إصلاح منظومة التمويل المحلي رهان لتحقيق التنمية المحلية بالجزائر

Reforming the local finance system is a bet to achieve local development in Algeria

أحمد الصالح سباع
SEBAA AHMED SALAH
طالب دكتوراه
جامعة الوادي
Sebaa-ahmedsalah@univ-eloued.dz
0661564333

أنيس هزلة
HEZLA ANIS
طالب دكتوراه
جامعة الوادي
hezla-anis@univ-eloued.dz
0673282323

تاريخ الاستلام: 2019/06/27 تاريخ القبول: 2019 /08/31 **تاريخ النشر:** 2019/10/15

ملخص:

إن نجاح الهيئات المحلية في تحقيق أكبر معدلات للتنمية المحلية الممكنة يتوقف إلى حد كبير على حجم مواردها المالية، غير أن هذه الهيئات غالبا ما تعاني ضعفا أو عجزا في توفير الموارد المالية الضرورية لتمويل برامج التنمية المحلية، مما يصعب عليها تنفيذ كافة أو بعض برامجها الضرورية لسكان الوحدات المحلية، وقد تنتج مثل هذه المشاكل أساسا لعدة أسباب ، كل هذه العوامل تقف حاجزا في وجه كل برامج التنمية المحلية التي تعمل الحكومة على وضعها، الأمر الذي استدعى أخذ التدابير و الإصلاحات اللازمة للحد من نزيف الأموال و ترشيد إنفاقها و جمعها بهدف تحقيق أفضل استغلال لمصادر تمويل الجماعات المحلية.

كلمات مفتاحية: التمويل المحلي، تنمية محلية،تنمية مستدامة، الجماعات المحلية.

تصنيف **JEL :** O0,O1,O3

Abstract:

The success of local authorities in achieving the highest rates of potential local development depends largely on the size of their financial resources, but they often suffer from the weakness or inability to provide the necessary financial resources to finance local development programs, making it difficult for them to implement all or some of their programs necessary for the population. The local units, and may produce such problems for several reasons, all these factors stand in the way of all the local development programs that the government is working to develop, which necessitated taking the necessary measures and reforms to reduce the bleeding of funds and rationalize spending and collection in order to best exploit did not Funding of local communities.

Keywords: Local finance, local development, sustainable development, local communities.

Jel Classification Codes: : O0,O1,O3

المؤلف المرسل: أحمد الصالح سباع، الإيميل: sebaa-ahmedsalah@univ-eloued.dz

1. مقدمة:

لقد سعت الجزائر على غرار باقي الدول النامية إلى تحقيق التنمية الشاملة و المستدامة من خلال العمل على خلق الثروة ، و ذلك بغية التصدي لمختلف الأزمات التي قد تعترضها ، و لعل مثالها اليوم هو أزمة تدني أسعار النفط، التي أصبحت أسعاره ترهن واقع التنمية بالجزائر باعتباره موردها الوحيد و الأكثر استغلالا على حساب باقي الموارد و المقومات الأخرى التي تزخر بها الجزائر ، وهو ما جعل ضرورة مراجعة الدولة لسياستها في سبيل تحقيق التنمية حتمية لا مناص منها.

و توجه الدولة الجزائر نحو تحقيق التنمية هو ليس وليد اليوم بل هو هدف سطر منذ الاستقلال رغم فشل بعض السياسات أو قصورها في تحقيق الأهداف المسطرة، وإيمانا من الحكومة الجزائرية بأن قضية التنمية لا يمكن تجسيدها في الواقع إلا بالانطلاق من الجزء إلى الكل و من القاعدة إلى المركز وذلك بجعل التنمية المحلية أساسا لها ، اعتمدت الدولة مبدأ اللامركزية في التسيير الذي يقوم على ضرورة تفعيل دور الجماعات المحلية (الولاية و البلدية) باعتبارها أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية ، و هو ما تدعم بجملة من الإصلاحات الواسعة التي أوكلت لها المزيد من الصلاحيات.

و نظرا لكون بمفهوم التنمية المحلية هو عملية متكاملة تمس كل القطاعات ،فهي تشكل بذلك القاعدة الرئيسية للانطلاق في بناء اقتصاد قوي مبني على أسس متينة من خلال استغلال الثروات ومختلف مصادر التمويل المتاحة و ترشيد إنفاقها من جهة ، إضافة إلى الاستثمار الأمثل في العنصر البشري من جهة أخرى باعتبارهما المحركين الرئيسيين لبلوغ التنمية المستدامة.

ومنه فان هذه الدراسة تتمحور حول تسليط الضوء على التدابير و الإجراءات التي اتخذتها الدولة لإصلاح منظومة تمويل الجماعات المحلية في مختلف التشريعات و على رأسها قانون الجماعات المحلية الجديد (البلدية و الولاية) و قوانين المالية و قوانين المالية التكميلية من اجل الاستمرار في تنفيذ مختلف البرامج التنموية المسطرة من خلال ترشيد و استغلال الموارد المالية المتاحة محلين دون الحاجة إلى اللجوء إلى إعانات تقدمها الدولة في كل سنة من اجل قيامها بواجباتها اتجاه المجتمع ، مما يساهم في تنمية الثروة الشخصية لهذه الهيئات المحلية وبالتالي وضع الحلول المناسبة للمشكلات التي تواجهها أو على الأقل التخفيف منها حدتها ، و انطلاقا مما سبق يمكن طرح الإشكال التالي :**ما مدى مساهمة الإصلاحات التي سطرتها الدولة في ترشيد منظومة تمويل الجماعات المحلية لتحقيق التنمية المحلية مستدامة بالجزائر في ظل الظروف الراهنة؟.**

المحور الأول : الإطار المفاهيمي للتنمية المحلية بالجزائر.

