آليات تمويل الجماعات المحلية : أسباب العجز والحلول، مع دراسة حالة بلدية اولاد بوجمعة بولاية عين تموشنت.

Local authorities funding mechanisms: causes of deficit and solutions, with a case study of OULED BOUDJMAA municipality, AIN TEMOUCHENT

عبد الرحيم نادية[1]، ساخي أحمد[2]

[1] أستاذة محاضرة، المركز الجامعي بلحاج بوشعيب عين تموشنت (الجزائر)، مخبر الدراسات القانونية المتوسطية ،

abderrahimnadia@hotmail.fr

[2] طالب ماستر 2، المركز الجامعي بلحاج بوشعيب عين تموشنت (الجزائر)، ahmedsakhi1993@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2021/01/ 20 **تاريخ القبول:**2021/06/02 **تاريخ النشر:**2021/06/ 30

ملخص:

هدفت الدراسة إلى تحديد أسباب عدم كفاية الموارد المالية للجماعات المحلية في ظل العجز الذي تعاني منه، وتقديم الحلول المنتهجة من طرف السلطة المركزية للقضاء عليه ومحاولة تقييمها. وقد عمدنا إلى منهج دراسة الحالة، من خلال عرض وتقييم الوضعية المالية لبلدية أولاد بوجمعة بولاية عين تموشنت بعد البدء في تطبيق توصيات السلطة المركزية.

خلصت الدراسة إلى أن الحلول المنتهجة، بدأت تسفر عن بعض النتائج خاصة فيما يخص تثمين ناتج الأملاك، إلا أنها تبقى غير كافية أمام عمق المشكل نظرا لعدم إحاطتها بكامل جوانبه.مما يدعو إلى إعادة النظر في هيكل التمويل المحلي بكل جوانبه بإشراك مختلف الأطراف ذات الصلة.

كلمات مفتاحية تمويل الجماعات المحلية، العجز المالي للجماعات المحلية، اللامركزية، البلدية.

تصنيفات JEL : H71، H72

Abstract:

The study aimed to identify the reasons for the insufficient financial resources of local authorities in the light of their deficit. We opted for the case study approach, through the presentation and evaluation of the financial situation of Ouled Boudjemaa municipality in Ain Temouchent

Province, after the implementation of the central authority's recommendations.

The study concluded that the solutions adopted are starting to yield some results, especially regarding enhancing properties income. However, it remains insufficient in front of the depth of the problem, since it does not encompass all its aspects. This calls for a revision of the local financing structure in all its aspects by involving the various related parties.

Keywords: Financing local authorities; financial deficit of local authorities; Decentralization; Municipal.

JEL Classification Codes: H71, H72.

المؤلف المرسل: عبد الرحيم نادية

1. مقدمة

تبنت الجزائر، على غرار العديد من دول العالم، النظام اللامركزي الإقليمي منذ الاستقلال وترجم ذلك في دستور 1963، لتؤكد كل الدساتير المتعاقبة للبلاد على انتهاج أسلوب اللامركزية كنمط للتسيير الإداري، و اعتماد مستويين للتقسيم الإقليمي، وهما البلدية كجماعة قاعدية، و الولاية كمستوى ثان، تتمتعان بالشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية، بغرض تحقيق التنمية المحلية.

فلا يمكن إحداث تنمية شاملة ما لم يتم الاهتمام بالتنمية المحلية، التي تعتبر أهم مدخل لتحقيق التوازن وتوفير الأرضية المناسبة من باب أن الجماعات المحلية لها قدرة أكبر على تحديد خصوصيات المنطقة و تلبية احتياجات المواطنين. حيث منحت الجماعات المحلية مهام و صلاحيات عريضة تتطلب وجود هيكل تمويل محلي فعال يسمح لها بتحقيق التنمية المحلية من جهة، وتعزيز استقلاليتها التي تعتبر أكثر من ضرورة لاتخاذ القرارات و المبادرات اللازمة لذلك من جهة أخرى. لأن غياب الاستقلالية (حتى و لو كانت نسبية) يجعل من اللامركزية مجرد افتراض.

وقد أظهر الواقع، وقوع أغلب الجماعات المحلية في الجزائر و خصوصا البلديات في عجز مالي مستمر و متجدد، تطلب تدخل السلطة المركزية الدائم لتصحيح الوضعية المالية لها، بالتالي أصبحت هذه الهيآت تعتمد بشكل كبير و أساسي على الموارد الخارجية المتمثلة في الإعانات التي من المفروض اللجوء إليها في حالات استثنائية، إلا أنها في الحقيقة أصبحت تطغى على الموارد الذاتية لميزانيات أغلب الجماعات المحلية. مما أثر بشكل كبير على استقلاليتها نظرا لأن الإعانات تخصص لأوجه محددة من الإنفاق العام.

ومن هذا المنطلق نطرح المشكل الأساسي التالي :

ما هي أسباب عجز ميزانية الجماعات المحلية؟

وعليه نتساءل:

- هل تكمن أسباب العجز في ضعف هيكل التمويل الذاتي الجماعات المحلية؟
- هل تتمثل أسباب العجز في سوء التسيير و الإهمال للمال العام؟

ومنه نضع الفرضيات التالية كمحاولة للإجابة عن الأسئلة السابقة:

- ترتبط أسباب عجز الجماعات المحلية ارتباطا وثيقا بضعف هيكل التمويل الذاتي لها.
- يمثل سوء التنظيم و التسيير سببا رئيسيا في إضعاف التمويل الذاتي و بالتالي في عجز الجماعات المحلية.

