهنا السؤال الذي يتبادر إلى الأذهان عن جدوى وجود هئتين تتمتعان بنفس الصلاحيات تقريبًا على المستوى المحلي.

كما أن الإحالة على التنظيم كانت سمة غالبية في قانون البلدية الحالي الذي أشار إلى 67 حالة إحالة على التنظيم، وكأن النظام القانوني للبلدية يخضع للمراسيم التنفيذية وليس للقانون.¹⁶ ضف إلى ذلك التحديات التي يطرحها مبدأ الأمن القانوني، فبعض نصوص القانون البلدي يشوبها الغموض وعدم الوضوح، مما يدفع بالقول أن الإصلاحات التي تعرفها الجماعات المحلية لا تتوافق دائمًا مع الإصلاحات القانونية المتعلقة بها.

خلاصة القول إن النظام القانوني للجماعات المحلية وخاصة البلدية لا يساعدها عمليًا على تفعيل دورها الاقتصادي، بل بالعكس يعمل على إضعافه.

2.2. عدم تكريس الاستقلالية المالية والجباية للجماعات المحلية

تبرز لنا التحديات المالية التي يواجهها تفعيل الدور الاقتصادي للجماعات المحلية في العلاقة القوية بين الدولة والجماعات المحلية في الجانب المالي، فالحديث عن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية لا يعني أن تكون الجماعات المحلية مستقلة عن الدولة، بل يجب أن تخضع لقوانينها ولرقابتها الوصائية أيضًا. لكن الواقع المالي للجماعات المحلية يبرز لنا التوجه نحو منطق السيطرة للدولة في هذا المجال، مقابل التبعية والخضوع للجماعات المحلية، وهذا ما تؤكد المخصصات التي تقدمها الدولة لها، وكذلك عبر سلطاتها في تحديد نفقاتها أو ما يعرف بالنفقات الوجوبية، حيث تلتزم الجماعات المحلية بإدراجها في ميزانيتها. إن المشرّع الدستوري الجزائري ومن خلال كافة الدساتير المتعاقبة لم يشر إلى مسألة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، وترك ذلك إلى القانون، الذي لم يتميز بتلك الجدية في المعالجة التشريعية، إذ لوحظ بعض الازدواجية والتعدد في طرح مسألة الاستقلالية المالية للبلدية.

كما أن النظام الجبائي المحلي يبقى خاضعًا لاحتكار السلطة المركزية، فلها كامل الحرية في تحديد إيرادات الجماعات المحلية، إذ قام بعض المفكرين بوصفها بـ"الإمبريالية الجباية"¹⁷.

النقطة الهامة الأخرى هي شدة الرقابة الوصائية، ففي هذا المجال نطرح التناقض الذي يميّز مقارنة الدولة للمسألة التنموية، من خلال الدعوة الى تكريس الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية، مع تطبيق رقابة متعددة الأوجه: إدارية، وصائية وقضائية، فضلا عن الرقابة الشعبية، حيث أن جميع وثائق الميزانية البلدية يجب أن تخضع للتصديق من طرف السلطة الوصية التي تستطيع التعديل أو التخفيض من النفقات الاختيارية، وهذا يعد من أشد صور التدخل في الجانب المالي.¹⁸

خلاصة القول إن عدم تمتع البلدية بالاستقلالية المالية والجبائية أمر لن يخدم التنمية المحلية بأي حال، خاصة وأن الجماعات المحلية أصبحت أكثر وعيًا بالتحول الحاصل على مستوى البيئة الداخلية والخارجية، وأكثر جاذبية في تأدية دور اقتصادي في ظل العجز المالي الذي تعرفه أغلب بلديات الجزائر.

ثانيا: واقع تفعيل الدور الاقتصادي للجماعات المحلية في ظل التوجهات الجديدة للتنمية

المحلية في الجزائر

1. المقاربة الجديدة للتنمية المحلية: من المقاربة الإدارية إلى المقاربة الاقتصادية

تعول أدبيات التنمية على الهيئات المحلية لتولي دورها الأساسي والمناطق بها في تعزيز الأداء المحلي، وفي السنوات الأخيرة، تبنت الجزائر مقاربة اقتصادية للجماعات المحلية، تهدف إلى إبرازها كفاعل وشريك أساسي في التنمية الاقتصادية، مما يكرّس تدخلها الاقتصادي.