المحور الثاني : تشخيص واقع التمويل المحلي و إشكالاته.

المحور الثالث: الإصلاحات المتخذة لترشيد منظومة تمويل الجماعات المحلية.

2. الإطار المفاهيمي للتنمية المحلية بالجزائر

1.2. تعريف التنمية المحلية

تعتبر التنمية المحلية جزأ لا يتجزأ من التنمية الشاملة، ذلك أنها تهدف الى تنمية المجتمع المحلي. ونظرا لأهمية موضوع التنمية المحلية فقد حظيت باهتمام الباحثين، حيث تعددت الكتابات والتعريفات التي تبحث في هذا المفهوم. وعليه يمكن تقديم بعض التعريفات للتنمية المحلية فيما يلي:

- "التنمية المحلية هي العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك المجتمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة **(عبد المطلب عبد الحميد، 2001، ص: 12)** .

- كما تعرف التنمية المحلية بأنها: " السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مقصود ومرغوب فيه في المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة وتحسين نظام توزيع الدخول**(أحمد رشيد، 1986، ص: 16)**

- كما يمكن تعريف التنمية المحلية بأنها: " تلك العمليات التي توحد جهد الأهالي وجهد السلطات الحكومية، لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية، وتحقيقا لتكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة ومساعدتها التامة في التقدم القومي **(مصطفى الجندي، 1971، ص: 49)** .

من خلال ما سبق يمكن استخلاص أن التنمية المحلية هي عملية تراكمية، القصد منها إجراء إحداث تحسينات على كافة الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية والخدماتية للمجموعة المحلية في حدود لا تكاد تختلف في مبادئها وأسسها عن التنمية الوطنية إلا من حيث مجال تطبيقها. كما تبرز الهدف الرئيس من التنمية المحلية، كونها تمنح فرصة أكبر للهيئات والوحدات المحلية للتكفل بجزء من مسؤولية تنمية المجتمع جنبا إلى جنب مع الهيئات المركزية، سعيا إلى تحقيق مبدأ التوازن على مستوى المناطق في الأقاليم. هذه الأخيرة تفتح للوحدات الإقليمية باب المبادرات التي من شأنها تلبية مطالب سكان الإقليم محليا، بحسب ما تستدعيه الضرورة والظروف.

2.2. مكونات التنمية المحلية:

تقوم التنمية المحلية على اعتبار مكونين أساسيين أحدهما هيكلي والآخر سوسيو- اقتصادي، حيث يرتبط الجزء الأول بهيكلة إدارة التنمية وتمويلها، من خلال اعتماد هياكل غير مركزية، وهو الجزء الملموس من التنمية المحلية، أما عن الجزء السوسيو-اقتصادي فيتعلق بالأفراد والتفاعل بين مختلف العوامل المساهمة في التنمية المحلية، إن أخذ المكونين معا بعين الاعتبار لا يعتبر ضروريا فحسب بل أساسيا للغاية في أي عملية تنمية محلية.

1ère contribution de MIPMPEPI au débat sur la promotion du développement local en Algérie,) Septembre 2011.)

3.2. خصائص التنمية المحلية: للتنمية المحلية جملة من الخصائص نذكر منها:

- ✓ التنمية المحلية عملية موجهة ومتعمدة وواعية، تستهدف الأقاليم الفرعية من الوطن. بمعنى أنها ليست عشوائية أو تلقائية بل هي عملية مخططة.
- ✓ إن كون التنمية المحلية عملية إرادية واعية تتطلب إرادة جماعية شعبية، هي إرادة التفكير بالتخلص من التخلف وهذا يقتضي وعي وشعور بالتخلف وشعور بالتخلص منه من قبل المجتمع المدني ككل المحلي والوطني.
- ✓ إن التنمية بصفة عامة هي عملية متكاملة وغير قابلة للتجزئة، والتكامل يعني أن تسير التنمية في جميع القطاعات والمستويات بطريقة متوازنة، وتبعا لذلك يكون من المستحيل تنمية الصناعة مثلا دون التعليم، أو حل مشاكل المدينة دون اهتمام مماثل لمشاكل الريف. وأساس مفهوم التكامل، أن المجتمع يشكل كلا عضويا واحدا. وهنا تقوم فكرة والشمول بدور أساسي في تأكيد الاعتماد المتبادل بين جميع أوجه الأنشطة التنموية.