و بوجودنا أمام المشكل الذي يفرض نفسه ،لا يمكننا إلا التساؤل عن الحلول و الاصلاحات التي انتهجتها الدولة لامتصاص العجز و تجاوزه نهائيا، وعن مدى فعاليتها في ذلك.

وكل هذا بغرض إبراز أهمية تثمين الموارد الذاتية للجماعات المحلية للحفاظ على استقلاليتها بما يضمن أداء مهامها بالشكل المرغوب، وذلك من خلال دراسة حالة بلدية أولاد بوجمعة بولاية عين تموشنت للفترة الممتدة بين 2015 و 2017 للوقوف على أهم المشاكل التي تعيق التمويل الذاتي و اقتراح بعض الحلول لتجاوزها.

2. قصور مالية الجماعات المحلية: الأسباب و الحلول:

تعد قضية التمويل المحلي الذاتي المستقل للجماعات المحلية من أكبر التحديات و الرهانات التي تواجه نظام اللامركزية في الجزائر، الذي لم يستطع التوفيق بين المهام الموكلة له من جهة و الموارد اللازمة لمواجهتها من جهة أخرى، بل تجاوز هذا الحد ليدخل في دوامة من العجز الميزاني الذي يعرقل قيام الجماعات المحلية بمهامها على أكمل وجه.

1.2 مشاكل تمويل الجماعات المحلية:

رغم تعدد وتنوع الموارد المالية للجماعات المحلية، إلا أن معظمها (و خصوصا البلديات) تعاني من ضعف و عجز كبير في ميزانيتها، و الذي مرده التزايد المستمر للنفقات من جهة، و ضعف الإيرادات الجبائية المخصصة لها و تدهور وضعية الموارد المالية غير الجبائية من جهة أخرى.

1.1.2 ضعف الإيرادات الجبائية:

تشكل الموارد الجبائية الآلية الأساسية لتمويل ميزانية الجماعات المحلية لكن بالرغم من تنوعها تبقى قاصرة عن تغطية كل النفقات المتنوعة و المتنامية باستمرار ويعود ذلك أساسا إلى تبعية النظام الجبائي للسلطة المركزية و ظاهرتي الغش و التهرب الجبائيين.

فمجال تبعية النظام الجبائي للسلطة المركزية في الجزائر كبير جدا، ولا تملك الجماعات المحلية أي سلطة للمشاركة في تحديد النظام الجبائي المطبق على مستواها. حيث نصت المادة 78 من (القانون رقم 16-01، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، 2016) على أنه"لا يجوز أن تحدث أي ضريبة إلا بمقتضى القانون" . و قد سار قانون الجماعات المحلية في نفس التيار حيث نصت المادة 196 من (القانون رقم11-10 المتعلق بالبلدية، 2011) على أنه " لا يسمح للبلدية إلا بتحصيل الضرائب و المساهمات و الرسوم و الأتاوى المحددة عن طريق التشريع و التنظيم المعمول بهما.

من جهة أخرى، يمكننا الحديث عن توزيع الحصيلة الجبائية بدون الاستناد إلى معيار عادل و موضوعي، حيث تسيطر الدولة على أهم الموارد الجبائية ، و تستحوذ على النسبة الأكبر في الموارد التي تتقاسمها مع الجماعات المحلية.

أضف إلى ذلك عدم مراعاة الخصوصيات الجغرافية، الاقتصاية و الاجتماعية للجماعات المحلية أثناء التوزيع. (عبيرات، التنوسي، و عبد العالي، 2016، صفحة 107)

دون أن ننسى سياسة التحفيز الجبائي حيث تحد بشكل كبير الإيرادات الجبائية، وبالرغم من تدارك هذا الجانب من خلال تعويض نقص قيمتها عن طريق إعانات صندوق الضمان إلا أن هذا الفعل يحد من استقلالية الجماعات المحلية و يزيد من تبعيتها للسلطة المركزية.

هذا و يلعب الغش و التهرب الجبائيان دورا محوريا أيضا في إضعاف الموارد الجبائية للدولة و الجماعات المحلية.

ويرجع تفاقم الجريمة الجبائية إلى ضعف النظام الجبائي الحالي من كل النواحي(التشريعية، التقنية، الموارد البشرية و المادية)، فعدم استقرار التشريع الجبائي و تعقده و زيادة الضغط الجبائي و تعقيد الإجراءات الإدارية و الفساد و محدودية الإمكانيات المادية و البشرية و ضعف التأطير من جهة، و انعدام الثقة لدى المكلفين في النظام و عدالته، و نقص الوعي و الثقافة الجبائية لديهم و كذا تدني أوضاعهم الاقتصادية من جهة أخرى تعد أهم أسباب تفاقم هاتين الظاهرتين.

2. 1. 2 ضعف الموارد الذاتية غير الجبائية:

تتسم حصيلتها بالضعف الشديد رغم الامكانيات المتاحة، وذلك يرجع أساسا لسوء التسيير و الإهمال.

فبالنسبة لناتج الأملاك تتمثل أسباب قلة محصوله في النقاط التالية: (دوباني و بوطالب، 2017، صفحة 150)

- عدم حصر الأملاك العمومية،
- عدم مراجعة أسعار الإيجار فغالبا ما يتم تأجيرها بأسعار رمزية،

- عدم امتلاك فهرس عقاري، فمن باب تثمين الأملاك مسك و تحيين فهرس الممتلكات المنتجة وغير المنتجة و كل المعلومات المتعلقة بطبيعة الملك.