1.1. متركزات المقاربة الجديدة للتنمية المحلية في الجزائر

أ- اعتماد المقاربات التنموية على البعد التراخي والجمالي:

ترتكز نظرية التنمية المحلية على أهمية التراب أو الحيز المجالي المحلي، إذ إنه من الضروري العمل على إعادة توظيف هذا المجال الحيوي لخدمة التنمية، لهذا ظهر التراب كمقاربة جديدة تحاول أن تعيد صياغة التنمية انطلاقاً من أنه فضاء يجمع بين المجالات المختلفة: إدارية ومؤسسية أو جغرافية، وعلى أساس أن يكون مسلسلاً دينامياً وتفاعلياً، معباً بالموارد، حاملاً للمشاريع المجددة، ومجالاً للحكامة المحلية.¹⁹

ب- ارتباط الأدوار المنوطة بالجماعات المحلية بمدى التغير في توجهات النخبة الحاكمة في الجزائر:

من المتعارف عليه أنه لكل دستور جزائري مرجعية وتوجه إيديولوجي معين، وكانت تأثيراته واضحة على عمل الجماعات المحلية، ففي فترة الاشتراكية، كانت اختصاصات الجماعات المحلية مصبوعة بصبغة إيديولوجية، حيث تم تحديد أدوار اقتصادية وسياسية واجتماعية لها، ومع بداية فترة الانفتاح، وتبني اقتصاد

السوق، وتطبيق سياسة الخصخصة، أصبح واضحًا التوجه الذي تنتهجه الدولة من خلال الشراكة في التسيير أو الملكية.

في هذا السياق نجد أن المقاربة الاقتصادية الحالية في عمل وأدوار الجماعات المحلية تجد سندها الأساسي في ورشات الإصلاح التي تشرف عليها وزارة الداخلية، التي أطلق عليها «لقاء الحكومة مع الولاية»، الذي انطلق منذ عام 2002، تحت رعاية الرئيس الراحل عبد العزيز بوتفليقة، حيث أضحى تقليدا سنويا يشكل فضاءً لمباحثة قضايا التنمية المحلية وإيجاد حلول للمشاكل التي تعترضها.

ج- تأثير الحركة القانونية على الحركة التنموية:

سعت أغلب النصوص القانونية التي عرفت الجماعات المحلية إلى محاولة إصلاح مكامن الخلل والنقص في القوانين التي سبقتها، والتي تركت بطبيعة الحال تأثيرا واضحا على التنمية المحلية سواء كان إيجابيا أو سلبيا.

د- أهمية الجماعات المحلية كإقتصادات محلية:

تعتبر الجماعات المحلية إقتصادات مهمة، حيث يمكن اعتبارها مؤسسات حيوية للتنمية الاقتصادية. لكن للقيام بدورها الأساسي في تعزيز الإقتصاد المحلي، يستلزم توافر الموارد اللازمة إلى جانب القدرات المعرفية والتحليلية كشرط للاستمرار والتنمية.

2.1. الأسباب الداعية إلى تفعيل الدور الاقتصادي للجماعات المحلية

كان لضغوط البيئة الدولية والداخلية انعكاسات هامة على أدوار الجماعات المحلية في الجزائر، ومن بينها الدور الاقتصادي.

أ- الأسباب الداخلية:

— إعادة هيكلة دور الدولة ركزت النظريات الحديثة على السعي نحو تبني التنمية القاعدية بدلاً من التنمية الفوقية، فالإصلاحات التي عرفت دول العالم الثالث في إطار المشروطة السياسية التي فرضتها عليها المؤسسات المالية الدولية، دعت إلى القيام بالتعديلات الهيكلية مقابل تلقي المساعدات المالية.

— تركز برامج الإصلاح الداخلية على إيجاد سلطات محلية تعكس إرادة المواطنين المحليين، مع القدرة على تسيير الشأن المحلي دون سيطرة من المستوى المركزي، فالدولة إن كانت قوية بمركزيتها، فهي أكثر صلابة بانفتاحها على محيطها المتمثل في الجماعات المحلية.

— أزمة القطاع العام وفشل الحكومات المركزية في التعاطي مع مشاكل التسيير والديون والفساد، ومع موجات التحول الديمقراطي، كلها عوامل أدت إلى التوجه نحو اللامركزية وتقاسم بعض السلطات مع المستوى المحلي، والسعي نحو تطوير الجهود المحلية وإشراكها في العمل التنموي.