4.2. أهداف التنمية المحلية: تسعى التنمية المحلية في الجزائر إلى تحقيق الأهداف التالية :

- حشد وتثمين الموارد البشرية والطبيعية والأملاك المحلية وترشيد استعمالها؛
- دعم الأنشطة الاقتصادية المنتجة للثروات (صناعة، زراعة، خدمات)، وتشجيع إنشاء المقاولات الصغيرة والمتوسطة؛
- التخفيف من الفوارق التنموية بين الأقاليم والولايات وداخل الإقليم الواحد
- ترقية الأنشطة الاقتصادية الملائمة لكل إقليم من خلال مراعاة الخصوصية التتميز كل جهة؛
- تنمية التهيئة الحضرية عن طريق تشجيع الاستثمار العمومي والخاص، الوطني والأجنبي؛
- إقحام المواطنين في تحديد الاحتياجات وإشراكهم في الأعمال المراد القيام بها؛
- ضمان العدالة في الاستفادة من المرافق والخدمات الأساسية كالتطهير، الإنارة، الغاز.....الخ **(نور الدين يوسفي، 2010، ص: 37)**

3. تشخيص واقع تمويل الجماعات المحلية

1.3. مالية الجماعات المحلية:

تقوم مالية الجماعات المحلية على مبدأ اللامركزية المالية التي تعد كنتيجة لتطبيق اللامركزية الإدارية، و يقصد بها تكفل الهيئات المحلية بالتصويت كليا أو جزئيا على إيراداتها و نفقاتها و بإقرار كل النشاطات المتعلقة بها و بإجراءات التسيير المالي، فالاستقلالية المالية هي استقلال الهيئات اللامركزية عن الجهات المركزية ماليا. هذه الاستقلالية تزداد بزيادة فعالية المالية المحلية وتتوقف هذه الفعالية على نقطتين أساسيتين: تفعيل مصادر الإيرادات المحلية و ترشيد النفقات المحلية، ما يضمن تحقيق معدلات أعلى من التنمية المحلية.

1.1.3. النفقات العامة المحلية: هي تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية (الجماعات المحلية) أو أنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة(**محمد عباس محرزي، 2003، ص: 65**).بذلك فالنفقة المحلية تنطوي على عناصر أساسية هي:

- أنها ذات طابع مالي أو نقدي؛
- أنها تنجز من طرف شخص عمومي (الجماعة المحلية)؛
- أنها تهدف إلى إشباع حاجة عامة محلية أي تحقيق نفع عام يعود على السكان المحليين.

2.1.3. نفقات الجماعات المحلية: تنقسم إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز كالأتي(**أحمد شريفي، 2009، http://www.ulum.nl/d175.html**) :

1.2.1.3. نفقات التسيير: وهي التي تسمح للجماعات المحلية بتسيير مصالحها وشؤونها اليومية ٍ تحددها المادة 198 من قانون البلدية رقم11 -10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011 بما يلي:

- ✓ أجور وأعباء مستخدمي البلدية، سواء أكانوا في صورة دائمين أو مؤقتين أو متعاقدين وتشمل الأجور والتعويضات المنصوص عليها قانونا.
- ✓ التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية وهم أعضاء المجالس المنتخبة الذين يحصلون على تعويضاتهم في إطار القانون والاشتراكات في الجرائد نفقات اللوازم المكتبية والإعلام
- ✓ المساهمات المقدرة على الأملاك و مداخيل البلدية بموجب القوانين،
- ✓ نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية كنفقات صيانة طرق البلدية، إصلاح و صيانة المدارس والمساجد.
- ✓ مصاريف استهلاك المنتجات النفطية والكهرباء والغاز والهاتف.

2.2.1.3. نفقات التجهيز والاستثمار: يحتوي قسم التجهيز والاستثمار في باب النفقات خصوصا على ما يأتي:

- ✓ **عمليات البرامج:** برنامج التجهيز العمومي ويخص كل العمليات المالية بما فيها شراء التجهيزات ويتم تنفيذها عن طريق رخص البرامج التي تأتيها من وزارة المالية.
- ✓ **عمليات خارج البرنامج:** وهي عمليات تسديد القروض، الهبات والمنح، تعويضات المنكوبين...إلخ

نفقات الاستثمار الاقتصادي: تساهم الجماعات المحلية في التنمية العامة للاقتصاد الوطني عن طريق إنشائها لبعض الأنشطة الاقتصادية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والتي تدر لها مداخيل إضافية (**بلقة إبراهيم ،ضيف أحمد، 2013، ص: 3**).

2.3. أهمية توفر الموارد المالية لتمويل الجماعات المحلية

ترتبط التنمية المحلية كهدف رئيسي لنشاط الجماعات المحلية بضرورة تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية، وهذه الأهداف بدورها ترتبط بمجموعة الحاجات الواجب إشباعها وتحقيقها، ومع استمرار عملية التنمية بهذا المفهوم فإن هناك حاجة دائمة ومتجددة ومتزايدة للموارد المالية وبهذا يتضح الترابط القوي والعلاقة الطردية بين تحقيق التنمية المحلية بأهدافها المختلفة ومدى توافر الموارد المالية، فالأهداف الاقتصادية بما تتضمنه من السعي إلى رفع مستوى معيشة الأفراد في المجتمعات المحلية وإزالة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية فإن كل ذلك يتطلب المزيد من الموارد المالية خاصة مع تزايد حجم اتجاه الحكومات إلى إلقاء عبء تحقيق معظم تلك الأهداف على عاتق المجتمعات المحلية، بما يوافق ويساير أهداف التنمية الوطنية الشاملة، كذلك فإن توفر الموارد المالية المحلية يؤدي إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية والسياسية والإدارية بكفاءة أكبر مما يعمق ويزيد من معدلات التنمية الفعلية، ومن خلال كل هذا نجد أن العنصر المالي يعد عنصرا هاما في اتخاذ القرارات اللازمة للتنمية الخاصة بالمجتمعات المحلية، حيث أن نجاح الهيئات المحلية في تحقيق أكبر معدلات التنمية المحلية الممكنة يتوقف إلى حد كبير على حجم مواردها المالية بل إن قوة الهيئات والتنظيمات المحلية في الدولة إنما تقاس بنسبة مالية الهيئات المحلية إلى المالية العامة للدولة التي تستفيد منها تلك الهيئات أي بمدى إمكانية تحقيق التنمية المحلية وأهدافها اعتمادا على التمويل المحلي الذاتي بأكبر درجة ممكنة (**ضيف أحمد، شتوح محمد، 2013، د ص**) .