بينما تبقى حصيلة ناتج الاستغلال ضعيفة بسبب رمزية العائد الذي تتقاضاه الجماعات المحلية لقاء الخدمات و المنتوجات التي تقدمها. (دوباني و بوطالب، 2017، صفحة 150)

أما عن الناتج المالي فيعتبر شبه معدوم، و ذلك لغياب العمل بشراء الاسهم أو المشاركة في رأس مال شركات معينة من جهة، أما فوائد القروض أو حصص الأرباح التي يمكن أن تجنيها عن و حداتها الاقتصادية فهي في الغالب عبارة عن مؤسسات عاجزة وأغلبها تم حلها، من جهة أخرى، دون نسيان عامل نقص التجربة و انعدام الكفاءات في هذا الميدان. (قديد، 2017_2018، صفحة 267)

2. 1. 3 الأسباب المرتبطة بسوء التنظيم و التسيير:

فبداية بعشوائية التقسيم الإقليمي للبلاد ووصولا إلى الفساد الإداري و المالي الذي ينخر هيكل الجماعات المحلية في الجزائر، تتعدد و تتنوع أسباب عجز هذه الأخيرة:

- **عشوائية التقسيم الإقليمي:**

فقد كان تقسيم 1984 سياسيا بحتا، حيث لم يأخذ بعين الاعتبار تحقيق التوازنات في مختلف الموارد الاقتصادية ، الطبيعية وغيرها بين مختلف البلديات و الولايات. مما خلف الكثير من النتائج السلبية منها:

- ✓ ظهور أكثر من 600 بلدية صناعية في محيط يفتقر لأي حياة صناعية، (غاوي، 2018، صفحة 625)
- ✓ زيادة كتلة الأجور بسبب الحاجة للتوظيف من أجل إدارة الوحدات المنشأة، و بالتالي تضاعف ميزانيات التسيير دون أي موارد مالية لتغطيتها. (بن شعيب و شريف، 2012، صفحة 163)

- **الاعتماد المفرط على التمويل الخارجي:**

فهو امتداد طبيعي لضعف الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية، مما أدى لتفشي ظاهرة الاتكال (استنادا على التخصيص السنوي الذي تقدمه الدولة و صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية لرفع العجز عن ميزانتها) ، وإلى المساس باستقلاليتها من خلال تخصيص الإعانات و توجيه القروض لاستعمالات محددة.

- **ضعف التأطير و التأهيل البشري:**

ضعف التأطير و التكوين يؤثر على مستوى الأداء من كل النواحي، مما يعرقل القيام بالمهام المنوطة بها.

- **الفساد الإداري و غياب الرقابة الفعلية:**

انتشر الفساد الإداري و المالي كنتيجة حتمية للفساد السياسي، و العلاقة الطردية القوية واضحة بين ازدياد معدلات الفساد و تزايد عجز ميزانيات الجماعات المحلية.

وما زاد الطين بلة هو غياب الرقابة الفعلية، فغالبا ما نلاحظ وجود هوة كبيرة بين ما تنص عليه التشريعات و القوانين و بين الواقع. فبالرغم من التأطير القانوني الموجود للرقابة إلا أنها غائبة على أرض الواقع.

2.2 الحلول والسبل للقضاء على العجز المالي للجماعات المحلية:

سنحاول استعراض بعض الحلول سواء أتعلق الأمر بجهود الدولة في هذا المجال، أو بالحلول الأخرى التي يمكن اقتراحها للقضاء على العجز المالي الذي تعاني منه الهيآت الإقليمية:

2. 2. 1 الحلول المنتهجة من طرف الدولة:

هي مبادرات هادفة إلى النهوض بمالية الجماعات المحلية، و البحث عن بدائل جديدة للتمويل، وضع آليات مالية و جبائية تسمح لها بالمشاركة بفعالية في تحقيق التنمية المحلية، بناء على اقتراحات اللجنة الوزارية المشتركة:

2. 2. 1. 1 الإجراءات المتخذة بناء على اقتراحات اللجنة الوزارية المشتركة:

تم بتاريخ 9 جويلية 2007 إنشاء لجنة وزارية مشتركة، بحيث يندرج هذا الإصلاح ضمن خطة طويلة الأجل تنطلق من تشخيص النظام الحالي، لتنتقل إلى ورشات تشرك كافة القطاعات المعنية، وتنفذ تدريجيا مع احترام توفير الوسائل الضرورية للإصلاح.

تجسدت ورقة العمل التي قدمتها من خلال الإجراءات التالية:

- **الإجراءات الموجهة لتحسين الموارد المالية للجماعات المحلية :** من بينها:

✓ رفع مستوى الإيرادات الجبائية، حيث تضمن أغلبها قانون المالية التكميلي لسنة 2008، حيث نصت المادة 2 منه على تخصيص 50% من ناتج الضريبة على الدخل الإجمالي- الريوع العقارية لصالح البلديات، كما كرست المادة 26 منه توسيع مجال تطبيق الرسم على الإقامة ليشمل جميع البلديات، المادة 43 منه أقرت الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة و الجماعات المحلية بعنوان البناء في الأملاك العمومية، كما رفعت المادة 46 منه من حصص البلديات فيما يخص ناتج الرسوم البيئية.