ب- الأسباب الخارجية

- أثرت البيئة الدولية على الأوضاع الداخلية للدول، مما دفعها إلى القيام بعدة إصلاحات، خاصة إصلاح الترتيبات القانونية للجماعات المحلية ومن أهم الأسباب الخارجية نذكر:
- العولمة كأحد المتغيرات الهامة بكل تجلياتها قد أدت إلى تجاوز المفاهيم التقليدية لكل من الحدود والدولة الحالية، لتنتقل إلى الدولة الاستراتيجية الذكية²⁰ التي لا تعترف بالجهود الانفرادية للدولة المركزية، بل تدفع نحو التشاركية والتعاون أو ما يُعرف بالتوأمة بين البلديات الجزائرية ونظيرتها الأجنبية.
- انعكاسات الأزمة المالية العالمية 2008 على الشأن المحلي، والتي كان من أهمها إعادة تدخل الدولة في الاقتصاد وزيادة الإنفاق الحكومي، خاصة على الوحدات المحلية، وهذا ما ظهر من خلال المخطط الخماسي 2010-2015 الذي خصص له ميزانية بقيمة 286 مليار دولار²¹
- الاهتمام المتزايد بقضايا التنمية، خاصة المحلية من الجانب الفكري. ونذكر هنا مؤتمر ريو دي جانيرو، الذي شكل دافعاً هاماً لتبني سياسات التنمية المستدامة وتضمينها في كافة القوانين الداخلية للدول.
- تقارير البنك الدولي والتوصيات الصادرة عن الهيئات المالية الدولية تدعو إلى تحقيق اللامركزية والتحول إلى المحليات من خلال حث الدول على إشراك كافة الفاعلين الاقتصاديين ودعم المبادرات المحلية.

2. لقاء الحكومة مع الولاية كآلية سياسية لتفعيل الدور الاقتصادي للجماعات المحلية

تُعدّ البلدية والولاية، باعتبارهما جماعتين محليتين وإقليميتين، الأساس القاعدي للتنمية وتكريس مبدأ اللامركزية في البلاد، وقد حظيتا باهتمام خاص من قِبَل الدولة نظراً للأدوار الإدارية والسياسية والاقتصادية الهامة التي تضطلعان بها. وقد شكّلت هذه الأدوار محوراً أساسياً للنقاش على مستوى الهيئات المركزية، لا سيما من خلال "لقاء الحكومة مع الولاية"، الذي أضحي فضاءً للحوار وتبادل الأفكار من أجل البحث عن بدائل كفيلة بتحقيق التنمية المحلية.

ورغم ما يُبذل من إمكانيات وما يُرصد من أموال، يبقى البحث عن المعادلة الغائبة متواصلًا؛ وهي معادلة المشاركة الحقيقية للجماعات المحلية في معادلة التنمية، بوصفها منتجًا وخلاقًا للثروة، لا بوصفها مقدمًا للخدمات ومركزًا للبيروقراطية الإدارية.

كان لقاء ماي 2002 أول اجتماع لولاية الجمهورية مع الحكومة، وكان بمثابة الفرصة المناسبة لتشخيص وضعية البلاد السوسيواقتصادية حينها، وبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي وهو ما اعتبر مبادرة حميدة شكلت فيما بعد تقليداً، عكفت الحكومة على اتباعه بصفة دورية بعد ذلك، قصد استغلال هذا الفضاء التشاوري لمناقشة الخطط التنموية وتبيين مواطن الاختلال والعجز فيها.

تماشياً مع النظام الليبرالي أصبح الرهان أكثر من ضروري من أجل تفعيل الدور الاقتصادي للجماعات المحلية والانتقال من الدور الكلاسيكي إلى الدور الاقتصادي، وبدأت الدعوات تتعالى لتكريسه، وهذا ما تجسد في لقاء الحكومة مع الولاية في عام 2016، خلال الملتقى الأول المنعقد بتاريخ 12 نوفمبر 2016 بقصر الأمم بنادي الصنوبر، حيث أشار وزير الداخلية والجماعات المحلية آنذاك إلى ضرورة تطوير الجماعات المحلية الإقليمية وتحويلها إلى أقطاب اقتصادية تنافسية، وإذكاء روح المقاولاتية لدى المسؤولين المحليين والانتقال من الاتكالية المفرطة إلى الإبداع الفعال وبناء اقتصاد محلي قادر على استيعاب مختلف الأنشطة الاقتصادية المحلية التي يمكن أن تسهم في خلق الثروة.

• لقاء الحكومة مع الولاية لعام 2018 انعقد يومي 28 و 29 نوفمبر 2018، تمحور اللقاء حول سبل خلق ديناميكية تنمية ذات طابع إقليمي، حيث سعت الحكومة إلى بعث أنشطة الاستثمار المحلي ودعم التوجه نحو المقاولاتية. وهذا ما نستشفه من خلال خطاب الرئيس الراحل عبد العزيز بوتفليقة في افتتاح أشغال هذا اللقاء: "... يجب على الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية أن تسهم من جهتها إسهاماً أكثر فعالية في التنمية الاجتماعية الاقتصادية والثقافية...."

• لقاء الحكومة مع الولاية 2020، تم عقد هذا اللقاء يومي 16 و 17 فيفري 2020 تحت شعار "من أجل جزائر جديدة"، وتم التركيز فيه على إيجاد سبل لتحسين الجاذبية الاقتصادية لولايات الجنوب والهضاب العليا والعمل على تنمية مناطق الظل.

