واقع التمويل المحلي وقدرته على تجسيد متطلبات الجماعات المحلية

أ./ رجراج الزوهير*

Abstract:

L'organisation administrative des collectivités locales a octroyé un rôle Fondamental pour le lancement du développement économique et social. Sans cette organisation, l'état ne réussira pas à appliquer des politiques complexes, telle que celle de l'urbanisme, la protection de l'environnement ainsi que la lutte contre la pauvreté et les différents écarts sociaux. Aujourd'hui, ce qui se passe en réalité, en Algérie, ne montre pas le vrai financement local souhaité. Sachant que l'auto financement local représente une source exceptionnelle et la participation de l'état est considérée comme primordiale. Le changement de cette situation sera possible à condition de moderniser le système financier des collectivités locales à partir des mécanismes et des méthodes convenables.

Le but de ce travail est de faire connaitre la réalité du financement local en Algérie et son importance pour la gestion des besoins des différents services des collectivités locales.

Les mots clés: Financement des collectivités locales; Ajustement du financement local ; les plans et les programmes de développement.

ملخص:

إن التنظيم الإداري للجماعات المحلية في الجزائر قد منح لها مكانة أساسية في دفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث لا يمكن للدولة من دونها الإشراف بنجاح على تنفيذ سياسات معقدة مثل تلك المتعلقة بالتهيئة العمرانية وحماية البيئة، ومحاربة الفقر والفوارق الاجتماعية بشتى أشكالها. وأن ما يحدث في الواقع اليوم لا يعكس الاتجاه الصحيح للمالية المحلية في الجزائر، حيث يشكل التمويل الذاتي مصدر استثنائي ومساهمة الدولة هي القاعدة، وتغيير هذا الوضع في الوقت الراهن أصبح من الممكن إذا قمنا بتجديد نظام المالية المحلية بواسطة الميكانيزمات والوسائل والطرق المنهجية المناسبة.

نحاول تبيان الاقتراحات الموضوعية لإصلاح المداخيل المحلية، وكيفية تنويعها من أجل نمو وتطوير نوعية البرامج الاقتصادية والاجتماعية لتلبية احتياجات وانشغالات المواطنين.

الكلمات المفتاحية: تمويل الجماعات المحلية، إصلاح المالية المحلية، البرامج والمخططات التنموية.

* أستاذ مساعد (أ) - جامعة البليدة سعد دحلب

مقدمة:

تشكل المالية المحلية أحد فروع المالية العامة وهذا باعتبار أنها تعتمد على القواعد العامة للإيرادات والنفقات، وهي بذلك تعتبر وثيقة مالية رسمية يقوم بإعداد أرقامها على أساس التنبؤ بقيمة الإيرادات والنفقات المحلية اللازمة لتنفيذ برامج وسياسات ذات طابع محلي هدفها تقديم خدمات محلية تتماشى وأولويات المجتمع المحلي في كافة المجالات وفي حدود الإمكانيات المالية للجماعات المحلية.

إذا نظرنا إلى الواقع، يتبين لنا الفارق الكبير بين المبادئ والأهداف والطموحات للجماعات المحلية وتجسيدها في الميدان، ولعل أهم العراقيل التي تعرضت لها يمكن حصرها في الإمكانيات الناتجة عن منظومة جبائية ضعيفة الفعالية مما يزيد من الفارق بين إيرادات الجماعات المحلية ونفقاتها، إلى جانب عدم فعالية التسيير الإداري والتقني، وكذلك المشاكل الناجمة عن التغيرات والإصلاحات المتتالية التي يتم تطبيقها على فترات مختلفة والتي من شأنها أن تزيد مستوى المشاكل، غير أنها زادت الوضعية تفاقما بسبب وجود مقاييس غير موضوعية وعدم التكفل بمدى تطبيق هذه الإجراءات والتحكم فيها. وعليه فإن الابتعاد عن المشاكل المحلية بتفاصيلها للوصول إلى تطور وعي في تسيير المالية المحلية وترشيد النفقات وتجديد الموارد، يتطلب إيجاده تنظيم الأموال العمومية في الميدان الاقتصادي، وتحميل الجماعات المحلية قسطا أكبر من المسؤوليات في تسيير الموارد المحلية من خلال اللامركزية كأحد المفاهيم الهامة في النظريات الاقتصادية التي تنادي بنظام الاقتصاد الحر، ومنه دفع التنمية الاقتصادية المحلية أو المساهمة في ازدهارها.

تعيش الجماعات المحلية في الجزائر حالة من الاختلال في التمويل وضعف التحكم في مواردها المتاحة وسوء استعمالها، مما عرقل في انجاز المشاريع، ويتوقع أن تستمر هذه الوضعية إذ لم يتم التحكم في نفقاتها. وعليه، الأسئلة التي يمكن طرحها هي:

- كيف هي وضعية التمويل المحلي في الجزائر؟
- هل الوسائل المالية المتاحة للجماعات المحلية قادرة على تغطية الاحتياجات وتجسيد متطلبات التنمية؟
- هل نظام المالية كما هو مهيكل حاليا قادر على مواجهة المشاكل والتحديات؟
- وما هي ملامح تطوير موارالتسيير منفي ظل الإصلاحات؟

وللإجابة على التساؤلات المطروحة نقترح الفرضيات التالية:

1) تعتبر الضرائب والرسوم من أهم مصادر تمويل الجماعات المحلية في الدول المتقدمة نظرا لأهميتها الكبرى, لكن هذا الدور شبه منعدم بالنسبة للجزائر؛
2) تعتبر اللامركزية في التسيير من المتطلبات الأساسية لبناء هيكل مالي قادر على توفير متطلبات الجماعات المحلية؛
3) ويعتمد إصلاح المالية المحلية على تجديد الجباية المحلية وفق متطلبات اقتصاد السوق بإعطاء حرية أكثر للجماعات المحلية لتسيير شؤونها بعيدا عن كل وصاية تفرضها الدولة.