✓ إجراءات التخفيف من الأعباء المالية للجماعات المحلية، بدءا من إصلاح نظام التضامن المالي بينها من خلال إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية بموجب (المرسوم التنفيذي رقم 14-116، المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات الحلية، 2014)كوسيلة لتدارك عجز الصندوق المشترك للجماعات المحلية في النهوض بالتنمية المحلية. ووصولا إلى مسح ديون البلديات للفترة الممتدة بين 2002 و 2007 بقيمة

22,9 مليار دج، إضافة التكفل بدفع ديونها لدى الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط المقدرة ب32 مليار دج.

2. 2. 1. 2 الإجراءات الموجهة لعقلنة وتحسين تسيير الجماعات المحلية وعصرنتها:

حيث كان لها العديد من الإيجابيات في تقليل التكاليف و تحسين جودة الخدمة و تقليل العراقيل التي كانت موجودة في السابق، أهمها: (بن عياش و سباش، 2019، الصفحات 363-364)

- الترخيص للبلديات للقيام من خلال الثلاثي الاول من كل سنة بدفع النفقات ذات الطابع الإجباري بدون كشوفات، بموجب المادة 16 من قانون المالية لسنة 2019
- تحسين تأطير المصالح المالية للجماعات المحلية بفتح 1300 منصب مالي ممول من ميزانية الدولة،
- ضبط تكاليف النفقات لبعض الخدمات العمومية المحلية (رفع النفايات، صيانة الطرق البلدية...) و هذا في إطار وضع رقابة قبلية على النفقاتى الملتزم بها على مستوى البلديات.

2. 2. 1. 3 الحلول المستحدثة من لقاء الحكومة مع الجماعات المحلية:

من خلال إرساء ثقافة تبادل الأفكار، التشاور و التنسيق بين أعضاء الحكومة و الولاة بإشراك عدد كبير من الفاعلين الاقتصاديين و الاجتماعيين و الخبراء. دارت هذه اللقاءات في عدة دورات: جوان 2013، أوت 2015، نوفمبر 2016، تم الخروج منها بالعديد من القرارات أهمها:

- **التضامن اللامركزي بين البلديات**، من خلال المادة 68 من (الأمر رقم 15-01 ،المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، 2015) حيث أدرج مفهوم التضامن المالي ما بين بلديات الولاية الواحدة لأول مرة.
- **تثمين موارد الأملاك**، من خلال التحكم في أملاك البلدية بإجراء إحصاء حصري و شامل، تحسين أسعار الإيجارات، إمضاء عقود النجاعة مع الدولة و ممثل البنك حيث تفرض على المنتخبين المحليين تقديم حسابات دورية حول القيمة المضافة المحققة من القروض، تحويل سلطة العقار الصناعي للولاة بعدما كان تحت سلطة اللجنة المساعدة على تحديد مشاريع الاستثمار و ضبط العقار. كل ذلك بموجب (التعليمة الوزارية رقم 96، المتعلقة بتثمين أملاك الجماعات المحلية، 2016).

2. 2. 2 سبل أخرى لترقية مالية الجماعات المحلية:

هي حلول تتماشى و الحلول السالفة الذكر لتدارك النقائص، و تنقسم بدورها إلى إصلاحات تمس مالية الجماعات المحلية و إجراءات و حلول لتحسين التسيير و التنظيم.

2. 2. 2 .1 إصلاح مالية الجماعات المحلية:

ويتم ذلك من خلال إصلاح المنظومة الجبائية لفائدة الجماعات المحلية، بداية بتعديل نسب الضرائب المخصصة للجماعات المحلية و إشراكها في إعداد نظام جبائي محلي بسيط، وترشيد الإدارة الجبائية (ترشيد مؤشرات الأداء، تكوين إطارات الإدارة الجبائية، توفير الوسائل المادية و التقنية الحديثة)، ووصولا لمكافحة الغش و التهرب الجبائيين من خلال تبسيط و تقوية النظام الجبائي و تعزيز الرقابة وتشديد العقوبات وإرساء العدالة و نشر الثقافة الجبائية لدى المواطنين.

كما يجب الرفع من فعالية الاقتراض المصرفي في مجال التنمية المحلية من خلال منح الجماعات المحلية حق المبادرة في توجيه القروض، و تبسيط شروط الاقتراض و تخفيض الفوائد عليها.

إضافة إلى أن صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية بالرغم من إصلاحه، تبقى تعتريه بعض النقائص بالتالي يجب إدخال تعديلات جديدة أهمها : إنشاء فروع جهوية، البحث عن معايير أكثر دقة لتوزيع الإعانات تعتمد أساسا على تحليل و دراسة ميزانية البلديات، إنشاء لجنة رقابية على صرف الإعانات.

كما أن البحث عن بدائل جديدة للتمويل يعتبر أكثر من ضرورة للخروج من العجز المالي المتزايد، و لا يكون ذلك إلا من خلال ترقية الاستثمار المحلي (الشركات المختلطة، المعاهدات البلدية للتنمية و الاستثمار في القطاع السياحي ...)

2. 2. 2. 2 حلول متعلقة بالتنظيم و التسيير:

يجب أن ترفق الإصلاحات المالية بإصلاحات مماثلة من ناحية التنظيم و التسيير أهمها:

- إصلاح التقسيم الإداري بما يضمن التوازن بين مختلف البلديات،
- تعزيز دور العنصر البشري من خلال تشجيع المبادرات، التكوين، رفع مستوى التأطير، تكريس مبدأ المشاركة،
- مكافحة الفساد الذي يعتبر من أخطر الظواهر الي تعاني منها مختلف الإدارات في الجزائر، وذلك من خلال ضمان الشفافية و المساءلة و الرقابة،
- إعادة النظر في علاقة الدولة بالجماعات المحلية بما يضمن تحقيق مبدأ اللامركزية من استقلالية و تكامل.