• لقاء الحكومة مع الولاية لعام 2021، يومي 25 و 26 سبتمبر 2021 بقصر الأمم، الذي حمل شعار "إنعاش اقتصادي، توازن إقليمي، وعدالة اجتماعية".

إن الواقع الحالي يعكس ضرورة الإلحاح على التوجه والنظر إلى مقارنة الدولة للجماعات المحلية كوحدات اقتصادية تنافسية قادرة على تنشيط الاقتصاد المحلي، لما لهذا التوجه من انعكاسات هامة تتجلى في الدفع بالدور التنموي للجماعات المحلية وتحقيق التمويل الذاتي، وتحقيق الموارد الذاتية بعيداً عن الإعانات المركزية للدولة²²

تجدر الإشارة إلى أن لقاء الحكومة مع الولاية كان دائماً ما يركز على محورية دور الولاية، باعتبارهم يمثلون الدولة على المستوى المحلي، إذ أعطيت لهم صلاحيات كبيرة في مجال التنمية الاقتصادية المحلية²³. آخر لقاء للحكومة مع الولاية كان يومي 24 و25 ديسمبر 2024، وقد تُوّج بعقد عدة ورشات، من أهمها الورشة الثالثة التي جاءت تحت عنوان "الاقتصاد المحلي: التحديات لخلق الثروة وفرص العمل". ويندرج موضوع هذه الورشة ضمن البيئة الجديدة المرتبطة بالاستثمار وأهمية دور الجماعات المحلية في هذا المجال، الذي يستوجب وضع الآليات الكفيلة بإنعاش الاقتصاد المحلي.

وفي السياق ذاته، أعرب المشاركون عن أن دور الجماعات المحلية ضمن هذه البيئة الجديدة المرتبطة بالاستثمار لا يزال يشوبه بعض الغموض، مما يستدعي وضع مekanizmat من شأنها السماح للجماعات المحلية بالإسهام بصفة فعالة في بعث الاقتصاد المحلي وإنعاشه، ومن أهم التوصيات المنبثقة عن هذه الورشة: ²⁴

- تنص المادة 09 من القانون رقم 17-23 الذي يحدد شروط وكيفيات منح العقار الاقتصادي التابع للأملاك الخاصة للدولة الموجه لإنجاز مشاريع استثمارية، على أن تقوم الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار، بالتشاور مع الولاية، بتحديد الاستثمارات القابلة للحصول على العقار الاقتصادي .

استناداً لأحكام هذه المادة، يتوجب وضع آلية واضحة لتجسيد هذا العمل التشاوري ميدانياً بين الولاية والوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار.

- من أجل نجاعة وفعالية المخططات التنموية على المستوى المحلي، يجب مراعاة جملة من الأبعاد ذات الطابع الاقتصادي والتنموي، التي تتطلب دمجها مستقبلاً عند تخطيط وصياغة وإعداد هذه البرامج وذلك من خلال تشجيع القطاعات الاقتصادية الرئيسية وفق الوجهة الخاصة بكل إقليم،

- ومراعاة التنمية المستدامة في جميع المشاريع الاقتصادية من خلال استخدام الموارد الطبيعية بشكل مسؤول ومنطقي مع دعم المشاريع الصديقة للبيئة كالطاقات المتجددة والاقتصاد الدائري.
- الإسراع في تهيئة المناطق الحرة على مستوى الولايات الحدودية التي من شأنها خلق حركية اقتصادية وتجارية على مستوى المناطق المعنية.
- تشجيع تمويل المشاريع الاستثمارية والمنتجة للمداخيل التي تبادر بها الجماعات المحلية عبر قروض مالية مؤقتة من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وعند الاقتضاء، اللجوء إلى التمويل البنكي.
- وضع حلول مبتكرة لتثمين أملاك الجماعات المحلية والمقدرات والموارد المحلية، والتي تسمح بإعطاء ديناميكية للفعل الاقتصادي المحلي.
- إذا تفحصنا مخرجات هذه الورشة نجد أنها تركز على الاستثمار، الذي قد تم إلحاقه بآليات مركزية متحركة في نشاطه. وهذا ما يدل على توجه السلطة إلى إبقاء القرار الاستثماري على المستوى المركزي.

كخلاصة، نجد أن المخرجات والتوصيات المنبثقة عن اللقاءات السنوية في غاية الأهمية، وهذا في حالة ما إذا طُبِّقَت على أرض الواقع، لكن إن بقيت حبراً على ورق فهذا لن يغير من الوضع التنموي شيئاً، ويبقى على حاله ضعيفاً وهشاً. ورغم كل ما يُبذل في لقاء الحكومة مع الولاية سنوياً، فإنه قد تعرّض إلى انتقادات، أهمها أنه بقدر ما كانت هذه الآلية تدخل في خانة الآليات الثنائية لتثبيت مفهوم الحوكمة المحلية، إلا أنه إلى حد الآن لم يُفهم طبيعتها هل هي آلية للتقييم أم آلية رقابة أم آلية مداولة واستشارة؟ لكن في حقيقة الأمر هي تمثل بلا شك دوراً محورياً للسلطة المركزية في مقابل السلطة المحلية.