1) أسلوب تسيير المالية المحلية في الجزائر:

تختلف الدول في تحديد علاقات الجماعات المحلية بالحكومة المركزية باختلاف المبدأ الذي تقوم عليه هذه العلاقات، ففي الدول التي تأخذ بمبدأ تدرج السلطات المحلية، تشرف الحكومة المركزية على الجماعات المحلية كما تشرف الجماعات المحلية في المستوى الأعلى على الجماعات المحلية في المستويات الأدنى (لبنان– فرنسا). أما بالنسبة للدول التي تطبق مبدأ استقلال السلطات المحلية، فإن كل مستوى محلي يكون مستقلا عن المستوى الآخر، بغض النظر عن كبر أو صغـــر الجماعات المحلية (بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية)[1].

1-1) المفاهيم الحديثة للمالية المحلية:

يمكن تعريف المالية المحلية بأنها مجموع القواعد التي تحكم مالية الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والهيئات الأخرى التابعة للقانون العام[2]. كما تعتبر المالية المحلية فرع من فروع المالية العامة، يحدد على أساسها حجم الإيرادات والنفقات العامة، حيث يتم إعداد الميزانية المحلية في إطار القواعد العامة التي يحددها القانون مع الأخذ بعين الاعتبار احتياجات المواطنين المحليين في كافة المجالات، وفي حدود إمكانيات المالية المحلية للجماعات المحلية.

تعرف المادة 235 من قانون 90/90 المتعلقة بالولاية في الجزائر على أن الميزانية هي عبارة عن جدول تقدير للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، وهي بذلك قرار بالترخيص والإدارة يسمح بحسن سير مصالح الولاية وتنفيذ برامجها الخاصة بالاستثمار والتجهيز، أما المادة 145 من قانون 80/90 الخاص بالبلدية، فيعرف الميزانية بأنها جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية، وهي بذلك تشكل أمر بالإذن والإدارة لتسيير المصالح العمومية وفي مجال التطبيق يوجد عدة وثائق خاصة:

- الميزانية الأولية: وهي وثيقة رسمية رئيسية لفتح اعتماد مالي مسبق؛
- الميزانية الإضافية: وهي مكملة للميزانية الأولية؛
- والحساب الإداري: وهو عبارة عن ميزانية نهائية تدمج الميزانية الأولية والإضافية في وثيقة واحدة.

تحتوي الميزانية المحلية على قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار.

– **قسم التسيير:**

- **إيرادات قسم التسيير:**

يتكون من الإيرادات والتي تمول بشكل أساسي من الموارد الجبائية التي تحصلها الجماعات المحلية من مختلف الضرائب وإعانات التسيير التي تمنحها الدولة والجماعات والمؤسسات العمومية والعائدات المتأتية من استغلال أملاك البلدي.

- **ونفقات قسم التسيير:**

يحتوي على مجموعة نفقات والمتمثلة في أجور ورواتب موظفي البلدية بالإضافة إلى تكاليف صيانة أملاك البلدية من عقارات ومنقولات، فوائد الديون التي تقترضها البلدية من الهيئات المالية والمصرفية، اقتطاعات نفقات الاستثمار، اقتطاعات نفقات التجهيز، المساهمات المحددة في قوانين أملاك البلديات وإيراداتها،

الحصص والأقساط المترتبة على الولايات والبلديات، نفقات صيانة الطرق والمرافق العمومية.

– قسم التجهيز والاستثمار:

- **الإيرادات:**

يحتوي هذا القسم على تخفيضات الصندوق المشترك للجماعات المحلية وصندوق المساعدات والهيئات والوصايا، بالإضافة إلى الاقتطاعات المتحصلة من إيرادات التسيير ومحاصيل الامتيازات الخاصة بالمصالح البلدية والولائية ومحصول المساهمات في رأس المال، كما يحتوي على أهم القروض التي تقرضها الولاية والبلدية، الإعانات التي تمنحها الدولة.

- **والنفقات:**

تحدد النفقات حسب طبيعتها وكذلك حسب وظيفتها، حيث تمثل الأولى النفقات التي تؤدي إلى زيادة أملاك الجماعات المحلية مباشرة أو المتعلقة بالإعانات الممنوحة إلى الجمعيات والهيئات وتسديدات قروض الجماعات المحلية، أما بالنسبة للنفقات حسب الوظيفة، فهي تلك الخاصة ببرامج التجهيز التي تصبح ملك للجماعات المحلية مثل البرامج التي تنجزها لحساب الغير كالجمعيات والمؤسسات العمومية وتتمثل في نفقات التجهيز العمومي والمساهمة برأس المال المخصصة للاستثمار والنفقات الخاصة بالديون.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه بداية من 1994 أقرت الدولة الجزائرية إعطاء المالية المحلية صدارة التفكير الاقتصادي والاجتماعي وفرض الصرامة والعقلانية في تسيير المالية المحلية، ومحاولة التحكم في عجز الميزانية وتقليص تدخل القطاع العمومي عن طريق خوصصة بعض المؤسسات وإعادة النظر في بعض المساعدات الاجتماعية والصناعية، وتخفيض الضرائب التي تؤثر على المؤسسات والأشخاص الطبيعيين قصد توفير محيط اقتصادي أكثر حيوية من شأنه أن يحفز النمو ويخفف من الشروخ الاجتماعية[3]، وتتسم مالية الإدارة المحلية في الجزائر بقلة ومحدودية الموارد التي لا تكاد تغطي النفقات الضرورية وأداء الخدمات الأساسية الكثيرة والمتعددة إذ أن أكثر من 56% من إيرادات الولايات والبلديات وجهت لتغطية نفقات المستخدمين 1992م و58،16%سنة 1999, ولم تمثل نفقات التجهيز إلا نسبة 19,69% و28,69 %خلال نفس السنوات لذلك فهي تعتمد اعتمادا كليا على مساعدات الحكومة في ميدان التجهيز، ويمكن القول أن المالية المحلية أصبحت الطرف الرئيسي في المالية العامة للدولة، حيث أصبحت تغطي 40 و45% من النفقات العادية للدولة[4]، ووضع مخطط يقوم على خطى ثابتة للتحكم في نفقات التسيير وزيادة الإيرادات بانتظام، أي المخطط الذي يوفق بشكل أحسن بين توازنات الميزانية في إطار مخطط متعدد السنوات للجماعات المحلية[5].