3. هيكل ومشاكل التمويل ببلدية أولاد بوجمعة بولاية عين تموشنت للفترة 2015- 2017:

أنشأت بلدية أولا بوجمعة إثر التقسيم الإداري لسنة 1984 بموجب (المرسوم التنفيذي رقم 84-365، المتضمن تكوين البلديات و حدودها الإقليمية، 1989)، بعدما كانت تابعة لبلدية حاسي الغلة.

تقع بلدية أولاد بوجمعة غرب الجزائر بولاية عين تموشنت، و هي بلدية ساحلية تحدها البلديات التالية: شمالا بلدية مساعيد، جنوبا بلدية تارقة، غربا البحر الأبيض المتوسط، شرقا بلدية حاسي الغلة.

تبلغ مساحتها الإجمالية 66,81 كم مربع، تمتاز بطابع فلاحي بالدرجة الأولى، وسياحي بالدرجة الثانية نظرا لكونها منطقة ساحلية.

سنسلط الضوء على مصادر تمويل بلدية أولاد بوجمعة سواء أكانت ذاتية أو خارجية، ومدى مساهمة كل مورد في الإيرادات الكلية للبلدية مع تحليل أسباب العجز في حال وجوده، وكذا تحليل أخطاء التسيير إن وجدت مع محاولة اقتراح بعض الحلول.

3. 1. تقديم الوضعية المالية للبلدية خلال فترة الدراسة:

بغية تكوين نظرة حول الوضعية المالية نستعين بالجدول التالي و الذي يوضح جانبي الإيرادات و النفقات خلال الفترة الممتدة من 2015 إلى 2017 :

الجدول1: يوضح جانبا من الموازنات العامة للبلدية خلال الفترة 2015-2017

البيان		الإيرادات ب دج		النفقات ب دج	
		تحديد الإيرادات	الإنجازات	تحديد النفقات	الإنجازات
سنة 2015	قسم التسيير	251.072.601	190.679.178	201.362.299 (-40.490.390)	198.780.046 (-40.490.390)
	قسم التجهيز	256.708.048 (+40.490.390)	256.708.048 (+40.490.390)	297.198.439 (+40.490.390)	249.290.848 (+40.490.390)
	المجموع	507.780.649	452.787.226	458.070.347	407.580.504
سنة 2016	قسم التسيير	155.856.154	100.697.072	229.372.055 (-130.004.002)	220.834.089 (-130.004.002)
	قسم التجهيز	59.801.954 (+130.004.002)	59.801.954 (+130.004.002)	189.805.957 (+130.004.002)	73.216.164 (+130.004.002)
	المجموع	215.658.108	160.499.026	289.174.010	164.046.251
سنة 2017	قسم التسيير	386.060.629	374.720.084	202.759.496 (-2.136.878)	199.235.944 (-2.136.878))
	قسم التجهيز	151.468.377 (+2.136.878)	151.468.377 (+2.136.878)	153.605.255 (+2.136.878)	138.561.195 (+2.136.878)
	المجموع	537.529.006	526.188.461	354.227.873	335.660.261

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على الموازنات العامة للحساب الإداري لسنوات 2015، 2016 و 2017.

ملاحظة: المبالغ التي بجانبها إشارات (+)، (-) تخص الاقتطاعات من قسم التسيير إلى قسم التجهيز.

- **بالنسبة لتطور الإيرادات:**

يتضح من خلال الجدول التباين في معدلات تطور الإيرادات، حيث انخفظت بشكل ملحوظ خلال سنة 2016 بالمقارنة مع سنة 2015 بنسبة تقدر ب 57,50%بالنسبة للمتوقع تحصيلها (وبنسبة تقدر ب 64,55% بالنسبة للإيرادات المحققة فعلا).

إلا أنها ارتفعت سنة 2017 بنسبة تقدر ب149% بالنسبة للمتوقع تحصيلها (228%بالنسبة للمحصلة فعلا)، هذا التباين الكبير جدا بين إيرادات 2015 و 2017 من جهة، و إيرادات 2016 من جهة أخرى يعود إلى أن هذه الأخيرة عرفت اختلالا في عائدات بعض أهم مصادر التمويل بالأخص في :

- ✓ عائدات الرسم على النشاط المهني حيث انخفض عائده سنة 2016 (بملغ قدره 149.884.662) بالرغم من أن تقديرات المديرية العامة للضرائب أشارت إلى ارتفاعه.
- ✓ الانخفاض الكبير في العائدات المقدمة لقسم التسيير من قبل صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و الجماعات العمومية الأخرى، حيث انخفضت سنة 2016 ، وهذا راجع إلى أن مداخيل البلدية في سنة 2015 كانت كبيرة مما جعل الجهات المقدمة للإعانات تخفض من حجمها.

- **نسب التحصيل:**

ما يلاحظ أيضا هو اختلاف نسب التحصيل في إيرادات التسيير (علما أن إيرادات التجهيز تحصل كليا أي بنسبة 100%)، حيث أن تحصيل سنة 2015 بلغ 78%، و رغم أن نسبة التحصيل تبقى محترمة إلا أن إيرادات التسيير حققت عجزا في تغطية النفقات ، فلو تم تحصيل كل إيرادات الرسم على النشاط المهني لما وقعت البلدية في العجز،في حين تقهقرت نسبة التحصيل إلى 65% سنة 2016 مما عمق فجوة العجز، و على العكس من ذلك، حققت نسبة تحصيل تقدر ب 97% سنة 2017 و حققت بذلك فائضا في التسيير يقدر ب175.484.140دج . وهذا ما يثبت ضرورة إصلاح النظام الجبائي و الرقابة الجبائية.