3.3. مصادر تمويل التي تعتمد عليها الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

تعبر مصادر التمويل عن كل المصادر المالية المتاحة التي يمكن توفيرها على مستوى الجماعات المحلية من عدة جهات لتمويل التنمية المحلية، ويمكن تقسيمها إلى:

1.3.3. موارد مالية توفرها الجماعات المحلية ذاتيا: تمثل الجباية المحلية الجزء الأكبر من الإيرادات المالية للجماعات المحلية، أضف إلى ذلك بعض المداخيل الخاص بأملاكها والخدمات التي تقدمها، ويمكن تقسيم الإيرادات المالية الداخلية للجماعات المحلية على النحو التالي:

2.3.3 الإيرادات الجبائية: وتنقسم بدورها حسب الجهة المستفيدة منها إلى:

1.2.3.3. الضرائب المحصلة لصالح البلديات دون سواها: يضم هذا الفرع الأنواع التالية من الضرائب:

1.1.2.3.3. الرسم العقاري: يتم فرض هذا الرسم على الملكيات المبنية أو غير المبنية، ففي الحالة الأولى ينتج أساس فرض الضريبة من ناتج القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع للملكية المبنية، في المساحة الخاضعة للضريبة، ويحدد أساس فرض الضريبة بعد تطبيق معدل تخفيض يساوي 2 % سنويا، مراعاة لقدم الملكية المبنية، غير أنه لا يمكن أن يتجاوز هذا التخفيض حدا أقصاه 40 %.

ويحسب الرسم بتطبيق معدل قدره 3% بالنسبة للملكيات المبنية بمعنى الكلمة، غير أنه بالنسبة للملكيات المبنية ذات الاستعمال السكني المملوكة من طرف أفراد طبيعيين وغير مشغولة سواء بصفة شخصية أو عائلية أو عن طريق الكراء، فهي تخضع لمعدل مضاعف قدره 10%. كما أن الأراضي التي تشكل ملحقات للملكيات المبنية تخضع هي الأخرى لهذا الرسم.

كما تخضع لهذا الرسم أيضا الملكيات غير المبنية، حيث ينتج الأساس الضريبي من حاصل القيمة الإيجارية الجبائية للملكيات غير المبنية المعبر عنها بالمتر المربع أو بالهكتار الواحد حسب الحالة تبعا للمساحة الخاضعة للضريبة.

كما أنه بالنسبة للأراضي الواقعة في المناطق العمرانية أو الواجب تعميرها والتي تنشأ عليها بنايات خلال مدة خمسة سنوات، فإن الحقوق المستحقة بصدد الرسم العقاري ترتفع بنسبة 100% ابتداء من أول جانفي 2002 **(بونورة شعيب، بوشري عبد الغاني، 2013، د ص)** .

2.1.2.3.3 رسم التطهير: تستفيد منه البلديات حسب المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة وهو خاص برفع القمامات المنزلية باسم المالك أو المنتفع **(المادة 263 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم، 2002).**

وبغض النظر عن كل حكم مخالف، تكلف المجالس الشعبية البلدية في أجل أقصاه ثلاث (3) سنوات ابتداء من أول جانفي سنة 2002، بعملية التصفية والتحصيل والمنازعات المتعلقة برسم رفع القمامات المنزلية **(المادة 263 مكرر 3 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، 2002).**

كما يتم تعويض البلديات التي تمارس عملية الفرز في حدود 15% من مبلغ الرسم المطبق على رفع القمامات المنزلية المنصوص عليه في المادة 263 مكرر2 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة بالنسبة لكل منزل يقوم بتسليم قمامات التسميد أو القابلة للاسترجاع لمنشأة المعالجة **(المادة 263 مكرر 4 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، 2003).**

3.3.3. الضرائب غير المباشرة: على عكس الرسم العقاري ورسم التطهير التي تعتبر ضرائب مباشرة تحصل لفائدة البلديات كليا هناك بعض الأنواع الأخرى من الضرائب غير المباشرة نوجزها فيما يلي:

1.3.3.3. الرسم على الرخص العقارية: يختلف حسب طبيعة العملية إما يخص البناء، التهديم، تقسيم الأراضي المطابقة، أو شهادة التجزئة.

2.3.3.3. الرسم على الذبح: هو ضريبة وحيدة تفرض على مالك الحيوان عند الذبح أو استيراد اللحم من الخارج، تعتبر من أضعف مصادر الجباية المحلية، ولا يدفع الرسم إلا على الجزء من اللحم الذي يكون صالحا للاستهلاك.

3.3.3.3. رسم الإقامة: تدخل فيه البلديات المصنفة محطات سياحية أو حمامات معدنية، يطبق على الأشخاص غير المقيمين في البلدية.

4.3.3.3. الرسم الخاص بالإعلانات والملصقات المهنية: يفرض حسب طبيعة الإعلان والملصقات**(بابا عبد القادر، مكي عمارية، 2013)**.