1-2) مميزات التمويل المحلي:

إن التمويل المحلي له دور كبير في تحقيق التنمية المحلية وهذا في حالة توافر الموارد المطلوبة، وتنوع مصادر التمويل، وحتى تؤدي الجماعات المحلية المهام المنوطة بها يجب أن تتوفر بعض المميزات في المورد المحلي، تتمثل في[6]:

- محلية المورد، أي أن المورد يقع في نطاق الإدارة المحلية؛
- ذاتية المورد من حيث الاستقلالية في تقدير سعره وتحصيله في حدود معينة؛
- وسهولة تسيير المورد بتقديره وسهولة تحصيله، وتكلفة تحصيله.

إن التركيز على أهمية التمويل المحلي للجماعات المحلية بواسطة هذه المميزات لا تعني بالضرورة أنها تغطي كليا نفقاتها المحلية، بل يمكن للدولة أن تقدم إعانات بنسب معينة (مثل البرامج الخاصة للمناطق الصحراوية في الجنوب الجزائري)، وهذا للأسباب التالية:

- رقابة السلطات المركزية على الوحدات المحلية والعاملين بها[7]؛
- التوازن بين الوحدات الغنية ذات الموارد والوحدات الفقيرة، وهو معيار يقضي في التفاوت على مستوى تقديم الخدمات؛
- القضاء على ارتفاع معدل الضرائب في الوحدات المحرومة والفقيرة؛

تتمتّع البلديات في الجزائر بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهو ما يجعلها تبحث باستمرار عن إيرادات مالية لأجل تغطية نفقاتها المتزايدة، التي تشتمل إيرادات التسيير وإيرادات التجهيز والاستثمار، ويمثل تطوير الموارد الذاتية تدعيما لاستقلالية تسييرها. وتقسم هذه الموارد إلى مصادر داخلية (تمويل جبائي)، ومصادر خارجية (تمويل غير جبائي)، ويمكن تقسيمها إلى أربع مجموعات هي: مداخيل الجباية والرسوم؛ مداخيل الأملاك والممتلكات؛ الإعانات؛ القروض[8].

1-3) اللامركزية كبديل لتسيير المالية المحلية:

ظهرت المركزية في تسيير المالية المحلية في الجزائر من خلال الدساتير المتتالية، حيث أظهرت آلياتها بعض الاختلالات تعود في الواقع إلى نقائص في المنهجيات المؤسساتية، بالإضافة إلى التبعية المالية، بحيث الجزائر كانت تعتمد بنسبة كبيرة على الجباية البترولية لتغطية النفقات العامة للدولة[9]، وهذا الوضع أدى بالبحث عن آلية جديدة تهدف لبناء وتعزيز إطار التسيير المحلي والاعتماد على آليات مؤسساتية وتقنية مالية محكمة تكون فيه حقوق وواجبات لكل طرف متدخل موزعة بشكل منسجم ومتوازن.

- **متطلبات اللامركزية:**

تتطلب اللامركزية باعتبارها عملية غير مكتملة جهودا متواصلة ووسائل معتبرة لتعزيزها، وهي بذلك تشكل بنية التفكير حول المالية المحلية، تستلزم تنفيذها، التفكير في العناصر التالية:

- توسيع الأسس الخاضعة للضريبة وتوجيه جهودها نحو تشجيع النشاطات التي تدر مداخيل؛
- إصلاح المنظومة المالية للميزانية وذلك بإظهار بوضوح الضرائب المركزية والضرائب المحلية، والعمل على أن تكون هذه المداخيل معتبرة تمكن الجماعات المحلية في ترقية أعمال التنمية المحلية وتوفير خدمات عامة ذات نوعية جيدة؛
- تحفيز الجماعات المحلية وتشجيعها على تطوير موارد جديدة بدلا من انتظار تسوية مشاكلها المالية عن طريق زيادة التحويلات الواردة من ميزانية الدولة فقط؛
- والتفكير في امتلاك الجماعات المحلية للوسائل المالية الكافية وتسييرها بشكل محكم قصد توفير الخدمات التي تلبي احتياجات المواطنين[10].

اللامركزية كإحدى متطلبات اقتصاد السوق:

عندما نرجع إلى واقع الجماعات المحلية قبل 1998، نجد أن السلطة المركزية للجماعات المحلية ممثلة في الوالي، وكان هو الوحيد الآمر بالصرف بالنسبة للميزانيتين المركزية واللامركزية (البلدية والولاية)، وهو الذي يسير ميزانية التجهيز وهو الذي يسير المخططات البلدية للتنمية ويوزع إعانات التجهيز التي يمنحها الصندوق المشترك للجماعات المحلية هذه الصلاحيات لم تفسح المجال إلى تسيير أكثر تفتحا وتكيفا مع مقتضيات اقتصاد السوق ومطالب المواطنين على المستوى المحلي.

وعليه، أصبحت اللامركزية موطن قوة، ولتكييف الجماعات المحلية مع المحيط الاقتصادي والاجتماعي الجديد يستلزم تحرير الطاقات الفردية والجماعية والمنافسة والتنافسية الذي يتطلبها اقتصاد السوق، ولهذا الغرض أكد برنامج الحكومة على أن اللامركزية تعد أحد مواطن القوة الواجب ترقيتها ضمن المسعى الديمقراطي، وسياق اقتصاد السوق، فهي تدعم فرص مشاركة المجتمع في تسيير شؤونه وتسمح بالتقدير الحقيقي لحاجات المجتمع الواجب تلبيتها، وعليه تفتح المجال للمنافسة وبالتالي الفعالية في جلب الاستثمار وفي ترقية التنمية.

2) عمليات تطوير وتنشيط المالية المحلية:

إن تحسين الطاقات المالية للجماعات المحلية يتضح من خلال برنامج الحكومة في إعطاء الجماعات المحلية دور أساسي ومكانة محددة في تسيير وترشيد استعمال وسائلها وكذلك تنظيم وتوزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي للدولة والتدابير الواردة في المرسوم (137/73) (73–138) بتاريخ09أوت 1973 توصي بتنفيذ أعمال تهدف إلى جعل اللامركزية أكثر فعالية وتشجيع بالاستعمال العقلاني للوسائل المسندة للسلطات المركزية، وكذا بتسيير أسرع مطابق أكثر للتوجيهات العامة للتخطيط في مجال الاستثمارات المحلية، ولقد تم في هذا الاتجاه اتخاذ عدة تدابير في هذا الشأن، حيث منذ قانون المالية لسنة 1973 في مادته 91 تم الإشارة إلى مسألة إصلاح المالية المحلية، واليوم أصبح الشروع الفعلي في تنشيط وتطوير المالية المحلية من خلال ميكانيزمات وطرق منهجية جديدة تتماشى مع التوجهات الجديدة للنظام الاقتصادي.

2–1) وضع نظام جبائي عصري وتوزيع أفضل للموارد:

في هذا الصدد تم تحديد بعض المستلزمات والركائز لتحقيق واستكمال وإنجاح هذا الوضع نلخصها على النحو التالي:

- إصلاح المالية يستلزم إعادة تحديد الصلاحيات والمهام بين الدولة والمؤسسات الأخرى؛
- يرتكز نجاح هذا التغير أساسا على اختيارات لا يمكن أن تتم إلا على المستوى الوطني وليس على مستوى عينة تقنية أو أخرى فقط؛
- إدخال تعديلات على موارد الجماعات المحلية تتماشى مع الصلاحيات التي ستقوم بها في إطار إعادة توزيع أمثل وأكثر عصرنة للموارد الوطنية[11]؛
- ولتنفيذ هذا الإصلاح يستلزم إطار ومنهجية عمل من شأنها أن تقضي إلى إعداد مشروع حقيقي، يجسد من خلال آثاره المباشرة أسلوبا جديدا للتسيير والتنمية.

2-2) جباية محلية أكثر فعالية:

المقصود بها هو التوصل ميدانيا إلى تخصيص لكل هيئة إدارية(دولة، ولاية، بلدية) نوعا من الضرائب الخاصة بها محددة ومحصل عليها لفائدة كل هيئة على حدى، عوض الاستمرار في تطبيق منظومة جبائية مختلفة ومعقدة، تصب فيها كل من الضرائب المحلية،وضرائب الدولة والضرائب المركزية، ثم توزيعها بالتساوي،وهو الأمر الذي يعقد ويشوه الجباية المحلية، وتقسيمها بشكل تعسفي بين مختلف الهيئات، وعلى سبيل المثال لا الحصر يمكن ذكر الدفع الجزافي الذي كان تحديده وتحصيله محليا، ويكون ممركز في الجزائر العاصمة قبل أن يوزع على كل من الولاية والصناديق المشتركة، ومن خلال الجدول التالي سوف نحاول أن نبين حصيلة إيرادات الجباية المحلية خلال الفترة الممتدة من2001الى 2007 وطريقة توزيعها.

الجدول رقم 01: حصيلة الجبائية المحلية، خلال الفترة الممتدة 2007/2001 (الوحدة مليار سنتيم)

السنوات	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
الحصيلة السنوية	51236	51699	56802	46995	113803	127470	160740

المصدر: وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب (بتصرف)، 2008.

إن هذه الحصيلة من الإيرادات المذكورة في الجدول مخصصة جميعها للبلدية ولا يشترك معها في الاستفادة لا الولاية ولا الصندوق المشترك للجماعات المحلية.وتبين لنا الأرقام التطور المستمر للتحصيل الضريبي للجباية المحلية إذ بلغ المجموع سنة2001 مقدار51236 مليار سنتيم ليصل إلى غاية سنة 2007 مبلغ 160740 مليار سنتيم، وهذا مكسب هام لا يمكن تجاهله، لأنه لو استمر في الارتفاع سوف يساهم في التخلص من العجز وزيادة تمويل الجماعات المحلية وإنعاش برامجها التنموية، وقد يدخل هذا نوعا من العدالة وتوزيع أفضل للموارد.

2-3) ضرائب محلية مولدة للموارد وتمويل أحسن للتجهيزات:

لقد جعل الاقتصاد الجزائري الجباية المحلية تقسم إلى سلسلة من الضرائب التي ترتكز على القطاعات الأقل حيوية المتمثلة في الرسوم العقارية ورسوم التطهير ورسوم الجنح والإقامة.... وغيرها. والضريبة الوحيدة التي يتطور منتجوها حسب وتيرة الاقتصاد هي الرسم على النشاط المهني، وهي لا تتماشى والواقع الاقتصادي المحلي، ولهذا الغرض تفكر الجزائر في إدخال نظام ضريبي يقوم على أساس هامش الربح وحسب الفروع وحسب طبيعة الأنشطة، وفي نفس الوقت إلغاء بعض الرسوم التي لا تعود بالربح الحقيقي على الجماعات المحلية، والاحتفاظ بأهمها وإدخال بعض التعديلات عليها يكون هدفها تحسين المنظومة العامة للضريبة المحلية.

وبخصوص التمويل الأحسن للتجهيزات فإن النظام الحالي لا يسمح للجماعات المحلية أن توفق بين حجم الموارد ووتيرة إنجاز التجهيزات، ولهذا يتعين اللجوء إلى الموارد الذاتية في تمويل احتياجات السكان، لأن البلدية هي التي تدرك أكثر من غيرها حجم التجهيزات الذي يلبي هذه الاحتياجات ولمواجهة ذلك يفترض أن تلجأ إلى التمويل الذاتي والذي

يمكن تحقيقه من جبايتها الخاصة، ولا شك أن بعض الفوارق ستبقى قائمة ولا يمكن لأي صيغة أن تتكفل بها.

ولهذا، يصبح من الضروري اللجوء إلى التضامن بين البلديات بطريقتين هما:
- الطريقة الأولى: في إطار الخدمات المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يمنح إعانات متساوية، تخصص هذه الإعانات لضمان تسيير الإدارة العامة للبلديات؛
- والطريقة الثانية: في إطار المخططات البلدية للتنمية والبرامج القطاعية للتنمية من موارد الدولة، يتم تخصيصها للتجهيز في شكل إعتمادات دفع على مستوى الولاية المكلفة بإعادة توزيعها حسب تقدم الأشغال على المستوى المحلي.

3) اتجاهات المالية المحلية في ظل الإصلاحات:

يؤكد القانون الصادر في 07 ماي 1990 المتعلق بالبلدية والولاية وخاصة في مادته 146, والتي تنص على أن البلدية والولاية مسؤولتان عن تسيير وسائلها المالية الخاصة والتي تتكون من: مداخيل الضرائب والرسوم التي ترجع بصفة كاملة للجماعات المحلية، مداخيل الضرائب والرسوم التي ترجع بصفة جزئية للجماعات المحلية، مداخيل ممتلكاتها، الإعانات، والقروض.

يكمن تدخل مهام البلدية في ميادين التهيئة والتنمية المحلية والعمران والمنشات القاعدية والتجهيز والمرافق الاجتماعية والتعليم والصحة والبيئة والاستثمارات الاقتصادية. أما الولاية فمهامها تشمل الفلاحة والري والمنشئات الاقتصادية والتجهيز والتكوين المهني والأنشطة الاجتماعية والسكن. ولتحقيق التنمية المحلية، قامت الجزائر بعدة إصلاحات فيما يخص المالية للجماعات المحلية، وتجسيد برامج تنمية مشكلة من برامج التجهيز المرافقة والمدعمة للإصلاحات الاقتصادية.

3-1) لإصلاحات المالية للمالية المحلية:

من أهم الإصلاحات للمالية المحلية تجسدت في تجديد الجباية المحلية وإصلاح مداخيل الأملاك بالإضافة إلى الاقتراض البنكي، وكذلك إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية[12].

- **تجديد الاقتراض والجباية:**

تتكون الجباية المحلية في الجزائر من إيرادات بعضها خاص بالبلديات والبعض الآخر خاص بالولايات والبعض مشترك فيما بينها، حيث تتكون الإيرادات المخصصة للبلدية من الرسم العقاري ورسم التطهير، الإقامة والرسم على الذبح، كذلك الضريبة على الممتلكات، وهي تمثل إيرادات مخصصة للبلدية لا يشرك معها في الاستفادة لا الولاية ولا الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ويمكن توضيح حصيلة بعض هذه الرسوم خلال الفترة الممتدة من 2003الى 2009 على شكل الجدول التالي:

جدول رقم: 02 حصيلة الجباية المحلية الخاص بالبلديات خلال الفترة 2003-2009
(الوحدة مليون دينار جزائري)

السنوات / نوع الرسم	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
الرسم العقاري	1447	1868	1410	1486	1775	1861	1948
رسم التطهير	1448	1278	1105	1153	1247	1324	1395
المجموع	2895	3146	2515	2639	3022	3185	3343

المصدر: وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب (بتصرف)، 2010.

يتضح من الجدول أن حصيلة الرسم العقاري في تطور مستمر، ولكن إذا نظرنا إلى واقع العقارات في الجزائر لوجدنا أن هذا التطور لا يعتبر مكسب مقارنة بنسبة زيادة التعداد السكاني وحجم العقارات وربما يرجع هذا إلى التهرب من دفع الرسوم، أو لعدم التحكم في حجم العقارات وانتشارها داخل البلد.
أما فيما يخص الإيرادات المخصصة جزئيا إلى الجماعات المحلية والصندوق المشترك فهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويوضع تحت وصاية وزارة الداخلية ومهمته تتمثل في تنظيم وتسيير وتوزيع هذا النوع من الإيرادات المتكون أساسا من الرسوم على النشاط المهني والرسم على القيمة المضافة والرسم على قسيمة السيارات وضرائب الصيد البحري وبعض الإعانات التعويضية المقدمة من الدولة. ويمكن أن نبين بعض التحصيلات الخاصة بهذا النوع من الإيرادات من خلال الجدول التالي:

جدول رقم: 03: حصيلة الإيرادات للجماعات المحلية والصندوق المشترك للفترة 2003 – 2009
الوحدة: (ملايين الدنانير)

نوع الرسم / السنوات	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
الرسم على النشاط المهني	47,969	57,154د	65,659	74,659	90,730	98.841	107,941
رسم القيمة المضافة	30,368	37,04	42,296	46,942	64,142	81,340د	93,820
قسيمة السيارات	29,02	29,91	33,33	36,86	40,84	44,82	49,24
المجموع	107,357	124,104	141,285	158,151	195,712	225,001	251,001

المصدر: وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب (بتصرف)، 2010.

يوضح الجدول الانتعاش البسيط للتحصيلات خلال الفترة الممتدة من 2003 إلى 2009 إذ انتقل من 2003 من 107,357 مليون دج إلى 251,001 مليون دج حيث مثل الفرق 143,644 مليون دج، وهذا مكسب لا يستهان به، ويمكن إرجاع سببه إلى الاستقرار المالي الذي عرفته الجزائر جراء ارتفاع أسعار المحروقات والذي أثر بدوره على حجم المشاريع الاستثمارية على المستوى الوطني، أضف إلى ذلك ارتفاع عدد السيارات والمركبات المكون للحضيرة الوطنية والتي أدت

بدورها إلى ارتفاع حصيلة قسيمة السيارات. ورغم هذا النمو الملحوظ في مداخيل الجماعات المحلية، إلا أن الجزائر قامت بعدة إصلاحات لتجديد الجباية المحلية، تميز هذا التجديد بإشراك البلديات في تحديد وعاء الضريبة ونسبها وكيفية تغطيتها، بغرض تقريب إدارة الجباية من المواطن للوصول إلى رفع مردودية الضرائب، بالإضافة إلى تجديد الإقراض المصرفي من خلال إعادة النظر في شروط الإقراض المصرفي، الذي يتطلب تحرير النظام القانوني كوسيلة لتحديد مصادر تمويل الجماعات المحلية لتفعيل عجلة التنمية.

- **إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحليةومداخيل الأملاك:**

قامت الجزائر بإنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية، نظرا للعجز الذي عرفته البلديات، وبهدف تكوين التضامن بين الجماعات المحلية، قدمت عدة اقتراحات لهيكلة وإصلاح هذا الصندوق كإجراءات تنظيمية من أهمها:

- تحويل الصندوق إلى بورصة الجماعات المحلية، حيث تفاوض فيها القيم العقارية والأسهم والسندات التي تصدرها الدولة للجماعات المحلية والهيئات العمومية؛
- توجيه الادخار المحلي بغرض تنظيم اتجاه التجهيزات واستثمارات الجماعات المحلية لاستجابة أهداف التنمية المحلية؛
- والسماح للجماعات المحلية بإيجاد رؤوس الأموال اللازمة لتحقيق تنميتها؛ وتتشكل عمليات البورصة للجماعات المحلية من الأسهم والسندات كوسيلة جديدة لتفعيل مهمتها في التنمية.

- **والمعاهدات والعقود البلدية للنجاعة:**

تتضمن المعاهدات التعاون في انجاز مشاريع تتعدى إقليم بلدية واحدة وإنجازات تحمل منفعة لمجموعة من البلديات المتجاورة، حيث تتقاسم الأبعاد في إنشاء البرامج والمشاريع، هدفها تحقيق تنمية مستدامة تستفيد منها جميع البلديات المتجاورة، وتنسيق المجهودات بينها لإنجاز مشاريع وتلبية احتياجات المواطنين من الخدمات العامة.

أما فيما يخص العقد البلدي للنجاعة فهي ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي من جهة وممثلين آخرين من جهة أخرى وهم ممثل الإدارة المركزية وممثل عن المجلس الوطني للتخطيط وممثل عن أحد البنوك، وتهدف هذه العقود إلى إعادة تأهيل البلدية بتشخيص واقعها، واقتراح برامج تصحيحية على المدى القصير والمتوسط، تسمح لها بتحسين قدراتها في التسيير والتحكم الحسن في المشاكل المتعلقة بها والغاية من ذلك، تحقيق التوازن الميزاني للبلدية، ويحدد عقد النجاعة بإجراءات داخلية وأخرى خارجية، تهدف الداخلية منها إلى تحسين قدرات البلدية بواسطة التحكم في تسيير الموارد البشرية والمادية، أما الخارجية فتسمح بتدعيم العمليات التصحيحية بمساعدات مالية سواء من قبل الدولة أو البنوك الأخرى.

3-2) تطوير تسيير المالية المحلية في الجزائر:

تعتبر المالية المحلية إحدى الموارد والمكاسب الضرورية التي تمكن الجماعات المحلية من تحقيق مختلف البرامج التنموية، ووجود منظومة جبائية ضمنها:لفعالية يزيد من الفارق بين موارد الجماعات المحلية[13]، وللحصول على تطور نوعي في تسيير

المالية المحلية يتطلب تدعيم استثمار المحلي، كمصدر مهم في تمويل المحليات، ونذكر منها على سبيل المثال أن الاستثمارات العمومية المحلية في أوروبا تلعب دورا هاما حيث يبلغ حجم الاستثمارات الجماعات المحلية في الدانمرك وإيطاليا وألمانيا حوالي 65 % وأكثر من 60 % في اسبانيا. وهنا يمكن أن نشير إلى إمكانية الاستفادة من تجارب هذه البلدان من أجل تطوير المالية المحلية في بلادنا لإعطائها منهجية جديدة ويكون الهدف منها:

- الانتقال من مخطط روتيني إلى مخطط بديل يعتمد على تجديد الاتجاهات المسجلة في الماضي وفق تقنيات حديثة تقوم على إدارة ثابتة التحكم في نفقات التسيير وزيادة الإيرادات بانتظام لتحقيق توازنات الميزانية؛
- اللامركزية في التسيير كموطن قوة والتي يجب ترقيتها ضمن المسعى الديمقراطي، وسياق اقتصاد السوق، فهي تدعم مشاركة المجتمع في تسيير شؤونه وتسمح بالتقدير الحقيقي لحاجات المجتمع الواجب تلبيتها، وبالتالي تفتح المحال للمنافسة وفعالية جلب الاستثمار؛
- تحسين وتنشيط الطاقات المالية للجماعات المحلية من خلال تعزيز المؤسسات المحلية، وإعادة النظر في التقسيم الإقليمي للبلديات الذي يسمح بخلق نظام جبائي عصري مولد للموارد ويسمح بتمويل أحسن للتجهيزات؛
- وضرورة إعادة التفكير في التضامن بين البلديات لمحاولة إحداث التكافؤ في الفوارق بينها، خاصة فيما يخص الخدمات المقدمة من طرف الصندوق المشترك الذي يمنح إعانات متساوية تخصص لضمان تسيير الإدارة العامة للبلديات قصد التجهيز وإعداد المخططات البلدية والبرامج القطاعية للتنمية.

التدابير الجديدة لمواجهة التحديات:

لا يمكن أن نتصور تطور المالية المحلية كإجراء منعزل وحيد للبحث عن تعزيز مكانتها في تحقيق التنمية المحلية، بل ضروري تدعيمها بإجراءات وتدابير تكميلية يمكن أن نلخصها فيما يلي:

- تحسين نوعية الموارد البشرية باعتبارها الهدف الأساسي للتنمية، وهم المكلفون بتجسيدها على أرض الواقع، ولهذا لا يمكن تحديد صلاحيات وتحويلها نحو الجماعات المحلية، وعصرنة المالية والجباية المحليين، وتنشيط المؤسسات، إذ كان الأشخاص المكلفون بتجسيدها لا يتمتعون بالقدرات الضرورية ولا بالحوافز لممارسة مسؤولياتهم؛
- إدخال القطاع الخاص في تسيير الخدمات العمومية المحلية كإجراء يساعد عملية ترقية الخدمات وتحسين نوعيتها؛
- عصرنة التسيير المحلي باعتبار نظام المحاسبة محدود ويعمل بأساليب قديمة لا يسمح بتسيير محلي ناجح يتغلب على الصعوبات المالية؛
- تعديل النصوص القانونية المتعلق بالبلدية والولاية حيث المبادئ المنبثقة عن هذين القانونين لم تعد تطابق الواقع الجديد الذي أفرزته التعددية الحزبية والانتقال إلى اقتصاد السوق؛
- ورشاده الحكم المحلي وديمقراطية المشاركة لتطوير مشاركة المواطنين في النشاط المحلي وإطلاعهم على الميزانية الذي يعتبر سندا قويا لترقية المجتمع المدني وتطوير الحركة الجمعوية.

- **والإستراتجيات البديلة لتمويل التنمية المحلية بالجزائر:**

تعتبر الموارد الذاتية والموارد المحلية الحكومية من أهم الجوانب الذي تقوم عليها التنمية المحلية، والتي تنبع من وجود موارد نادرة وحاجات كثيرة ومتغيرة ومتعددة وهذا يتطلب وجود إدارة للتنمية تتصف بالكفاءة والفعالية وتقوم بالتخطيط لها بما في ذلك إعداد المجتمع المحلي لتقبل الخطة والتعرف على احتياجات المجتمع والموارد الأساسية وهذا يتطلب توفر البيانات اللازمة للقيام بعملية التقسيم والمتابعة والرقابة المستمرة للوقوف على مدى تحقيق الخطة المرسومة بالشكل الذي يمكن من الإعداد لبدء خطة تنموية محلية جديدة.

إن حاجة التنمية للتمويل بصورة مستمرة تجعلنا نبحث عن البدائل للتمويل غير تلك التي توفرها الدولة أي بالجهود الذاتية المحلية المتوفرة بالوحدات المحلية ولهذا نرى من الضروري الإشارة إلى ملامح أخرى لتطوير موارد البلديات،ويتعلق الأمر على كل من أموال الوقف والزكاة في رفع معدلات التنمية المحلية وكذا جهود جمعيات الأحياء المحلية في تشجيع العمل التطوعي لترقية المستوى المعيشي للمواطن.

- **تمويل التنمية باستعمال أموال الوقف:**

يعتبر الوقف أصل في شكل حبس[14]، أي بقائه قائما دون التصرف فيه أو تصفيته أو بيعه, ويعرف أيضا بالتسبيل أي إنفاقه في سبيل الله حسب الأغراض المحددة في وثيقة الوقف, ولا تزال الأوقاف في الجزائر في شكلها التقليدي ولا تتوفر على شروط التنمية بسبب أنها لا تؤدي إلى تراكم رأس المال الذي يعتبر منبع للأنشطة الاقتصادية حيث تتكون مجالات الوقف في الجزائر في إيجار الأملاك الوقفية بناءات كانت أم أراضي، واستصلاح الأراضي والبساتين الفلاحية[15].

ويتم حاليا إدخال الوقف في مجال النقل والسكنات ومجالات أخرى حتى يصبح أداة استثمارية تمول نفسها بنفسها وتؤدي إلى تراكم رأسمالي في المنبع والى نقدية مستمرة للأصول القائمة،وهذا بغرض استغلالها في أوجه الاستثمار المختلفة وفي حدود إدارة الوقفين والموسوغات الفقهية[16].

- **تمويل التنمية باستعمال أموال الزكاة:**

تعتبر الزكاة من المصادر المالية الأساسية في النظام الإسلامي وأداة فعالة لتمويل المجتمع محليا،خاصة الطبقة الفقيرة من المجتمع، حيث بواسطتها يمكن توفير موارد مالية تساهم في إزالة بعض الفوراق الاجتماعية بين مختلف طبقات المجتمع ولو بنسب ضعيفة،وفي الجزائر خصص للزكاة صندوق باسم الصندوق الوطني للزكاة، وهو مؤسسة اجتماعية مهمته ترشيد أداء الزكاة، جمعها وصرفها حسب تشريعات الدين الإسلامي، ويعمل تحت وصاية وزارة الشؤون الدينية والأوقاف وتحت رقابتها، ويسيره المجتمع بواسطة لجان المساجد والأحياء وجميع القوى الفاعلة فيه، إن هذا الصندوق يعمل على مساعدة التنمية فيما يخص المشاريع المحلية وفق خصوصية كل منطقة وهذا بغرض الحد من البطالة والفقر وتكوين رؤوس أموال لتوظيفها في مشروعات التنمية المحلية.

في الجزائر لا يمكن الجزم في الوقت الحالي على أن أموال الزكاة تشكل إستراتيجية بديلة للتمويل، ويرجع ذلك إلى عدم توجيه أموال الزكاة إلى الاستثمار الذي يتطلب موارد ضخمة والى قلة هذه الموارد، ولذلك تقوم وزارة الشؤون الدينية والأوقاف بحملات تحسيسية وتوعية ويتوقع أن ترتفع في السنوات القادمة حصيلة أموال الزكاة حتى تصبح قادرة على تمويل مشروعات استثمارية تساهم في تنمية الجماعات المحلية.

- **وهيئات المجتمع المدني والجمعيات كأداة لتفعيل التنمية:**

ينشط في الجزائر الكثير من الجمعيات والهيئات الخاصة بالمجتمع المدني بلغت أكثر من 85000 جمعية وهيئة حسب إحصائيات وزارة الداخلية والجماعات المحلية لسنة 2010 منها أكثر من 17585 لجان إحياء ورغم هذا الحجم الكبير لا تساهم بشكل ايجابي في تفعيل عملية التنمية المحلية لأسباب مادية ومعنوية ولعل الأخطر منها هو الربط المباشر لكثير من نخب العمل الجمعوي بين العمل التطوعي والمقابل، وهو الأمر الذي من شأنه أن يفرغ الدور التنموي للعمل الجمعوي من معناه ويجعل بذلك من غير الممكن تجسيد المفهوم الموسع للتنمية المحلية، والمتضمن أن يكون التغيير نابع من طاقات أفراد المجتمع المحلين وموارده الخاصة، مما يزيد العبء على الحكومة المركزية للنهوض بمجالات التنمية المحلية، بالإضافة إلى غياب الإقراض البنكي للبلديات والذي من المفروض أن يقوم به بنك التنمية المحلية[17]، ولإنجاح أسلوب التشارك وضعت وزارة الداخلية برنامج طموح لتقوية هذا الأسلوب في تدعيم التنمية المحلية يقوم على المبادئ التالية[18]:

- إدماج المقاربة التشاركية في برامج التنمية المحلية؛
- الاجتماعي الاقتصادي على مستوى 25 بلدية؛
- واستكمال برامج دعم التنمية المحلية المدمجة على مستوى الولايات النموذجية (سطيف، ميلة، خنشلة، تيبازة، باتنة، وأم البواقي) في انتظار تعميم العملية.

خاتمة:

تعاني الجماعات المحلية في الجزائر في أغلب الأحوال من اختلال في التمويل بسبب عدم التوازن بين مواردها واحتياجات التمويل للمهام الملقاة على عاتقها، حيث تعتمد بدرجة كبيرة على إيرادات الدولة مصدر أساسي،والضرائب والرسوم المحلية كمصدر ثانوي، مما يؤكد الفرضية الأولى، ولهذا نرى أنه من الواجب إخضاع الجباية لأنماط جديدة للإصلاح يبدأ في الجباية المحلية لأهميتها ثم يمتد إلى مراجعة كافة المناهج التنظيمية المحلية ومحيطها،وبالتالي فالإصلاح المنشود هو إصلاح برؤوس متعددة يشخص الواقع ويحدد الإستراتيجيات ويضع البدائل والأولويات ليستطيع بناء هيكل مالي قادر على تلبية الحاجات وتجديد الطاقات، وليس إعداد مخطط روتيني يحدد نفس الاتجاهات المسجلة في الماضي، وهو ما يؤكد الفرضية الثانية والثالثة.

من خلال قراءة لواقع التمويل للجماعات المحلية، يتطلب وضع بعض التعديلات والإصلاحات التي ندعمها بالاقتراحات التالية :

- توسيع صلاحيات الجماعات المحلية في فرض الضريبة من خلال التصويت على معدلات فرض الرسوم المحلية في حدود المقابلة المحددة بموجب قانون وإعادة النظر في الأحكام التي تساعد على محاربة التهرب الضريبي وإشراكها في الرقابة والتحكم في نفقاتها وطلبات المواطنين؛
- تثمين الثروات المحلية باعتبار أنها توجد في وضع يمكنها من حصر نطاق المال الخاضع للضريبة والتعرف بناء على ذلك قصة محاربة الغش الجبائي وزيادة الموجود وضمان نسبة تحصيل أفضل ؛

- وإنشاء بنك وصندوق وقروض للجماعات المحلية يتم من خلاله توحيد المصادر الخارجية لتمويل البلديات والولايات ويتم تنظيمه انطلاقا من مصلحة الصناديق المشتركة ويقوم مثلا بـــ: منح مخصصات تسيير المالية لكل جماعة محلية يتم حسابها وفق الإمكانات الجبائية وحجم البلدية أو منح فرص من أجل تجهيز الجماعات المحلية لاحتياجاتها الخاصة؛

الهوامش والمراجع:

1 ميلود زيد الخير & أحمد بـــوجلال، «المالية المحلية وآليات اللاقابة عليها»، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي لكلية العلوم الاقتصادية لجامعة سعد دحلب بالبليدة يومي 17 و18 ماي 2010..

2 BELAID Nedjib; «Autonomie local et mutation récents dans les finances municipale», Revue économiques (Tunisie), numéro 2009/1, p. 16.

3 المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، «مشروع دراسة حول التطور الواجب إضفاؤه علـــى تســـيير المالية المحلية»، الجزائر، 2001، ص 18.

4 Conseil National Economique et Social, «Rapport sur la ville algérienne on le devenir urbain», Alger ,2006, p. 16

5 أحمد شريفي، «دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر» رسالة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2009، ص 199.

6 المرجع السابق لـــ أحمد شريفي، ص 200.

7 المرجع السابق لـــ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، «مشروع دراسة حول التطـــور الواجـــب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية»، ص 58.

8 عبد القادر خليل، بوفاسة سليمان، «عصرنة البلديات في الجزائر بين تنويع الموارد وتحسين الحوكمة»، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي لكلية العلوم الاقتصادية لجامعة سعد د حلب بالبليدة يومي 17 و18 ماي 2010.

9 بوخاري عبد الحميد & زرقـــون محمـــد، «إدارة وتمويل التنمية المحلية في ظل التحولات الاقتصادية العالمية»، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي لكلية العلوم الاقتصادية لجامعة سعد د حلب بالبليدة يومي 17 و18 ماي 2010.

10 تودار ميشال، «التنمية الاقتصادية»، ط. دار النشر، الرياض، 2006، ص 58.

11 عبد الله عبد الكريم عبد الله، «ضمانات الاستثمار في الدول العربية: دراسة قانونية مقارنة»، ط. دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 168.

12 بوزيدة حميد، «تحديات الجباية المحلية في الجزائر»، مقالة منشورة في مجلـــة العلـــوم الاقتصـــادية والتسيير، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، العدد15، 2006.ص ص 52-66.

13 Jacques sylvain Klein, «Moderniser la fiscalité locale», ed. Economica, Paris, 1990, p. 42.

14 المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، «تقرير التنمية المحلية»، الجزائر، 2008، ص 17.

15 المرجع السابق لـــ بوخاري عبد الحميد & زرقون محمد، ص 09..

16 رحماني موسى & وسيلة السبتي، «واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات»، مداخلة مقدمة في ملتقى دولي لجامعة باتنة، 2003، ص 4..

17 المرجع السابق لـــ بوخاري عبد الحميد & زرقون محمد، ص10..

18 سعودي محمد، «آليات استخدام إستراتيجية النهج التشارك في خطط التنمية المحليـــة»، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي لكلية العلوم الاقتصادية لجامعة سعد دحلب بالبليدة يومي 17 و18 ماي 2010..