- **الاقتطاع من إيرادات التسيير لإيرادات التجهيز:**

ما يلاحظ أيضا هو الاختلاف الكبير في حجم المبالغ المخصصة من إيرادات التسيير إلى قسم التجهيز، بل يمكن اعتباره للوهلة الأولى تناقضا حيث ارتفع في سنة 2016 رغم انخفاض إيرادات التسيير ، ثم انخفض سنة 2017 رغم ارتفاع الإيرادات.

هذا الاختلاف يعود سببه إلى أن الاقتطاع من إيرادات التسيير يكون عن طريق المعادلة التالية:

(البند 74+ البند 75+ البند 76- البند 68) ضرب 10%، البند 74 يخص إعانات صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية المخصصة لدعم هذا الاقتطاع، غير أن مبلغها لسنتي 2015 و 2016 يعتبر رمزيا ، وعليه فإن كل الاقتطاعات لإيرادات التجهيز تأتي من البندين 75و 76 الخاصين بالإيرادات الضريبية، وهذا الاقتطاع لا يكون على حسب المحقق فعلا و إنما على أساس تقديرات مديرية

الضرائب، هذا من جهة، إضافة إلى التسرع في تحديد نسبة الاقتطاع فالدولة تحدد 10% كحد أدنى، إلا أن البلدية، في إطار السعي نحو تجهيز و تنمية البلدية، ضاعفت النسبة في سنة 2016 اعتمادا على التقديرات التي لم تتحقق، مما أدخل البلدية في دائرة العجز.

أما الاختلاف بين المبالغ المتبقية من إيرادات التجهيز فيعود أساسا إلى الفائض المرحل من السنوات السابقة، بما أن إعانات الدولة هي نفسها تقريبا في كل سنة.

3. 2 مصادر التمويل الذاتية والخارجية لبلدية أولاد بوجمعة لفترة الدراسة:

3. 2. 1 التمويل الذاتي للبلدية محل الدراسة:

يمكننا تقديم مصادر التمويل الذاتي غير الجبائي لبلدية أولاد بوجمعة خلال الفترة 2015-2017 من خلال الجدول التالي:

الجدول 2: مصادر البلدية من التمويل الذاتي غير الجبائي و عائداته للفترة 2015-2017

البيان		ناتج الأملاك دج	ناتج الاستغلال دج	الناتج المالي دج
سنة 2015	قسم التسيير	28.265	505.000	155.434
	قسم التجهيز	84.564,69	-	-
	المجموع	112.829,69	505.000	155.434
سنة 2016	قسم التسيير	1.564.160	585.120	855.473
	قسم التجهيز	128.203,70	-	-
	المجموع	1.692.363,70	585.120	855.473
سنة 2017	قسم التسيير	6.942.966	225.840	79.417
	قسم التجهيز	522.427,90	-	-
	المجموع	7.465.393,90	225.840	79.417

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على إيرادات قسمي التسيير و التجهيز لسنوات الدراسة، و تبعا لتوضيحات موظفي قسم المحاسبة بالبلدية.

يتضح من خلال الجدول التطور المتزايد في إيرادات التمويل الذاتي غير الجبائي حيث ارتفع بنسبة 320% من 2015 إلى 2016 و بنسبة 139% من 2016 إلى 2017 وهو تطور هائل، ويعود ذلك أساسا إلى تثمين موارد الأملاك المتمثلة أساسا في إيجار العقارات (ذات الاستعمال السكني و المهني، تأجير الشواطئ التي كانت مهملة) رسم الطرق و أماكن التوقف و ناتج التنازل عن بعض العقارات المنقولة. وذلك تبعا لتعليمة الوزارة الوصية بضرورة تثمين الأملاك العمومية 2016 كما أشرنا إليه سابقا.

بينما بلغت مساهمة ناتج الاستغلال في إجمالي عائد التمويل الذاتي الجبائي 65,30%، 18% ، 2,9% خلال 2015، 2016 و 2017 على التوالي، ويرجع هذا الانخفاض الرهيب إلى ارتفاع ناتج الأملاك من جهة، و نقص جهود البلدية في خلق خدمات متنوعة و عدم تحيين الأسعار.

بينما لا تحوز البلدية كأغلب بلديات الوطن على ناتج مالي حقيقي، حيث ينحصر في ناتجين استثنائيين: ناتج السنوات المالية السابقة و تعويض أضرار الكوارث، حيث لا يكاد يساهم في التمويل الذاتي غير الجبائي.

في الأخير و بالرغم من تطور إيرادات التمويل الذاتي غير الجبائي، فمساهمته في التمويل الكلي للبلدية يبقى ضعيفا جدا فقد بلغت نسبته 0,17%، 2,02%، 1,48% للسنوات الثلاث على التوالي بالرغم من مايتميز به هذا المصدر من تنوع و تجدد.