4.3.3. الضرائب المحصلة لصالح البلديات، الولايات والصندوق المشترك للجماعات المحلية: يقصد بها تلك الضرائب التي يقسم عائدها على كل من البلديات، الولايات والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وهي بعد إلغاء الدفع الجزافي **(ملغى بموجب المادة 13 من قانون المالية لسنة 2006)** اقتصرت على الرسم على النشاط المهني، والذي يستحق على الإيرادات الإجمالية التي يحققها المكلفون بالضريبة الذين لديهم في الجزائر محلاّ مهنيًا دائمًا ويمارسون نشاطًا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي، في صنف الأرباح غير التجارية، ما عدا مداخيل الأشخاص الطبيعيين الناتجة عن استغلال الأشخاص المعنويين أو الشركات التي تخضع كذلك للرسم بموجب هذه المادة، بالإضافة إلى أي رقم أعمال يحققه المكلفون بالضريبة الذين يمارسون نشاطًا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي صنف الأرباح الصناعية والتجارية أو الضريبة على أرباح الشركات.

5.3.3. الضرائب المحصلة جزئيا لصالح الدولة والجماعات المحلية: وتضم تلك الضرائب التي يقسم عائدها على الجماعات المحلية وميزانية الدولة وبعض الصناديق الأخرى، وتضم:

1.5.3.3. الضريبة على الأملاك: يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعيون الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر، بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر أو خارجها، وكذا الأشخاص الطبيعيون الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر، وتقدر شروط الخضوع للضريبة في أول جانفي من كل سنة **(المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة)** .

2.5.3.3. الضريبة الجزافية الوحيدة: حسب المادة 282 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة وكذا الرسم على النشاط المهني.

3.5.3.3 الرسم على القيمة المضافة: يعتبر الرسم على القيمة المضافة ضريبة عامة على الاستهلاك تخص العمليات ذات الطابع الصناعي والتجاري والحرفي والحر، ويقصى من مجال تطبيق هذا الرسم العمليات ذات الطابع الفلاحي أو الخدمات العامة غير التجارية **(المديرية العامة للضرائب، ص: 7،**
http://www.mfdgi.gov.dz/images/pdf/guides_ar/Guide%20TVA%20ar%202015.pdf).

4.5.3.3. الدمغة الجبائية على السيارات: يخضع لها كل من يملك سيارة سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا، ويتغير فرض الرسوم حسب نوعية السيارة وسنة بدء استعمالها، ويعود ناتج هذه الضريبة إلى الدولة بنسبة 20 % والصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 80% **(بابا عبد القادر، مكي عمارية، مرجع سبق ذكره).**

6.3.3. الموارد الخارجية للجماعات المحلية: إن عملية الاعتماد على المواد الخارجية تأتي كمرحلة ثانية أو استثنائية تلجأ إليها السلطات المحلية عند الضرورة إذا كانت الموارد الداخلية لا تكفي لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار في الميزانية المحلية، فعملية التأكيد على أهمية الموارد المالية المحلية في دعم الاستقلال الإداري للمحليات لا تعني تغطية كافة نفقات مشروعات التنمية المحلية من الموارد الذاتية لأن ذلك قد يبطئ من معدلات التنمية المطلوبة ولذلك فإنه يتم اللجوء إلى الموارد المالية الخارجية.

- والموارد الخارجية الأساسية وفق التنظيم المعمول به في الجزائر تتمثل في ما يلي:

1.6.3.3. الإعانات الحكومية: غالبا ما تضطر الدولة إلى منح مساعدات مالية إلى الهيئات العمومية والوحدات المحلية والهيئات الخاصة، وفي بعض الأحيان بدون أن تحصل الدولة على مقابل أي بدون أن تلزم المستفيدين برد هذه المساعدات لا نقديا ولا عينيا. وتسمى هذه المساعدات المالية الموجهة لتغطية نفقات التنمية المحلية بالإعانات، وتؤدي هذه الإعانات أهدافا اقتصادية وأخرى اجتماعية تتمثل في تعميم الرخاء في مختلف مناطق الدولة، وإذابة الفوارق بين المناطق الفقيرة والنائية والمناطق الغنية. إن الإعانات الحكومية غالبا ما تتضمن شروطا تقيد حرية واستقلال المجالس المحلية إذ أنها توجب في كثير من الأحيان خضوع الإدارة المحلية عند إنفاقها الإعانات الحكومية إلى رقابة مالية من الهيئات المركزية.

2.6.3.3. التبرعات والهبات: تعتبر التبرعات والهبات موردا من موارد المجالس المحلية وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون إما مباشرة إلى المجالس المحلية أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وكذلك قد تكون نتيجة وصية

تركها احد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده. وتنقسم هذه التبرعات إلى قسمين تبرعات مقيدة بشرط عدم قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية، وتبرعات أجنبية لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء أكانت من هيئات أو أشخاص أجانب.

يمكن القول بأن موارد الجماعات المحلية تبقى ضئيلة ومرتبطة أساسا بالمساعدات والإمدادات التي تأتيها من الإدارة المركزية، وبحصتها من الضرائب والرسوم المحلية، وهذا ما يظهر بوضوح في ارتفاع عدد البلديات العاجزة، وهو ما يتنافى مع مبدأ الاستقلالية المالية، ومن خلال الإطلاع على مالية لبعض من البلديات يتضح لنا جليا الأهمية البالغة التي يكتسيها الصندوق المشترك للجماعات المحلية، الأمر الذي جعلنا نتطرق إلى طبيعة النظام القانوني الذي يحكم هذا الجهاز، ودوره في دعم المالية المحلية.

4.3. معوقات تسيير الموارد المالية:

1.4.3. عدم التطابق بين الموارد والأعباء:أمام التطور المذهل لمهام البلديات فان المداخيل هذه الأخيرة لم تعرف نموا يفي بالغرض المطلوب وليس بمقدورها مجابهة جملة هذه الأعباء والصلاحيات، ومنه بدى سوء التسيير يتجسد في تدني مستوى أداء المصالح العمومية وخدماتها ثم تجسد في عجز ميزانيتها.

2.4.3. ضعف الموارد البشرية:من أسباب نقص الإطارات على مستوى البلديات الجزائرية هو:

-ضعف المحفزات المالية (رواتب جيدة، منح، إعانات...الخ الكفيلة باستقطاب الكفاءات العلمية وأصحاب الشهادات العالية.

-غياب سياسة واضحة للتوظيف (أغلب الإطارات موظفة في إطار تشغيل الشباب).

-عدم برمجة دورات تكوينية للموظفين باستمرار.

3.4.3. غياب الرقابة:إن غياب الرقابة الفعلية أغرق العديد من البلديات في الرشوة والاختلاسات والتسيب والإهمال وهدر المال ، حتى أصبح المسؤولون لا يتحرجون من الاعتراف بهذه الوضعية إلى حد حل المجالس الشعبية البلدية.

4.4.3. عدم التوازن بين التقديرات وطرق الاستعمال: تفاوت بين التقديرات الميزانية والنتائج المتضمنة في الحسابات الإدارية، إذا تلجا البلديات إلى تضخيم تقديراتها باعتماد مناهج جزافية والتركيز على نتائج السنة المالية المنصرمة دون مراعاة المعطيات المتعلقة بتأثير الظروف الاقتصادية ايجابيا أو سلبا.

عدم انجاز الدراسات القبلية ودراسات الجدوى، إذ لا تلجأ البلدية قبل إبرام الصفقات المتعلقة بالمشاريع إلى الدراسات التقنية والمالية والاقتصادية والاجتماعية للمشاريع المراد انجازها، الأمر الذي يترتب عليه عدم قدرة البلديات على تقدير التكلفة الإجمالية للمشروع ومردوديته المالية والاقتصادية والاجتماعية مما يعرضها لتحمل مصارف إضافية.

5.4.3. عدم ترشيد النفقات:إن عملية التحكم في النفقات العمومية أثناء إعداد الميزانية الأولية أمر مهم للغاية يعمل في اتجاه تقليص نفقات وديون الجماعات لمحلية (البلدية)التي أصبحت صعبة التحمل نظرا لتزايد الأعباء المتعلقة بصلاحيات هذه الجماعة.

4. الإصلاحات المسطرة لترشيد منظومة تمويل الجماعات المحلية

1.4. التدابير المالية والجبائية: إن رؤية السلطات لهذا الإصلاح يجب أن يندرج ضمن رؤيا متعددة السنوات مؤسسة على تشخيص للنظام الحالي وتفكير معمق يشرك كافة القطاعات المعنية وينفذ تدريجيا مع احترام مستلزمات توفير الوسائل الضرورية. وبهذا الصدد فإن إصلاح المالية والجباية المحلية ينبغي أن يكون إصلاح شامل للجماعات المحلية.

وتطبيقا لتوجيهات وتعليمات الحكومة فقد تم بتاريخ 9 جويلية 2007 إنشاء لجنة وزارية مشتركة حول إصلاح المالية والجباية المحلية. وقدمت هذه اللجنة اقتراحات تتضمن أعمالا يجب القيام بها فورا وورقة عمل على المدى القصير والمدى الطويل من أجل تنفيذ إصلاح عميق قصد تصحيح النقائص و الاختلالات المسجلة على مستوى مالية الجماعات المحلية، ومن بينها **(وزارة الداخلية والجماعات المحلية: http://www.interieur.gov.dz).**

1.1.4. الإجراءات المتخذة لتدارك العجز الذي تعرفه الخزينة : وشملت الترخيص للبلديات للقيام خلال الثلاثي الأول من كل سنة بدفع النفقات ذات الطابع الإجباري بدون كشوفات، والتكفل بكل ديون المجالس الشعبية البلدية والمقدرة بـ22.03 مليار دج، وبالديون المبرمة مع الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط من أجل انجاز سكنات اجتماعية والمقدرة بـ32 مليار دج.

2.1.4. الإجراءات المتخذة لرفع من الموارد المالية : من اجل رفع مستوى الإيرادات الضريبية للجماعات المحلية لا سيما الخاصة بالبلديات، فقد تم إدراج الإجراءات التالية ضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، وتتمثل فيما يلي:

. تخصيص 50 % من الضريبة على الناتج الخام IRG الخاص بالمداخيل الايجارية لصالح البلديات.

. الزيادة في الرسم الخاص المتعلق برخص العقار ولا سيما على مستوى التجمعات الكبرى.

. تخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات.

3.1.4. إجراءات المسطرة لعصرنة الجماعات المحلية: وتمثلت في تحسين تأطير المصالح المالية للجماعات المحلية بفتح 3200 منصب مالي بعنوان قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ويتعلق بالإطارات المالية والمحاسبين ومختصين في الإعلام الآلي لصالح الجماعات المحلية.

2.4. برنامج دعم الجماعات المحلية : ويتم تنفيذ برنامج دعم الجماعات المحلية عبر الصندوق المشترك.

1.2.4. تخصيص المعادلات: وهي عملية موجهة لتسيير الجماعات المحلية الأكثر حرمانا، وتستجيب طريقة توزيعها بالحرص على تقليص الفوارق بين البلديات والولايات فيما يتعلق بالموارد المالية، ولحساب هذا الاعتماد، يؤخذ بعين الاعتبار المعيار عدد السكان والوضع المالي لكل جماعة محلية. حيث يشكل هذا الاعتماد مصدر التمويل الأساسي للبلديات المحرومة. ففي سنة 2008، تم توزيع مبلغ إجمالي قيمته 22 مليار دج على 1234 بلدية ومبلغ إجمالي آخر قيمته 3 ملايير دج على 29 ولاية.

2.2.4. الإعانات المالية الاستثنائية لفائدة البلديات: وتخصص الإعانات المالية الاستثنائية لموازنة الميزانيات المحلية لفائدة البلديات العاجزة التي لا تغطي مواردها الأعباء الإجبارية (الأجور والنفقات الملحقة).

-ففي سنة 2008 خصص الصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغا إجمالي قيمته 8.202.417.994 دج لموازنة 793 ميزانية بلدية عاجزة. كما تخصص الإعانات المالية الاستثنائية للحوادث الكارثية أو غير المتوقعة لفائدة الجماعات المحلية للتعامل مع الأوضاع الإستعجالية .

3.2.4. الإعانات المالية للتجهيز لفائدة البلديات: تمنح هذه الإعانات المالية لفائدة الجماعات المحلية للمساهمة في التمويل الكلي أو الجزئي لمشاريع التجهيز المتعلقة بإطار عيش المواطنين العام في مختلف الميادين. وقد تم في هذا الإطار إطلاق العديد من المشاريع لفائدة البلديات المحرومة، وذلك طبقا لمهام التضامن التي يضطلع بها الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

3.4. تحديث نظام المعلوماتية والاتصال: يندرج تحديث نظام المعلوماتية والاتصال لوزارة الداخلية والجماعات المحلية ضمن نشاطات القطاع التي تحظى بالأولوية من خلال إعداد شبكة معلوماتية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، وإعداد نظام متابعة وتقييم مشاريع وبرامج التنمية. وكذا وضع نظام إعلامي جغرافي لمتابعة العمليات المحلية في مجال الاستثمار، وإنشاء قاعدة بيانات ومؤشرات اجتماعية اقتصادية للبلديات، بالإضافة إلى تكوين مستخدمي البيانات في الولايات على استعمال نظام المتابعة على مستوى 48 ولاية، وبلورة أطلس تفاعلي للجماعات المحلية، وإنشاء خلية مكلفة بمتابعته وتحيينه.

إن النتائج الأولية لإصلاح المنظومة المالية الجبائية والتنفيذ الجزئي لمجموعة برامج الدعم المختلفة ، والتي بشارتها الدولة منذ سنوات قد أظهرت تطورا محسوسا في إصلاح المالية المحلية ومكنت من تقليص العجز المسجل في ميزانية البلديات، حيث أتضح أن هذا العجز انتقل من 1138 بلدية عاجزة سنة 2006 إلى 417 بلدية في 2009 ومن ثم انخفض هذا العجز من 10,5 مليار دينار إلى 3,3 مليار دينار لنفس الفترة (**وكالة الأنباء الجزائرية: http://www.aps.dz/index-(ar.php**).[1] بالتوازي مع مجهودات الدولة التي حسنت بصفة ملموسة الموارد البلدية فإنه يجب مواصلة ودعم المسار الشامل لإصلاح المالية والجباية المحلية. ويجب بالمقابل على الجماعات المحلية أن تعمل على التحكم كل ما أمكن ذلك في التكلفة ذات الصلة بسير المرافق العامة المحلية. ولهذا الغرض وفي إطار مواصلة أشغال التجسيد التدريجي للإصلاح المقرر للمالية والجباية المحلية ، توجد مجالات أخرى موضع الدراسة ويتعلق الأمر بوضع حد للديون المتكررة ، وتحسين مردودية الجباية المحلية عن طريق تبسيط النظام الضريبي المحلي، وكذا تعاون أفضل ما بين المصالح الضريبية والإدارات المحلية، وإصلاح نظام التضامن ما بين البلديات.

5. الخاتمة

- تواجه الجماعات المحلية في تحقيق برامج التنمية المحلية على مستوى وحداتها مشكلة التمويل ، وضعف الموارد المالية المحلية المخصصة لأغراض التنمية، وبذلك يصعب عليها تنفيذ كافة أو بعض البرامج التنموية الضرورية لسكان الوحدات المحلية، وإدراكا من السلطات المركزية بأن تفعيل نظام اللامركزية صار ضرورة وأولوية لامناص منها وليس خيارا يمكن الحياد عنه ، فقد منحت للجماعات المحلية نوع من الاستقلالية وصنفتها كهيئات إدارية لامركزية ، إلا أنها بقيت عديمة الجدوى ، ذلك أن الاستقلالية في التسيير تقتضي تكاملها مع الاستقلالية المالية ، الأمر الذي لم يتحقق ، فكثير من الجماعات المحلية عاجزة عن التكفل بالمهام والمسؤوليات التي أوكلت لها ، وهذا العجز هو نتيجة عدم كفاية الموارد المالية الذاتية ، أي انخفاض الإيرادات إذا ما قرنت بالنفقات ، وعليه ومحاولة منا لإعطاء الحلول وذكر الاستراتيجيات والوسائل الفعالة ، والتي من شأنها معالجة اعتلال المالية المحلية بمشكل العجز ، ارتأينا أن نذكر بعض توصيات كما يلي:

- الالتزام بترشيد الأداء في مهام المنتخب المحلي أو المسؤول المحلي المعيّن بوصفهما آمر بالصرف من منظور المحاسبة العمومية يرتبط ارتباطا قويا بترشيد القواعد القانونية الإدارية والمحاسبية اتجاه ضمانات التنمية التشاركية المحلية.

- ترشيد منظومة المالية الوظيفية المحلية يتسع للاستفادة ،من تجربة التسيير المالي المحلي ، تشكل رهان حقيقي لتحديث وعصرنة مدونة المالية المحلية، بمعايير الشفافية والإفصاح والرقابة المجتمعي الفاعلة.

- إن استحداث هيئات عمومية مكلفة بالتمويل المحلي ،مثل صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية هو عمل مؤسسي يستوجب ضبطه بآليات الترشيد ، الالتزام بالقانون و التقيد بالمحاسبة و الخضوع إلى المساءلة والرقابة بكل أصنافها خاصة منها المجتمعية.

المراجع والإحالات:

- الكتب:
  - ✓ أحمد رشيد، التنمية المحلية، دار الجامعة العربية للطباعة والنشر، (القاهرة: ، دار الجامعة العربية للطباعة والنشر، 1986)؛
  - ✓ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل والتنمية المحلية، الدار الجامعية، (الإسكندرية: الدار الجامعية،2001)؛
  - ✓ محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، (الساحة المركزية بن عكنون الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2003)؛
  - ✓ مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة المحلية، منشاة المعارف، (الإسكندرية: منشاة المعارف، 1971).
- الأطروحات:
  - ✓ نور الدين يوسفي، الجباية المحلية ودورها في التنمية المحلية في الجزائر " دراسة تقييمية للفترة 2000-2008 مع دراسة حالة ولاية البويرة"، تخصص إقتصاديات المالية والبنوك، جامعة بومرداس، الجزائر، 2010.
- المقالات:
  - ✓ أحمد شريفي، تجربة التنمية المحلية في الجزائر، مجلة علوم إنسانية، مجلة علمية الكترونية محكمة، العدد 40، شتاء2009، (*http://www.ulum.nl/d175.html*).
  - ✓ Rapport: Développement local, concepts, stratégies et benchmarking, 1ère contribution de MIPMPEPI au débat sur la promotion du développement local en Algérie, Document de travail n°33/DGVSEES/, Septembre 2011.
- المداخلات:

- ✓ بلقة إبراهيم، ضيف أحمد، سياسة ترشيد الإنفاق العام في إطار إصلاح الميزانية العامة للجزائر، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية للدولة،30و 31 فيفري 2013، جامعة البويرة، الجزائر ؛
- ✓ ضيف أحمد، شتوح محمد، تمويل التنمية الأسس والمنطلقات، مداخلة في إطار الملتقى الوطني الأول أثر التهرب الضريبي على التنمية المحلية في الجزائر، المركز الجامعي أق-اخموك تمنراست، 29-30 جانفي 2013؛
- ✓ بونورة شعيب، بوشري عبد الغاني، دور الجباية المحلية في دعم التنمية المحلية في الجزائر، مداخلة في إطار الملتقى الوطني الأول آفاق التنمية المحلية والمكانية في الجزائر، جامعة أدرار، 6 - 7 نوفمبر، 2013؛
- ✓ بابا عبد القادر، مكي عمارية، دور الجباية المحلية في في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة بلدية مستغانم، مداخلة في إطار الملتقى الدولي الأول : اللامركزية الجبائية ودورها في تمويل الجماعات المحلية، واقع واستشراف، جامعة سعد دحلب، البليدة 10-11 جوان 2013.

- المراسيم والقوانين:

- ✓ المادة 263 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة معدلة بموجب المواد 28 من قانون المالية لسنة 1997 و 15 من قانون المالية لسنة 2000 و 11 من قانون المالية لسنة 2002.
- ✓ المادة 263 مكرر 3 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة مؤسسة بموجب المادة 12 من قانون المالية لسنة 2002.
- ✓ المادة 263 مكرر 4 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة مؤسسة بموجب المادة 25 من قانون المالية لسنة 2003.
- ✓ ملغى بموجب المادة 13 من قانون المالية لسنة 2006.
- ✓ المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.
- ✓ المديرية العامة للضرائب، الدليل التطبيقي للرسم على القيمة المضافة، ، متوفر على الموقع: *http://www.mfdgi.gov.dz/images/pdf/guides_ar/Guide%20TVA%20ar%202015.pdf*
- ✓ الموقع الالكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية: *http://www.interieur.gov.dz*
- ✓ إصلاح الجباية المحلية، الموقع الالكتروني لوكالة الأنباء الجزائرية: *http://www.aps.dz/index-ar.php*