3. مداخل ومتطلبات تفعيل الدور الاقتصادي للجماعات المحلية

من أهم مداخل التفعيل التي تبدو بأنها أساسية ومناسبة من أجل تفعيل الدور الاقتصادي للجماعات المحلية هي المدخل القانوني والمدخل المالي والجبايي والمدخل الاستراتيجي.

1.3. المدخل القانوني

تلعب القوانين والتشريعات دوراً أساسياً في تأطير وتنظيم عمل الجماعات المحلية، فالجماعات المحلية في الجزائر هي جماعات ذات تأسيس دستوري، فقد نصت عليها الدساتير والمواثيق. كما ورد في ميثاق الجزائر لسنة 1964: "إن الخيار الاشتراكي والتسيير المنسجم للتسيير الذاتي وضرورة إعطاء الجماعات

المحلية سلطات فعلية تتطلب مراجعة إدارية جذرية، وأن تجعل من مجلس الحوز قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد.

راهنـت الجزائر على التنظيم الإداري اللامركزي كخيار بحكم استراتيجيتها التنموية، من هذا المنطلق، فإن الإقرار باللامركزية يجد سندَه القانوني في الدستور، فقد عالج المشرع الدستوري الجزائري مسألة اللامركزية في المادتين 15 و 16 من دستور 1996 والمادتين 18 و 19 من دستور 2020، ولم توضح هذه المواد حقيقة اللامركزية التي أحالت إلى التشريع للتفصيل في هذا المجال.

وكان الأجدر بالمشرع الدستوري أن يوضح مكانة هذه الجماعات المحلية بصفة واضحة، وهذا ما يدعو الى القول بأن المشرع لا يولي أهمية كبيرة لوجود هذه الجماعات المحلية دستوريا، بحكم تبعيتها للدولة، على الرغم من أن دولا مثل المغرب وتونس قد خصصت فصلاً كاملاً للجماعات المحلية في دساتيرها.²⁵ فالمقاربة القانونية كانت حاضرة بقوة لاستيعاب أي مشروع إصلاحى للجماعات المحلية، والتي عولت مؤخرًا على المحدد الاقتصادي²⁶، حيث قاربت من خلاله مجموعة من المفاهيم كإدارة القرب والتسيير الجوّاري والحكم الجيد، واطّعت بذلك إطارًا لتدخلها الاقتصادي والتنموي، وقد جانبت، للأسف، فعل تمكين البلديات من أن تكون مؤسسات لخلق الثروة بوصفها فاعلاً اقتصادياً محلياً فعالاً.

2.3. المدخل المالي والجبايى

تأثرت الجماعات المحلية بمجمل التحولات التي عرفتْها البلاد، خاصة بعد انهيار أسعار النفط، حيث دفعت السلطات إلى السعي المستمر نحو الخروج من الأزمة والبحث عن مصادر للتمويل. فالتنمية المحلية تتطلب ضرورة تعبئة الموارد المالية الضرورية، فالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية تفرضان عليها القيام بالصلاحيات المسندة إليها قانوناً، مع توافر موارد محلية كافية لتغطيتها، والتي تمكنها من اتخاذ القرارات الاقتصادية والإدارية المناسبة حسب الأوضاع والظروف المتباعدة، التي قد تزيد أو تنقص من استقلاليتها المالية أو الإدارية، وهذا ما نصت عليه المادة 169 من قانون البلدية.

وفي سبيل تجسيد الدور الاقتصادي للجماعات المحلية، فإنه يلزمها الكثير من الآليات، أهمها ضرورة أن تحوز الجماعات المحلية على استقلالية مالية، والتي تتعزز أكثر من خلال تبني الاستراتيجية المالية التي أثبتت نجاحتها ميدانياً، إضافة إلى الاستقلالية الجبايية.

فإيرادات الجباية المحلية تعد عاملاً مهماً في دعم هذه الاستقلالية وفي حرية اتخاذ القرار الاقتصادي والسياسي، وبالتالي تحد من تدخل الهيئات الممولة والتبعية لها.

وإجمالاً، يمكن العمل على زيادة ترقية التمويل المحلي من خلال النقاط الآتية:

– الاستثمار المحلي

في سبيل تجسيد الدور الاقتصادي للبلدية وجب عليها تعبئة مواردها وإحداث مخصصات مالية موجهة للاستثمار، من أجل تدعيم ميزانيتها. بنص المادة 111 من قانون البلدية الحالي، حيث أعطاه المشرع حق المبادرة للقيام بأي تدبير أو إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع قدرات البلدية ومخططها التنموي. كما جاء القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة رقم 17-02 ليدعم تدخل الجماعات المحلية من أجل ترقية الاستثمارات اللازمة لمساعدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ودعمها وترقيتها، لا سيما من خلال إيجاد العقار المناسب لنشاطها.²⁷

– اعتماد الخصوصية الإقليمية والتسويق الإقليمي

يجب على متخذي القرار المحلي الالتزام بدراسة الجدوى الاقتصادية لأي مشروع استثماري قبل تنفيذه، مع تبني التسويق الإقليمي كمدخل للتعريف بإمكانيات الأقاليم وسبل الاستثمار فيها.

– التأكيد على العائد الاقتصادي للمرفق العام المحلي

إنه من الأهمية بمكان أن يعاد النظر في مفهوم المرفق العمومي المحلي، وتحويله إلى مرفق ذي قيمة اقتصادية، خاصة المرافق ذات الطابع التجاري والصناعي، الأمر الذي سيدعم التمويل المحلي.

– اعتماد اللامركزيات

إن تأثير اللامركزية الاقتصادية واللامركزية المالية على التنمية المحلية كبير جداً، ذلك أن العديد من الدول قد عمدت إلى تفويض مسؤوليات الإنفاق والإيرادات إلى الجماعات المحلية، حيث ينعكس حجم الإنفاق المحلي على الإنفاق الكلي،²⁸ لكن ان القول بتطبيق اللامركزية الاقتصادية والمالية صعب التحقيق على الأقل حالياً.

– انخراط البلدية في الأنشطة التجارية والصناعية

من أجل زيادة مداخيلها الذاتية، وجب على البلدية الانخراط في العمل التجاري والصناعي، الأمر الذي يستدعي وضع إطار تنظيمي يسمح بإنشاء مناطق نشاط مصغرة على مستوى البلديات.

– ترقية التعاون المشترك بين البلديات

نصت المادة 215 من قانون البلدية على أنه يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية، بناءً على القوانين والتنظيمات، فالتعاون يمكن من تحقيق قدر عالٍ من الاستفادة من التجارب العالمية، خاصة فيما يتعلق بمصادر التمويل، وذلك باستخدام تقنية المقارنة المرجعية.

3.3. المدخل الاستراتيجي

شهدت السنوات الأخيرة الحضور القوي لمعالم تقنيات التسيير على مستوى الإدارات العامة، ومنها الإدارة المحلية بصفة خاصة، موازاة مع مقولة: "يجب إدارة المرافق العمومية كما تدار أي مقولة".

في هذا الإطار، وجدت الجزائر نفسها أمام حتمية إصلاح نظامها الإداري على ضوء التحولات العالمية، وأهمها التكيف مع طرق التسيير الحديثة التي تعتمد على تحديث آليات اتخاذ القرار والتسيير، بما يحقق الفاعلية والنجاعة، من خلال اقتباس مناهج وأساليب التسيير المتبعة في القطاع الخاص؛ كنظرية النظام، ونظرية السلوك، ونظرية المحيط.²⁹

حيث أصبح التسيير العمومي الجديد المرجعية الجديدة لكل الدول والحكومات، ومن هذا المنطلق، عمدت الجزائر إلى إجراء العديد من الإصلاحات، وأهمها تأسيس لجنة إصلاح هيكل الدولة في نوفمبر 2000، والتي انتهت أشغالها بعرض مفصل عن واقع الإدارة العمومية الجزائرية، مع التركيز على متطلبات الإصلاح وأهدافه ومحاوره، التي كان من أهمها تحديد المهام الجديدة للدولة والجماعات المحلية في ظل اقتصاد السوق والعولمة.³⁰

وتقاطعاً مع فلسفة التسيير العمومي الجديد، عمدت السلطات الجزائرية إلى اتخاذ عدة إجراءات، نذكر منها تهمين الموارد المحلية والموارد البشرية للجماعات المحلية، لأن نجاح الجماعة المحلية وخاصة القاعدية في تحقيق مهامها يتوقف على مستوى العنصر البشري.

إن تأطير الفعل الاقتصادي للبلدية يرتبط بالفكر المقاولاتي للمسؤول المحلي وتفعيل دوره الاقتصادي،³¹ فوجود رئيس بلدية بصفة المقاول سوف يكون حريصاً دائماً على نجاح مقاولته.

إن ضعف الجماعات المحلية في الجزائر لا يرجع إلى ضعف الإمكانيات المادية والبشرية، وإنما يرجع إلى قصور الرؤية الاستراتيجية لدى المسير المحلي.

وعليه يجب المضي قدماً لتحقيق عوائد مرضية في التنمية المحلية باعتماد فلسفة التسيير العمومي الجديد، عبر استغلال الظروف المواتية كوجود الإرادة السياسية، والتي اتجهت مؤخراً إلى مراجعة القوانين المؤطرة للجماعات المحلية، والرؤية الجديدة المتبناة التي تركز على إيجاد بدائل تنموية بدل الاعتماد الكلي على عوائد المحروقات.

خاتمة:

نخلص في الأخير إلى أن المقاربة الاقتصادية التي تعتمد عليها السلطات المركزية في اخراج الجماعات المحلية من البوتقة الإدارية ودفعها لولوج عالم الاقتصاد مقارنة ينقصها التفعيل واقعياً. فلا يمكن الاعتماد على النص القانوني الحالي الذي أصبح متجاوزاً، بل يجب أن يعاد فيه النظر كي يتماشى مع التوجه الجديد للحكومة، وحتى تتمكن الجماعات المحلية من تحقيق معادلة التنمية الغائبة. خلصت الدراسة الى النتائج الآتية:

- ✓ يعمل الإطار القانوني للجماعات المحلية على تقويض دورها الاقتصادي وإضعاف خلق الثروة.
- ✓ يتدلل الواقع على وجود تلك الفجوة بين الخطاب الرسمي الداعي لتفعيل الدور الاقتصادي للجماعات المحلية وبين الممارسة العملية بخصوص سياسة اللامركزية.
- ✓ لا يوجد دور اقتصادي فعال للجماعات المحلية خارج الخيارات التنموية للسلطة المركزية.
- ✓ التأثير الواضح للحركية القانونية على أدوار ووظائف الجماعات المحلية.
- ✓ التحديات التي تعرفها المالية المحلية لا تترك للجماعات المحلية وخاصة البلدية مجالاً وهامشاً كبيراً للاستثمار والتدخل الاقتصادي.
- ✓ الوضع القانوني والمالي والبشري والسياسي لا يحفز الجماعات المحلية على اعتماد مقاربات التسيير العمومي الحديث.
- فيما يخص أهم التوصيات فهي بلا شك تدور حول ضرورة مراجعة النظام القانوني للجماعات المحلية ليتلاءم مع الوضع الحالي، وما يشهده من تحولات متتالية للبيئة الداخلية والخارجية.
- وهذا ما دفع برئيس الجمهورية إلى تشكيل لجنة مختصة من الخبراء لمراجعة قانوني البلدية والولاية الحاليين، اللذين مضى عليهما أكثر من عقد من الزمن، مع وجود الدستور الحالي الداعي إلى تفعيل الديمقراطية التشاركية المحلية، باشارك كافة الفواعل المساهمة في المشهد المحلي التنموي، بات من الضروري النظر في الإطار القانوني الحالي الذي يعد الأساس لأي تنمية محلية مرتقبة.

ومن أبرز التعديلات التي مسها هذا المشروع هو توسيع صلاحيات المجالس المنتخبة والمنتخبين المحليين في أخذ المبادرة واقتراح المشاريع التنموية، وركز على الشراكة بين البلديات والقطاع الخاص من جهة ، والبلديات مع نظيرتها الأجنبية من جهة أخرى ، إضافة إلى إشراك المتعاملين الاقتصاديين في العملية التنموية، كما جاء بتصنيف جديد للبلديات وفق معايير جغرافية، ديمغرافية واقتصادية. ومع هذه التوجهات الحكومية الجديدة الرامية إلى تعزيز الطرح الاقتصادي في ظل ماتعرفه الجماعات المحلية من تحديات كثيرة مختلفة، قد تعيق هذه المساعي، يبقى التفاؤل ممكنًا لدحض حقيقة الواقع التنموي الحالي التي تؤكد بأنه لا يوجد دور اقتصادي فعال للجماعات المحلية خارج خيارات السلطة المركزية.

الهوامش:

¹ عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، 1973، ص 173.

² موسى زهية، عزيزي ليلي، "الدور التنموي للجماعات المحلية بين تغييب النصوص والممارسات التحكومية للسلطة المركزية: دراسة على ضوء المقترحات الجديدة للتنمية المحلية في الجزائر"، مجلة أبحاث، المجلد 7، العدد 2، 2022، ص 120.

³ دستور، 1963 الصادر بموجب الأمر رقم 63 المؤرخ في 8 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 64 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963.

⁴ دستور، 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76/97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 94 المؤرخ في 24 نوفمبر 1976.

⁵ دستور، 23 فيفري 1989، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 1889 المؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية العدد 09 سنة 1989.

⁶ دستور، 1996 المؤرخ في 17 رجب عام 1417 الموافق 28 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 03-02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، والقانون 02-19 المؤرخ في 17 نوفمبر 2008، وبالقانون 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

⁷ محمد الناصر بوغزالة، «الجماعات المحلية في الدساتير»، أعمال الملتقى الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، جامعة حمة لخضر الوادي، 2015، ص 32.

⁸ التعديل الدستوري لسنة 2020 عن طريق الاستفتاء في أول نوفمبر 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 20 ديسمبر 2020.

⁹ عرض أسباب الأمر رقم 24/67، المؤرخ في 7 شوال 1386 الموافق 18 جانفي 1967، يتضمن قانون البلدية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 6 المؤرخ في 18 جانفي 1967، ص 92. ¹⁰ الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 7 شوال 1386 الموافق 18 جانفي 1967، يتضمن قانون البلدية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 6 المؤرخة في 18 جانفي 1967.

¹¹ سلاوي يوسف، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2018، ص 51.

¹² القانون 08/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15 المؤرخة في 11 أبريل 1990.

¹³ القانون 11/10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 3 يوليو 2011.

¹⁴ عبد العالي وحيد، حوكمة النظام القانوني للبلدية، رسالة ماجستير، جامعة محمد ميرة بجاية، كلية الحقوق، 2014، ص 84.

¹⁵ المرسوم التنفيذي رقم 16-258 المؤرخ في 2016/10/10، الذي يحدد كيفية إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها وقواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها.

¹⁶ مشقة بومدين، بوقلاشي عماد، «جاهزية البلدية في الجزائر لتبني الحوكمة المحلية»، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، المجلد 9، العدد 1، جوان 2022، ص 118.

¹⁷ سلاوي يوسف، مرجع سابق، ص 258.

¹⁸ عبد العالي وحيد، مرجع سابق، ص 84.

¹⁹ محمد محمود ولد المصطفى، «مقاربات التنمية المحلية: التراب كمجال وجيه للتنمية»، فضاء المعرفة القانونية، ديسمبر 2023، اطلع عليه في 15 ماي 2025، الساعة 4:30.

²⁰ براهمي زرزور، «مساهمة من الجماعة المحلية الإدارية إلى الجماعة المحلية المقاولاتية: قراءة في التجربة الجزائرية»، مجلة المستثمر، 28 ماي 2022.

²¹ صبيحة حماد، «المخطط الخماسي 2014/2010: الأهداف الإنمائية للألفية، دراسة تقييمية أهداف التنمية المستدامة الاجتماعية والاقتصادية»، مجلة التنمية للبحوث والدراسات، العدد 12، ص 141.

- ²² وزارة الداخلية والجماعات المحلية، «بطاقة إطار لقاء الحكومة مع الولاية 25-26 سبتمبر 2021»، قصر الأمم، نادي الصنوبر، 2021.
- ²³ وكالة الأنباء الجزائرية، «لقاء الحكومة ولاية: قرارات هامة ومعطيات اقتصادية مشجعة»، 25 سبتمبر 2021، اطلع عليه يوم 26 أفريل 2025.
- ²⁴ وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، «اجتماع الحكومة مع الولاية يومي 24 و 25 ديسمبر 2024، مخرجات الورشة الثالثة للاقتصاد المحلي: التحديات لخلق الثروة وفرص العمل.
- ²⁵ محمد الناصر بوغزالة، ص 16.
- ²⁶ دحو حبال، محمد خداوي، «استقلالية القرار التنموي للجماعات المحلية كآلية لخلق الثروة - الحالة الجزائرية نموذجًا»، مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم البواقي، المجلد 7، العدد 2، جوان 2020، ص 20.
- ²⁷ شيبوتي راضية، «الدور الاقتصادي الجديد للجماعات المحلية في ظل أزمة التمويل»، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 30، العدد 3، ديسمبر 2019، ص 571.
- ²⁸ عمار علوي، «الاستقلال المالي للجماعات المحلية في الجزائر بين الإصلاح وتحديات المرحلة»، المجلة الجزائرية للدراسات المالية والمصرفية، المجلد 6، العدد 1، جوان 2020، ص 49.
- ²⁹ قدور بن عيسى، «الإصلاحات المتزامنة المالية والمؤسسية للجماعات الإقليمية»، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد الثاني، العدد 4، د.ت.ن، ص 186.
- ³⁰ أحمد بوشارب، كنزة بن غالية، «نجاحة التسيير في الجماعات المحلية الجزائرية على ضوء مقتضيات التسيير العمومي الحديث»، مجلة آراء للدراسات الاقتصادية والإدارية، المجلد 01، العدد 01، 2019، ص 102.
- ³¹ عبد الهادي مسعودي، حمزة محجوبي، «أهمية التوجه المقاولاتي في تعزيز الموارد المالية»، مجلة آفاق للعلوم، جامعة زيان عاشور بالجلفة، العدد 17، المجلد 5، سبتمبر 2019، ص 220.