من جهة أخرى،يوضح الجدول التالي التمويل الذاتي الجبائي لبلدية أولاد بوجمعة للفترة المدروسة:

الجدول 3: الضرائب و الرسوم المحصلة للبلدية و عائداتها للفترة 2015-2017

البيان	2015		2016		2017	
	المبالغ دج	النسب	المبالغ دج	النسب	المبالغ دج	النسب
الرسم على الأفراح	24.000	0,02	33.000	0,17 0,04	34.500	0,04 0,02
الرسم على القيمة المضافة	90.484	0,07	63.001	0,33 0,08	26.149	0,03 0,01
الرسم على رخص البناء و الهدم	310.000	0,25	650.829	3,39 0,79	713.110	0,78 0,32
الرسم العقاري	277.230	0,06	68.404	0,36 0,08	121.981	0,13 0,05
الدخل العقاري	111.334	0,09	34.832	0,18 0,04	26.009	0,03 0,01
رسم التطهير	60.125	0,05	86.249	0,45 0,10	126.146	0,14 0,05
الضريبة الجزافية الوحيدة	279.446	0,23	335.028	1,74 0,41	489.589	0,53 0,22
الرسم على النشاط المهني	123.164.964	99,23	17.946.958 إضافة إلى الناتج الاستثنائي 63.352.519	93,38 98,46	98.931.538 إضافة إلى الناتج الاستثنائي 134.687.169	98,32 99,32
المجموع	124.117.947	100	19.218.301 82.570.820	100	91.469.022 226.156.191	100

المصدر: من إعداد الباحثين اعتمادا على إيرادات قسم التسيير لسنوات الدراسة.

ملاحظة: الإطار الذي يحتوي على مبلغين في الجدول أعلاه ،المبلغ الموجود في الأعلى يشير إلى الرقم المحقق في السنة و الثاني يعود إلى ناتج استثنائي للرسم على النشاط المهني للسنوات السابقة، نفس الشيء في حساب النسب و المجاميع أي في الأعلى بدون احتساب الناتج الاستثنائي و في الأسفل باحتسابه.

من خلال الجدول السابق يتضح انخفاض عائدات الضرائب و الرسوم بنسبة 84,52% خلال سنة 2016 مقارنة ب2015، و بنسبة 33,47% عند احتساب الناتج الاستثنائي المحصل في سنة 2016، والذي مصدره عائدات الرسم على النشاط المهني لسنوات ماضية تم إيداعها بالخطأ في رصيد بلدية مجاورة (استنادا إلى أقوال مسؤولي البلدية). ثم نلاحظ ارتفاعها مجددا سنة 2017، حيث ترتبط عائدات الضرائب ارتباطا كليا بعائدات الرسم على النشاط المهني إذ يمثل تقريبا كل إيراداتها بما يتجاوز 90% من إجمالي الإيرادات الجبائية.

ومن الجدير بالذكر، أن الإيرادات الجبائية تساهم مساهمة فعالة في ميزانية البلدية بنسب 27,41%، 50,33%، 42,98% في سنوات 2015، 2016، 2017 على التوالي.

3. 2. 2 التمويل الخارجي لبلدية أولاد بوجمعة خلال الفترة المدروسة:

حيث سنقدمها من خلال الجدول التالي:

الجدول 4: مصادر التمويل الخارجي وعائداتها لبلدية أولاد بوجمعة للفترة 2015-2017

البيان	2015		2016		2017	
	المبالغ دج	%	المبالغ دج	%	المبالغ دج	%
إعانات ص.ت.ض.ج.م.	71.181.278	80,70	15.121.498	46,75	142.538.393	80,71
إعانات الدولة المخطط البلدي للتنمية	-	0	15.750.269,35	48,70	34.064.755,48	19,29
إعانات الولاية	17.018.252	19,30	1.471.568,39	4,55	-	0
المجموع	88.199.530	100	32.343.335,74	100	176.603.148,48	100

المصدر: من إعداد الباحثين اعتمادا على إيرادات قسمي التسيير و التجهيز للسنوات محل الدراسة.

يتضح من خلال الجدول التذبذب في مستويات التمويل الخارجي، حيث انخفض سنة 2016 إلى 63,33% مقارنة بسنة 2015 ، وهذا راجع، كما أشرنا إليه آنفا، إلى الاعتماد على مؤشرات الوضعية المالية لسنة 2015 حيث عرفت مداخيل كبيرة، ومن ثم ارتفعت 446,03% سنة 2017 ، وهو ما يعود إلى الاعتماد على المداخيل المتدنية لسنة 2016.

وتعتبر إعانات صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية الركيزة الأساسية في هيكل التمويل الخارجي للبلدية، إلا أنها موجهة أو مخصصة لتمويل بند محدد. بينما توجه إعانات الدولة في إطار المخطط البلدي للتنمية لمشاريع التهيئة و التطهير، السكن و ما شابهها من المشاريع الاجتماعية. في حين لا تشكل إعانة الولاية دعما كبيرا فيما عدا سنة 2015 حيث وجهت كناتج استثنائي لدعم قفة رمضان.

بالتالي يمثل التمويل الخارجي المصدر الثاني الذي تعتمد عليه البلدية في تمويل ميزانيتها حيث بلغ 19,48%، 20,15%، 33,56% للسنوات المدروسة على التوالي، وهذا باحتساب الفائض المرحل للسنوات الماضية.

4. خاتمة:

لقد عكست دراسة الحالة لبلدية أولاد بوجمعة بولاية عين تموشنت، كل ما جاء في المحور السابق حول أسباب العجز. وذلك من خلال ما خلصت إليه من نتائج من ضعف مردودية الإيرادات غير الجبائية الذاتية بسبب إهمالها، وهيكل تمويل مبني أساسا على عائدات التمويل الجبائي (الذي يقع أساسا في صالح المناطق الصناعية على حساب المناطق النائية)، وصولا للتسيير الذي يبقى بعيدا عن المستوى المطلوب، في ظل غياب ترشيد النفقات وكذا انعدام النظرة الاستشرافية الاقتصادية المرتبط بشكل وثيق بضعف التأطير لدى الجماعات المحلية بصفة عامة، و البلديات بصفة خاصة.

من خلال كل ما تم التطرق إليه يمكن الخروج بالعديد من نقاط الضعف التي تضعف مالية البلدية محل الدراسة و التي تعتبر صورة مصغرة عن وضعية أغلب بلديات الوطن :

- عدم وجود نظرة استشرافية اقتصادية، فغياب المشاريع الاستثمارية التي تمثل بديلا ممتازا عن التمويل الخارجي، بالرغم من وجود الإمكانيات الطبيعية خصوصا السياحية. مما يؤكد على التأثير السلبي لضعف التأطير لدى المجالس المنتخبة على تسيير الجماعات المحلية،
- الاعتماد على مصادر قليلة للتمويل حيث يتصدرها الرسم على النشاط المهني الذي يمثل تقريبا كل عائدات التمويل الداخلي، و إعانات صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، بحيث يضعها تحت تبعية مفرطة لتقلبات تلك المصادر مما يهدد استقرارها المالي و استقلاليتها في الوقت ذاته،
- الضعف الكبير في إيرادات التمويل الذاتي غير الجبائي فرغم التحسن في عائداتها خصوصا ناتج الأملاك إلا أنه يبقى جد بعيد عن المأمول، ما يشير إلى عدم الاستغلال الأمثل و التهميش لهذا المورد.
- عدم تحصيل بعض الضرائب و الرسوم على غرار رسم الإقامة بالرغم من تواجد ثلاثة فنادق في تراب البلدية تستقطب عددا كبيرا من السياح،

يمكن تدارك هذه السلبيات من خلال:

- خلق مشاريع استثمارية للتنويع من المصادر التمويلية الذاتية، ولزيادة استقلالية البلدية،
- ضرورة استعمال السلطة القانونية لتحصيل الضرائب المهملة،

- إنشاء مذبح بلدي، والاستثمار في خلق فضاءات إشهارية لتحقيق عائدات ضريبية من رسم الذبح و الرسم على الإعلانات و الصفائح المهنية،
- ضرورة تثمين موارد الأملاك بصفة خاصة،و كل مصادر التمويل الذاتي غير الجبائي بصفة عامة باعتباره مصدرا متنوع و متجددا يضمن لها الاستقلالية.
- ترشيد صرف النفقات للحفاظ على التوازن المالي للبلدية،
- ضرورة فتح قنوات الحوار مع الخبراء و كافة الأطراف الفاعلة لترشيد اتخاذ القرارات.

و بالرغم من أن الإصلاحات التي تحدثنا عنها في المحور الثاني، بدأت تعطي ثمارها إلا أنها تبقى غير كافية وحدها،كل هذا يدعو إلى النظر من جديد إلى المشكل الذي يبقى مطروحا في هيكل التمويل المحلي ، وفي طرق التسيير، و الأخذ بكل الحلول الممكنة للرفع من مستوى الجماعات الإقليمية للقيام بمهامها المرجوة و العمل على النهوض بالتنمية المحلية ،من خلال الاستفادة من تجارب الدول الرائدة في مجال اللامركزية الإدارية ، ومن خبرات المتخصصين في هذا المجال.

5. قائمة المراجع:

أحمد غاوي. (جانفي, 2018). التقسيم الإداري كمدخل لتمكين الحكامة في الجزائر. مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، 5 (العدد الثاني عشر)، الصفحات 632-616.

الأمر رقم 15-01 ،المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015. (23 جويلية, 2015).

التعليمة الوزارية رقم 96، المتعلقة بتثمين أملاك الجماعات المحلية. (10 مارس, 2016).

القانون رقم 16-01، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016. (06 مارس, 2016).

القانون رقم11-10 المتعلق بالبلدية. (22 جوان, 2011).

المرسوم التنفيذي رقم 14-116، المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات الحلية. (4 مارس, 2014).

المرسوم التنفيذي رقم 84-365، المتضمن تكوين البلديات و حدودها الإقليمية. (01 ديسمبر, 1989).

سمير بن عياش، و ليندة سباش. (مارس, 2019). إصلاح نظام الجماعات المحلية في الجزائر، الفرص و القيود. مجلة الطريق للتربية و العلوم الاجتماعية ، الصفحات 354-380.

مقدم عبيرات، آمنة التنوسي، و سارة عبد العالي. (08 جوان, 2016). النظام الضريبي الأمريكي و السويسري و الجزائري(دراسة مقارنة). مجلة الدراسات الجبائية ، 2 (العدد الأول)، الصفحات 79-111.

نصر الدين بن شعيب، و مصطفى شريف. (2012). الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر. مجلة الباحث ، 10 (العدد العاشر)، الصفحات 161-174.

نضيرة دوباني، و براهيمي بوطالب. (جوان, 2017). إشكالية ضعف الموارد المالية للبلديات، دراسة حالة بلديات ولاية قالمة. مجلة الدراسات الجبائية ، 4 (العدد الأول)، الصفحات 129-156.

ياقوت قديد. (2017_2018). واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، دراسة مقارنة. كلية العلوم الاقتصادية، التجارية و علوم التسيير . الجزائر: جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان.