تمويل الجماعات الإقليمية في الجزائر بين واقع الدعم الحكومي وتحدي شح الموارد الذاتية

Financing local authorities in Algeria between the reality of government support and the challenge of own resource scarcity

ط د. بشكيط سهام[1]

مخبر العولمة والسياسات الاقتصادية

جامعة الجزائر 3- الجزائر

bechkit.siham@univ-alger3.dz

تاريخ الاستلام: 11 / 09 / 2018

أ.د . قدي عبد المجيد

مخبر العولمة والسياسات الاقتصادية

جامعة الجزائر 3- الجزائر

keddi.abdelmadjid@univ-alger3.dz

تاريخ النشر: 12/ 09 / 2019

Abstract:

Local financial resources are a key requirement for strengthening and the role of local authorities in local development. These resources are divided into scarce internal own resources dominated by fiscal incomes and external revenues almost entirely dependent on government subsidies –that are related to the hydrocarbon sector –which widen the gap between local resources and expenditures and led to a continuous fiscal deficit of local authorities in Algeria. The aim of this study is to highlight the most important aspects of the local funding imbalance in Algeria, and propose a set of mechanisms that should increase revenues and reduce local spending, especially on the management side.

Keywords: local authorities; government support; local funding; own- resources; local spending.

مقدمة:

تمثل الجماعات الإقليمية الهيئات الأساسية للدولة، تقوم هذه الهيئات في سبيل تحقيقها للتنمية المحلية، بتقديم العديد من الخدمات ذات الطابع المحلي، إضافة إلى إقامة المشروعات اللازمة لإشباع حاجات السكان المحلية، اعتمادا على الوسائل المالية والمادية والبشرية الضرورية، لممارسة اختصاصاتها بكل حرية واستقلالية.

من أهم الوسائل التي تعتمد عليها الجماعات الإقليمية في إنجاح سياستها التنموية وتحقيق أهدافها في شتى المجالات المورد المالي؛ فلكي تحقق الجماعات الإقليمية أهداف التنمية المحلية لابد أن تتوفر لديها الموارد المحلية الكافية، غير أن واقع التمويل المحلي الذي تعيشه الجماعات الإقليمية يتميز بضعف في الموارد المالية الذاتية، يحتم عليها اللجوء إلى وسائل أخرى مكملة تتمثل في الإعانات الحكومية، مما يحد من مستوى استقلاليتها.

إشكالية الدراسة:

يتوقف دور الجماعات الإقليمية في الجزائر على مدى كفاية الموارد المالية بها التي تعتمد اعتمادا شبه كلي على الإيرادات الجبائية، موارد صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والإعانات الحكومية التي تقدمها الدولة، بهدف تجسيد مشاريعها التنموية. من هذا

[1] **المؤلف المرسل**: بشكيط سهام، الإيميل: bechkit.siham@univ-alger3.dz

المنطلق يمكننا طرح السؤال الرئيسي التالي: **في ظل شح الموارد المالية الذاتية للجماعات الإقليمية بالجزائر، إلى أي مدى يمكن للإعانات الحكومية تغطية حاجات هذه الجماعات؟**

أهمية الدراسة:

تأتي أهمية هذه الدراسة من أهمية الموارد المالية للجماعات الإقليمية، والتي بالرغم من تنوعها، إلا أنها موارد مخصصة لقسم التسيير الذي تزداد نفقاته باستمرار، بينما يبقى قسم التجهيز والإستثمار الذي يرتبط مباشرة بالتنمية المحلية يعاني ضعفا في الإيرادات وهو ما يدفع الجماعات الإقليمية إلى طلب الإعانات الخارجية سواء من الدولة أو من صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، مما يحدث فجوة بين مواردها المالية ويجعلها تواجه عدة تغيرات تبعا للتغيرات التي تحدث في المركز المالي للدولة.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى:

- توضيح حجم الأموال المرصودة للتنمية المحلية من خلال المخططات البلدية للتنمية وإعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ومدى كفايتها لتغطية النفقات المحلية.
- توضيح أهم الإختلالات التي تعرفها موارد ميزانية الجماعات الإقليمية بالجزائر بسبب اعتمادها على الإعانات.
- اقتراح بعض الحلول التي من شأنها زيادة الإيرادات المحلية، وفي المقابل الإشارة إلى أهم سبل تخفيض نفقات التسيير.

المحور الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية في الجزائر

الموارد المالية عصب النشاط الذي تقوم به الجماعات الإقليمية، وقبل عرضنا لأهم مصادر تمويل الجماعات الإقليمية في الجزائر، تجدر بنا الإشارة إلى مفهوم التمويل المحلي الذي يعد أحد الركائز الأساسية للمالية المحلية وأهم شروطه.

يعرف "عبد المطلب عبد الحميد" التمويل المحلي على أنه: " كل الموارد المالية المتاحة، والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية على مستوى الوحدات المحلية، بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة"[1].

ومن بين الشروط الواجب توفرها في المورد المالي المحلي، نذكر ما يلي[2]:

- **محلية المورد:** ويعني ذلك أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تعمل على تحصيله، ويكون متميزا عن أوعية الضرائب المركزية.
- **ذاتية المورد:** بمعنى أن تستقل الهيئات المحلية بسلطة تقدير سعر المورد وتحصيله، وبذلك يمكن تصنيف الموارد المحلية إلى موارد ذاتية مطلقة، وموارد ذاتية نسبية وموارد خارجية.

وبذلك يمكن القول أن الموارد المالية المحلية هي الضرائب والرسوم، إيرادات الأملاك، ناتج الإستغلال، القروض والإعانات والهبات والتي يمكن تقسيمها إلى مجموعتين من المصادر هما:

- المصادر الداخلية (الذاتية).
- المصادر الخارجية.

أولا: المصادر الداخلية (الذاتية)

تشير الموارد المالية الداخلية إلى مدى القدرة الذاتية للبلديات، على الإعتماد على نفسها، في تمويل التنمية المحلية ويمكن تقسيمها إلى:

1- المصادر الجبائية: تتكون من الضرائب والرسوم التي تعود للجماعات الإقليمية كليا أو جزئيا والتي يمكن توضيحها فيمايلي:

أ-الضرائب المحصلة لفائدة البلديات دون سواها: وتتمثل في الرسم العقاري، رسم التطهير، الرسم على السكن، رسم الإقامة، الرسم الخاص على عقود التعمير وكل الرخص والشهادات المتعلقة بها، الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية، حقوق الحفلات والأفراح.

ب- الضرائب والرسوم المحصلة كليا لفائدة الجماعات الإقليمية: وتتمثل في الرسم على النشاط المهني، يحدد معدل الرسم على النشاط المهني ب 2%، ويتم توزيع ناتج هذا الرسم كما يأتي:

الجدول رقم (01): توزيع ناتج الرسم على النشاط المهني

الرسم على النشاط المهني	الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية
المعدل العام	% 29	% 66	% 5

المصدر: المادة 11 من قانون المالية لسنة 2018.

يخفض معدل الرسم إلى 1% بدون الإستفادة من التخفيضات بالنسبة لأنشطة الإنتاج، فيما يخص نشاطات البناء والأشغال العمومية والري، تحدد نسبة الرسم ب 2% مع تخفيض بنسبة 25%، غير أن معدل الرسم على النشاط المهني يرفع إلى 3%، فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب[3].

والملاحظ من خلال الجدول أنه رغم ارتفاع حصة البلديات من حصيلة هذا الرسم، إلا أن ذلك يبقى متوقفا على وتيرة ومستوى النشاط الاقتصادي في البلدية.

ج- الضرائب والرسوم المحصلة جزئيا لفائدة الجماعات الإقليمية: وتشمل مختلف الضرائب والرسوم التي يقسم عائدها بين الدولة والجماعات الإقليمية وبعض الصناديق الخاصة؛ مثل صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية والتي يمكن توضيحها من خلال الجدول التالي:

جدول رقم (02): نسب توزيع الضرائب والرسوم المحصلة جزئيا لفائدة الجماعات الإقليمية في الجزائر

نوع الضريبة أو الرسم	الهيئات المستفيدة ب (%)			
	البلدية	الولاية	الدولة	الصناديق الخاصة
الضريبة على الأملاك	%20	-	%60	%20 الصندوق الوطني للسكن
الضريبة الجزافية الوحيدة	%40,25	%5	%49	%0,5 غرف التجارة و الصناعة %0,01 الغرف الوطنية للصناعة التقليدية %0,24 غرف الصناعة التقليدية و المهن %5 صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية
الرسم على القيمة المضافة				
توزيع حصيلة الرسم في الداخل	%10	-	%75	%15 صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية

توزيع حصيلة الرسم عند الإستيراد	–	–	%85	15% صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية
الرسم الصحي على اللحوم	%85	–	–	15% صندوق حماية الصحة الحيوانية
قسيمة السيارات	–	–	%50	20% الصندوق الوطني للطرقات و الطرق السريعة. 30%صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.
الضريبة على الدخل الإجمالي (صنف المداخيل العقارية)	%50		%50	
الرسم على الأطر المطاطية الجديدة	%35	–	%35	30% الصندوق الخاص للتضامن الوطني
الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم	%34	–	%32	34% الصندوق الوطني للبيئة والساحل
الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج	%20	–	%20	60% الصندوق الوطني للبيئة والساحل
الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة والخطيرة	%16	–	%36	48% الصندوق الوطني للبيئة والساحل
رسم تكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي	%34	–	%16	34% الصندوق الوطني للبيئة والساحل 16% الصندوق الوطني للمياه
رسم تكميلي على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي	%17	–	%33	50% الصندوق الوطني للبيئة والساحل
رسم على تعبئة الدفع المسبق	–	–	%98	1%صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية. 1% الصندوق الخاص للتضامن الوطني.
رسم على قطع الأرض ذات الإستعمال الصناعي	%60	–	–	40% الصندوق الوطني لدعم وتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ودعم الإستثمار وترقية التنافسية الصناعية

المصدر: تم إعداد الجدول اعتمادا على: – قانون المالية لسنة 2018، قوانين الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، قانون الرسوم على رقم الأعمال، قانون الضرائب غير المباشرة، قانون الطابع، المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، الجزائر، 2018.

– قوانين المالية للسنوات: 2017، 2016، 2006، 2003، 2002، قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

من خلال الجدول نلاحظ أن الجزء الأكبر من حصيلة الضرائب واسعة الانتشار، كالرسم على القيمة المضافة، يعود إلى الحكومة المركزية بينما يخصص الباقي للجماعات الإقليمية.

2– المصادر غير الجبائية: تتمثل الموارد المالية غير الجبائية، في جميع الإيرادات الناتجة عن توظيف البلديات لإمكانياتها ومواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها وتسيير مواردها المالية وثروتها العقارية؛ وتتكون هذه الإيرادات من مداخيل الأملاك، نواتج الإستغلال والتمويل الذاتي والموضحة كما يلي[4]:

أ– مداخيل الأملاك: تعد مداخيل الأملاك من الموارد المالية للجماعات الإقليمية، تنقسم إلى أملاك منتجة للمداخيل وتشمل العقارات (تتمثل في المحلات ذات الإستعمال السكني، المحلات ذات الإستعمال التجاري والمهني، مذابح ومسالخ البلدية، مختلف الأكشاك، الأسواق الأسبوعية...)، المنقولات (الشاحنات، الحافلات، عتاد الأشغال العمومية، تجهيزات مختلفة....)، وملحقات الممتلكات (إتاوات استغلال الأملاك المحلية، رخصة استعمال الأرصفة والطرقات، حقوق التوقف والأماكن...)، وأخرى غير منتجة للمداخيل وتشتمل على الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية.

ب– نواتج الإستغلال: تتشكل إيرادات الإستغلال المالي من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية[5]؛ تتسم هذه الإيرادات بالتنوع وترتبط وفرتها بمدى ديناميكية البلديات، وتتكون مما يلي: عوائد الوزن والكيل والقياس، وعوائد الرسم عن الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها، مما يمكننا أن نضيف الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي، والمتاحف والحظائر العمومية[6].

ج–التمويل الذاتي: بالإضافة إلى مداخيل الأملاك ونواتج الإستغلال، ينص قانون البلدية على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والإستثمار[7]؛ ويهدف من وراء هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الإستثمار لفائدة ذمتها؛ وتستعمل الأموال المقتطعة في تمويل العمليات المتعلقة بالصيانة للمنشآت الإقتصادية والإجتماعية، وكل العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي للمواطن، والحفاظ على التوازن المالي للميزانيات.

ثانيا: المصادر الخارجية

تلجأ الجماعات الإقليمية إلى موارد خارجية تساعدها على تجاوز مشكلة قلة مواردها الذاتية، تتمثل هذه الموارد في كل من الإعانات الحكومية الموجهة لتغطية نفقات التنمية المحلية؛ التبرعات والهبات والقروض، وهذه الأخيرة تمنح في الغالب بعد إذن من الحكومة[8]:

1– الإعانات: تشكل الإعانات التي تتلقاها البلديات من طرف الحكومة أو الولاية أو صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، أو من طرف جهات أخرى (داخلية وخارجية) مصدرا هاما، خاصة إذا تم استغلالها استغلالا جيدا، ويتم تخصيص الإعانة الحكومية للسلطات المحلية عبر آلية المخططات، وتشمل المخططات البلدية للتنمية (PCD)*، المخططات القطاعية للتنمية (PSD)**، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (CSGCL)***.

2– التبرعات والهبات: تعتبر التبرعات والهبات مورد من موارد المجالس المحلية، تتكون حصيلتها من تبرعات المواطنين النقدية أو العينية ووصاياهم وهباتهم للهيئات المحلية[9]، سواء بطريقة مباشرة أو بشكل غير مباشر، للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد خولت المادة 171من القانون البلدي رقم 11-10، قبول أو رفض هذه الهبات والوصايا حسب تقديرهما للشروط المفروضة مقابل الحصول عليها.

3– الإقتراض: وهو أسلوب تلجأ إليه الجماعات الإقليمية لتمويل مشاريعها الإستثمارية التي تنشأ على مستوى المحليات، في حالة عجز موارد الميزانية على تغطية نفقاتها[10]. هذه القروض تكون مشروطة بقيود تضعها السلطة المركزية، إلا أن الواقع يبين أن البلديات الجزائرية لم تلجأ إلى هذا الخيار التمويلي إلى يومنا هذا بسبب عدم صدور النصوص التطبيقية المنظمة لإجراءات الإقتراض[11].

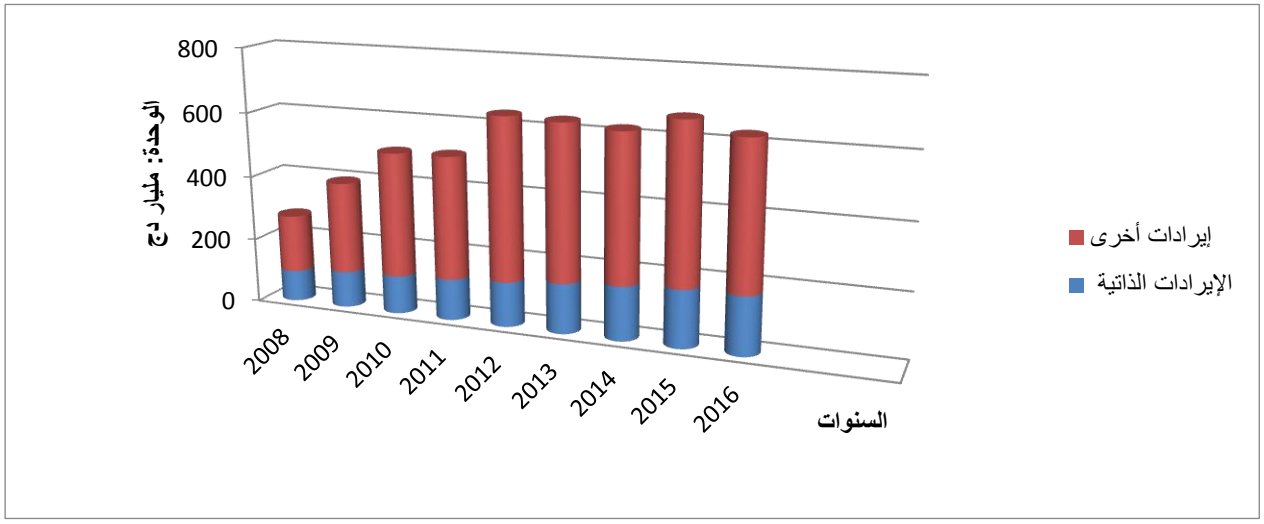
المحور الثاني: رصد لأهم الإختلالات التمويلية لموارد الجماعات الإقليمية بالجزائر

نظرا لكون المصادر التمويلية للجماعات الإقليمية تنقسم إلى مجموعتين: مصادر داخلية وأخرى خارجية كما سبق توضيحه، فإنه يمكننا رصد أهم الإختلالات التمويلية بالنسبة للمجموعتين، بالنسبة للمصادر الداخلية الموجهة لقسم التسيير، وكذلك بالنسبة للمصادر الخارجية الموجهة لقسم التجهيز والإستثمار.

أولا: بالنسبة للمصادر الداخلية (قسم التسيير)

تتكون إيرادات قسم التسيير للجماعات الإقليمية من الإيرادات الذاتية التي تتكون من موارد الإستغلال، ناتج الأملاك العمومية والإيرادات الجبائية المحصلة، إضافة إلى مصادر أخرى تتمثل في ممنوحات صندوق الأموال المشتركة، ناتج استثنائي، تحصيلات، إعانات ومساهمات، ناتج وأعباء السنوات المالية السابقة ...إلخ والتي يمكن توضيحها من خلال الشكل التالي:

الشكل رقم (01): حصة الإيرادات الذاتية بالنسبة لإجمالي إيرادات التسيير خلال الفترة 2008 – 2016.

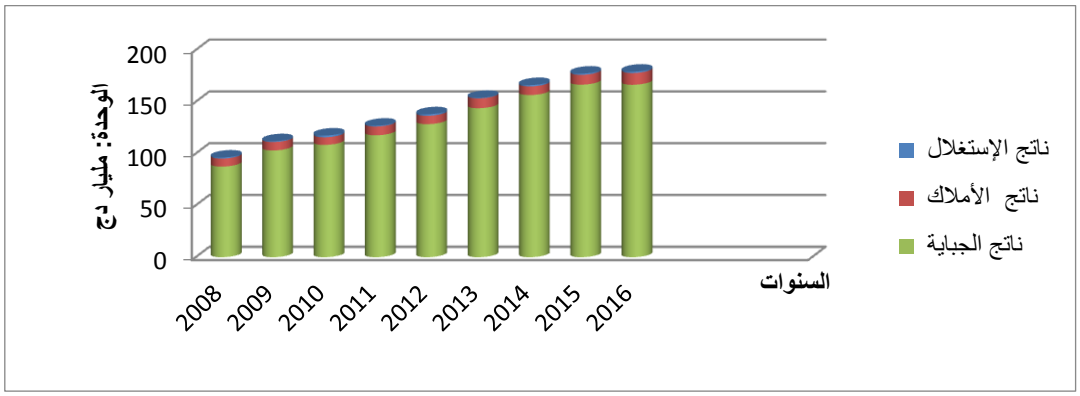


المصدر: من إعداد الباحثين اعتمادا على إحصائيات وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية.

حيث نلاحظ من خلال الشكل ضعف الإيرادات الذاتية للبلديات في الجزائر، إذ قدرت نسبتها في المتوسط ب 26,69 %بالنسبة لإيرادات قسم التسيير وذلك خلال فترة الدراسة، وهي نسبة ضعيفة، مما يبرز ضعف الإستقلالية المالية للبلديات، بالرغم من الإرتفاع الذي عرفته حصيلة هذه الموارد.

ويتكون هيكل الإيرادات الذاتية من موارد الإستغلال بنسبة 0,8 % في المتوسط، ناتج الأملاك العمومية بنسبة 6,34 % في المتوسط والإيرادات الجبائية المحصلة لصالح البلديات بنسبة92,87 % في المتوسط، وذلك خلال فترة الدراسة الممتدة من سنة 2008 إلى سنة 2016، ويمكن توضيح ذلك من خلال الشكل التالي:

الشكل رقم (02): تطور الموارد الذاتية للبلديات في الجزائر خلال الفترة 2008 – 2016.



المصدر: من إعداد الباحثين اعتمادا على إحصائيات وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية.

من خلال الشكل يتبين لنا أنه بالرغم من التزايد المستمر في الإيرادات الذاتية للبلديات نلاحظ[12]:

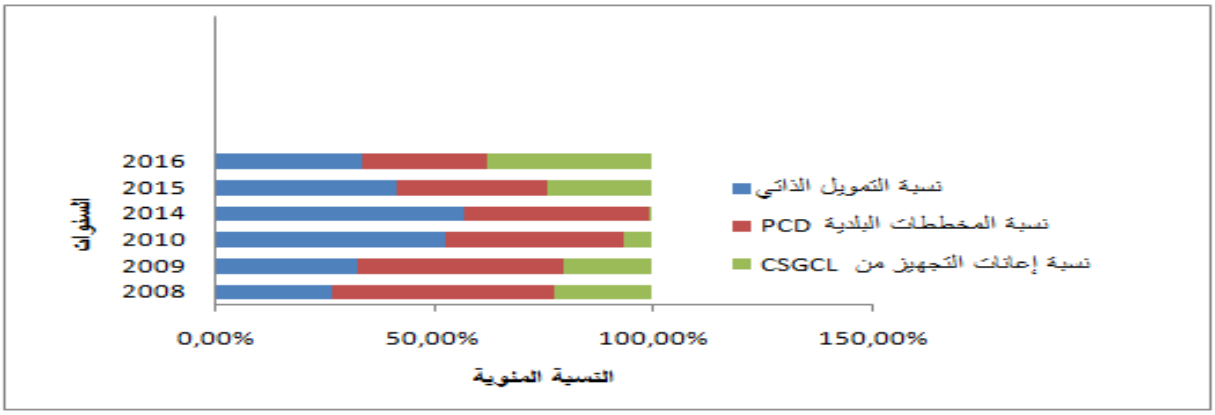
– هيمنة الموارد الجبائية على الإيرادات الذاتية: تعتبر الإيرادات الجبائية أهم مورد مالي للجماعات الإقليمية، فمن خلال تحليلنا لهيكل الموارد الذاتية للبلديات في الجزائر، يتضح لنا أن أكثر من 90% من هذه الإيرادات هي إيرادات جبائية، وخاصة في بعض البلديات التي تعرف نشاطا اقتصاديا مرتفعا وهياكل متعددة، مما يسمح لها بتقديرها مسبقا ومعرفة مدى مساهمتها في التمويل المحلي.

– ضعف مداخيل الأملاك: بالرغم من أن القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 نص على تثمين الأملاك المنتجة للمداخيل وذلك باستعمال جميع الإمكانيات المتوفرة والبحث عن الوسائل الأكثر ملاءمة؛ بغية الوصول تدريجيا إلى الإستقلالية المالية[13]، وبالرغم من أنها تمثل أداة هامة للإستقلال المالي للبلديات نظرا لإرتباطها مباشرة بالخدمات التي تقدمها البلدية من جهة، وكذلك للسيطرة النسبية التي تتمتع بها البلدية على هذا النوع من الإيرادات سواء في تحديد مقاديرها أو فيما يخص تحصيلها، على عكس الإيرادات الجبائية[14]، إلا أن واقع تسيير هذه الأملاك من طرف البلديات، لا يعكس الأهمية التي تكتسيها كمورد هام لمداخيلها بالرغم من تنوعها.

ثانيا: بالنسبة للمصادر الخارجية (قسم التجهيز والإستثمار)

إن تحليل هيكل إيرادات قسم التجهيز والإستثمار للبلديات، يظهر ارتباطها الكبير بالتمويل الذي تستقبله من الدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، حيث تمثل الإعانات حصصا معتبرة، تفوق أحيانا 60% من ميزانية البلديات،كما هو موضح في الشكل التالي:

الشكل رقم (03): النسب التمويلية لأهم موارد قسم التجهيز والإستثمار خلال الفترة 2008 – 2016



المصدر: من إعداد الباحثين اعتمادا على إحصائيات وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية.

والذي يتبين من خلاله، انخفاض في حجم التمويل الذاتي لدى البلديات، وبالتالي عدم قدرتها على التمويل بأموالها الخاصة واللجوء إلى التمويل الخارجي، حيث أن أكبر حصة من الموارد المخصصة للتجهيز والإستثمار، تأتي من المخططات البلدية للتنمية، في شكل تحويلات مالية من الدولة إلى قسم التجهيز والإستثمار، تليها حصة الإقتطاع الذاتي من قسم التسيير والموجهة لقسم التجهيز، وأخيرا إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

المحور الثالث: دور الإعانات الحكومية في تمويل الجماعات الإقليمية وتعميق اختلالات التمويل المحلي

نظرا لضعف الموارد المالية الذاتية للجماعات الإقليمية، وعدم كفاية مواردها لتمويل المشاريع والتجهيزات الضرورية، تلجأ الهيئات المحلية إلى موارد خارجية تحصل عليها من الإدارة المركزية؛ بهدف تدارك العجز المالي المسجل في ميزانياتها، حيث تستفيد الجماعات الإقليمية من مبالغ مالية معتبرة، في إطار السياسة التي تنتهجها الدولة والمتمثلة أساسا في المخططات البلدية للتنمية، إضافة إلى إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية. هذه الإعانات الحكومية بقدر ما تحقق التوازن بين موارد التمويل المحلي بقدر ما تعمق الإختلال بينها.

أولا: المخططات البلدية للتنمية ودورها في تعميق اختلالات التمويل المحلي

تعد المخططات البلدية للتنمية تجسيدا للامركزية على مستوى الجماعات الإقليمية؛ وهي من أهم صلاحيات المجلس الشعبي البلدي الذي يسهر على حسن تنفيذها، لما لها من أثر في تلبية حاجات المواطنين وكذا تحسين إطارهم المعيشي حيث تشمل عدة جوانب أهمها: التطهير، التزويد بالمياه الصالحة للشرب، الصحة والنظافة، البيئة، الطرقات والمسالك، التهيئة الحضرية، الشباب والرياضة، الثقافة والتسلية.

تعود نشأة المخططات البلدية للتنمية إلى المرسوم التنفيذي رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973*، إلا أنها شكلت محور اهتمام السلطات العمومية وخاصة منذ سنة 2000، حيث خصتها الدولة باعتمادات مالية معتبرة يمكن توضيحها في الجدول التالي:

الجدول رقم (03): تطور الإعتمادات المالية المخصصة للمخططات البلدية للتنمية خلال الفترة 2000 – 2018

الوحدة: مليار دج

المخططات الخماسية		الاعتمادات المخصصة
الخماسي 2000-2004		175 مليار دج
الخماسي 2005-2009		437 مليار دج
الخماسي 2010-2014		434 مليار دج
الخماسي 2015-2019	سنة 2015	100 مليار دج
	سنة 2016	36 مليار دج
	سنة 2017	70 مليار دج
	سنة 2018	100 مليار دج
المجموع الإجمالي للفترة 2000-2018		**1352.4 مليار دج**

المصدر: مجلة الداخلية، العدد 0، فيفري 2018، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بالجزائر، ص 79.

على الموقع الإلكتروني: www.interieur.gov.dz، تم الإطلاع عليه يوم: 2018/07/25.

من خلال الجدول يتبين لنا أن أكبر قيمة عرفتها الإعتمادات المالية المخصصة لمخططات التنمية كانت خلال المخططين الخماسيين 2005-2009 و 2010-2014؛ حيث قدرت ب 437 مليار دج و 434 مليار دج على التوالي، وهي المرحلة التي عرفت فيها الجزائر ارتفاعا في أسعار البترول وبالتالي فالإعانات الحكومية مرتبطة بالمتغيرات الكلية للإقتصاد الوطني، حيث تتوسع وتتزايد في حالات الرفاهية وتنقص إذا حدث العكس.

ولكون النفقات المحلية ترتبط ارتباطا وثيقا بحجم المداخيل التي تعتمد على الإعانات الحكومية، فالمداخيل هي التي تتحكم في النفقات التي تعد أساس التنمية المحلية، سنعطي فيمايلي نظرة حول مدى مساهمة المخططات البلدية للتنمية في تغطية الإنفاق المحلي.

تكتسي النفقات المحلية أهمية كبيرة حيث تشكل نسبة 9,23% في المتوسط من إجمالي النفقات العمومية، تعرف هذه النسبة استقرارا نسبيا كما هو موضح في الجدول التالي:

الجدول رقم (04): تطور النفقات المحلية للبلديات إلى مجموع النفقات العامة للدولة خلال الفترة 2008-2016.

الوحدة: مليار دج

السنوات	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
مجموع النفقات المحلية	351,95	562,95	459,22	500,6	616,81	595,92	542,38	628,13	591,06
إجمالي النفقات	4 191,00	4 246,30	4 466,90	5 853,60	7 058,10	6 024,20	6 995,70	7 656,30	7 383,60
النسبة	**8,40%**	**13,26%**	**10,28%**	**8,55%**	**8,74%**	**9,89%**	**7,75%**	**8,20%**	**8,01%**

المصدر: – إحصائيات وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية.

– تقارير بنك الجزائر للسنوات من 2008 إلى 2016، على الموقع الإلكتروني: www.bank-of-algeria.dz، تم الإطلاع عليه يوم: 2018/07/12.

يتبين لنا من خلال هذا الجدول تزايد في حجم النفقات المحلية، وتعود هذه الزيادة لتزايد مجالات الإنفاق المحلي، نظرا لتعدد الإختصاصات المحلية، والإهتمام الواسع بالتجهيزات والإستثمارات، في هذا الإطار قدمت الدولة مبالغ ضخمة لتمويل ميزانية التجهيز للبلديات، يمكن توضيحها فيمايلي:

الجدول رقم (05): مساهمة المخططات البلدية للتنمية في تمويل نفقات التجهيزخلال الفترة 2008 – 2016.

الوحدة: مليار دج

السنوات	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
المخططات البلدية PCD	80,43	95	60,497	73,558	120,433	92,947	86,197	100	60
نفقات قسم التجهيز	154,16	291,18	166,67	176,24	171,29	209,62	176,2	225,44	235,68
المخططات البلدية/ إجمالي نفقات التجهيز	**52,17%**	**32,63%**	**36,30%**	**41,74%**	**70,31%**	**44,34%**	**48,92%**	**44,36%**	**25,46%**

المصدر: إحصائيات وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية.

هذا الجدول يبين لنا أن مقدار المخططات البلدية للتنمية، المقدمة من طرف الدولة يتغير من سنة إلى أخرى بالزيادة والنقصان، تبعا لتغيرات أسعار البترول، لأنها تمثل في الواقع توزيعا للمداخيل البترولية، تسمح هذه الإعانات بتغطية 44,02 % في المتوسط من نفقات قسم التجهيز، نظرا لضعف الإمكانيات المالية للبلديات كما سبق توضيحه، حيث لا تتعدى نسبة التمويل الذاتي للبلديات 20 % من مجموع الإيرادات المحلية، مما يحول دون تحسين الأداء البلدي وتقديم الخدمات الضرورية للمواطنين مما يتطلب تعزيز ودعم الموارد الذاتية للبلديات.

ثانيا: إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية CSGCL ودورها في تعميق اختلالات التمويل المحلي

يعد صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلالية المالية، أنشئ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14 – 116[15]، الذي ألغى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 66- 266 المؤرخ في 04 نوفمبر1986، المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله. يدير هذا الصندوق مدير عام، مجلس توجيه، ولجنة تقنية، بالإضافة إلى أقسام إدارية تشرف على القيام بأعماله.

كما أسندت لهذا الصندوق مهام رئيسية، تتمثل في منح تخصيصات وإعانات مالية، للجماعات الإقليمية في مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية، إضافة إلى ضمان التقديرات الجبائية للجماعات الإقليمية.

1– في مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية:

يكلف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بدفع مخصصات مالية، لفائدة الجماعات الإقليمية من صندوق التضامن للجماعات المحلية، على النحو الآتي[16]:

أ– تخصيص إجمالي للتسيير60%: يوجه هذا التخصيص إلى قسم التسيير لميزانيات البلديات والولايات ويتضمن ما يلي[17]:

– منح معادلة التوزيع بالتساوي: توجه منح معادلة التوزيع بالتساوي لتغطية النفقات الإجبارية للبلديات والولايات التي لا تسمح لها مواردها الإجمالية بتغطية النفقات الإجبارية، ويتم حساب هذه المنح ومنحها على أساس المعيار الديمغرافي والمعيار المالي، أو أي معايير أخرى يتم اعتمادها من طرف مجلس التوجيه للصندوق، قدرت مبالغها خلال الفترة 2008 – 2017 كما يلي:

الجدول رقم (06): إعانات التوزيع بالتساوي المقدمة لفائدة الجماعات الإقليمية

الوحدة: مليار دج

السنوات	2008	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2017
حصة البلدية	22	_	_	59,085	60,71	68,765	72	73,66
حصة الولاية	3	_	_	7	7	10	10	10
مجموع إعانات التوزيع بالتساوي	**25**	**40**	**66,386**	**66,085**	**67,71**	**78,765**	**82**	**83,66**

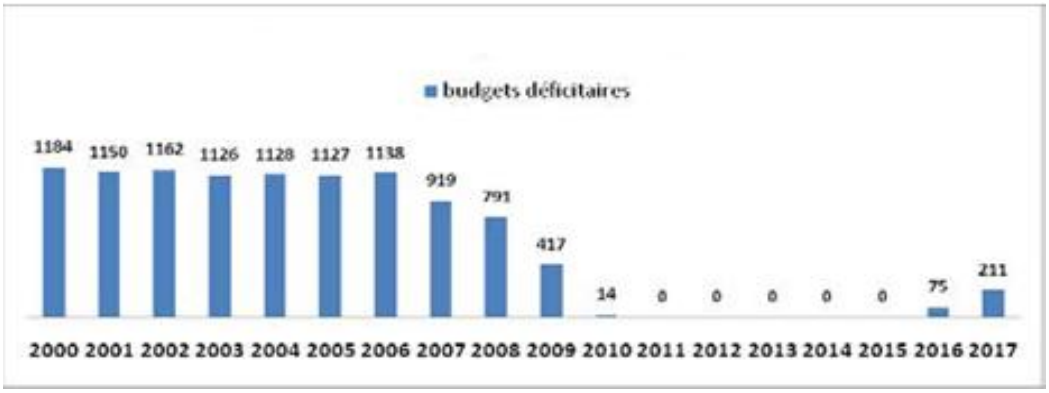
المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، على الموقع الإلكتروني: www.interieur.gov.dz، تم الإطلاع عليه يوم:2018/07/27.

والذي يتبين من خلاله ارتفاع في حجم هذه الإعانات، وأن أكبر نسبة فيها مخصصة للبلديات.

– **تخصيص الخدمة العمومية:** يمنح تخصيص الخدمة العمومية للجماعات الإقليمية التي تعرف صعوبات في تغطية نفقاتها الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العامة، ويدفع هذا التخصيص للجماعات الإقليمية، بهدف تلبية الإحتياجات ذات الصلة بالمهام المخولة لها، بموجب القوانين والتنظيمات. تحدد المعايير المتبعة لحساب تخصيص الخدمة العمومية بقرار من وزير الداخلية. تم تحديد قيمة هذا التخصيص ب 6 مليار دج خلال سنوات: 2015، 2016، 2017 لفائدة جميع الولايات، للتكفل بنفقات صيانة وكراء حافلات النقل المدرسي على مستوى البلديات.

– **إعانات استثنائية:** يمنح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية إعانات استثنائية لمواجهة مختلف الكوارث والأحداث الطارئة والآثار المترتبة عليها، أو لمواجهة وضعيات مالية صعبة، وتحدد المعايير المقررة لمنح هذه الإعانات بموجب قرار من وزير الداخلية.خلال الفترة الممتدة من سنة 2011 إلى 2015 لم يسجل أي عجز في ميزانية البلديات كما هو موضح في الشكل التالي:

الشكل رقم (04): تطور عدد البلديات العاجزة خلال الفترة 2000–2017



المصدر: مجلة الداخلية، العدد 0، فيفري 2018، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بالجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 83.

غير أنه خلال السنتين الأخيرتين 2016، 2017 تم تسجيل عجز في بعض ميزانيات البلديات ولتدارك هذا العجز والسماح للبلديات بتغطية نفقاتها الإجبارية، ساهم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بتخصيص إعانات استثنائية لفائدة 286 بلدية، بمبلغ إجمالي قدره 8,4 مليار دينار وهذا من أجل موازنة الميزانيات الإضافية لهذه البلديات.

– **إعانات التكوين والدراسات والبحوث:** نظرا لدور المورد البشري في عملية التنمية المحلية، قام الصندوق بتمويل جميع أعمال تكوين موظفي الجماعات الإقليمية وتحسين مستواهم؛ إضافة إلى مختلف الدراسات والبحوث والتحقيقات التي ترتبط بتطوير وترقية التجهيزات والإستثمارات المحلية وإنجازها.

ب- تخصيص إجمالي للتجهيز والإستثمار 40%: يسمح التخصيص الإجمالي للتجهيز والإستثمار للجماعات المحلية بإنجاز برامج تجهيز واستثمار، بهدف المساعدة في تطويرها وخاصة تطوير المناطق الواجب ترقيتها، ويتضمن هذا التخصيص ما يلي[18]:

- **إعانات التجهيز:** توجه إعانات التجهيز إلى ميزانية الجماعات الإقليمية، لتمكينها من دعم المرافق العامة المحلية، من خلال إنجاز عمليات تكون من اختصاصها، كما يمكن منح إعانات للتجهيز والإستثمار لفائدة المؤسسات العمومية المحلية المكلفة بتسيير المرافق العامة.

- مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل: يمكن للصندوق منح هذه المساهمات للجماعات الإقليمية ومؤسساتها العمومية، في حدود الإعتمادات المخصصة لهذا الغرض.

2- في مجال ضمان التقديرات الجبائية:

نظرا لأن الموارد الجبائية تشكل المصدر الأساسي لميزانية الجماعات الإقليمية، وبما أن إعداد الميزانية السنوية للجماعات الإقليمية كل سنة يتم على أساس التقديرات الجبائية المتوقعة التي يقدمها مدير الضرائب على المستوى الولائي؛ فقد تكون هذه التقديرات غير دقيقة أو أنه لا يتم تحصيل كل مبلغ الضرائب والرسوم التي تستفيد منها الجماعات الإقليمية المتوقع تحصيلها؛ الأمر الذي من شأنه إحداث خلل في ميزانية الجماعات الإقليمية والذي ينعكس على برامج التنمية المحلية على المستوى المحلي[19]، في هذه الحالة يتدخل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من خلال صندوق الضمان للجماعات المحلية لتعويض ناقص القيمة في الموارد الجبائية بالنسبة لمبلغ التقديرات[20]. قدر مبلغ هذا التخصيص لسنة 2017 ب 3,39 مليار دج* مقابل 99,3 مليار دج** سنة 2015[21].

مما سبق يمكن القول أن إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية إعانات تخصيصية، وبالتالي هذا التخصيص يفقد البلديات حرية التصرف والتسيير لتلك الإعانات ويجعلها ملزمة بالعمل وفقا لما سطرت له تلك الإعانات مسبقا من قبل السلطات المركزية، بالرغم من أن بعض موارد الصندوق هي موارد محلية التابعة للبلديات، كما أن مقدار الإعانات عرضة للتغيير من سنة لأخرى.

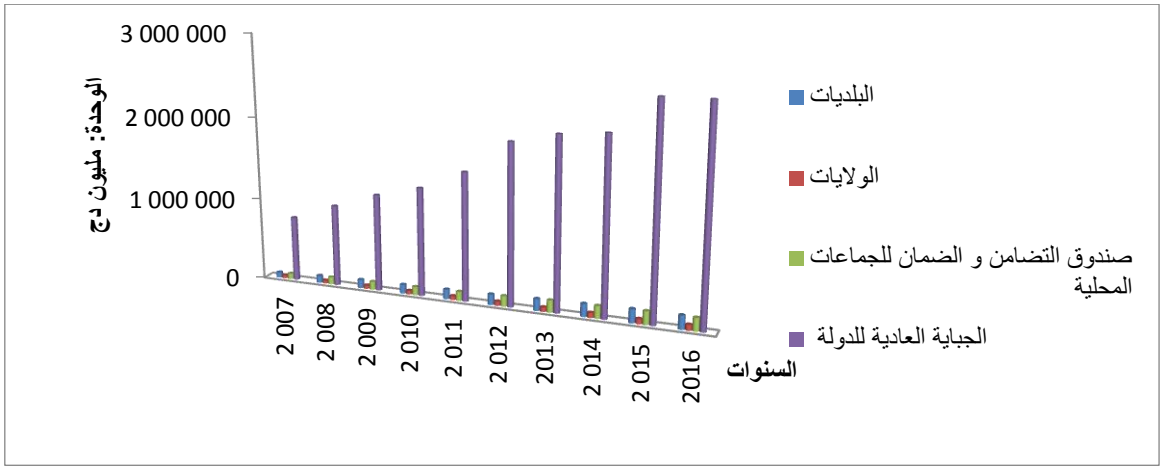
المحور الرابع: بعض الحلول التي من شأنها زيادة الإيرادات المخصصة للجماعات الإقليمية وانعكاساتها على الإنفاق المحلي

انطلاقا من حالة عدم التوازن بين الموارد المالية التي تعيشها الجماعات الإقليمية، والتزايد المستمر في نفقاتها، نظرا لثقل المهام والأعباء الملقاة عليها، وفي ظل الأوضاع الصعبة التي تعيشها الجزائر والجماعات الإقليمية اليوم والذي يظهر من خلال عجز ميزانيتها؛ لابد للجماعات الإقليمية من دعم مواردها المالية بعيدا عن الإعانات الحكومية، باتباع أساليب حديثة، أظهرتها تجارب العديد من دول العالم، يمكن ذكرها في عدة مواضع من بينها:

1 -منح سلطات جبائية للبلديات والولايات:

يتميز واقع النظام الجبائي في الجزائر بوجود مركزية قوية في كيفية توزيع المصادر الجبائية؛ كما هو موضح في الشكل التالي الذي يعرض حجم الإيرادات الجبائية العائدة لكل من البلديات، الولايات، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والدولة.

الشكل رقم (05): تطور حجم الإيرادات الجبائية خلال الفترة 2007– 2016.

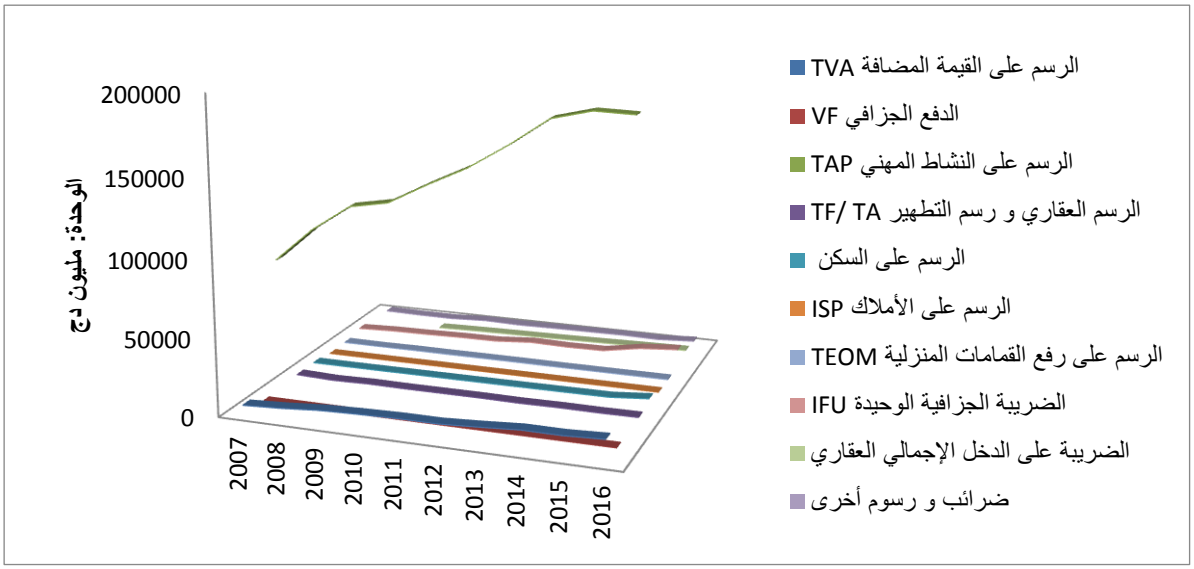


المصدر: من إعداد الباحثين اعتمادا على إحصائيات وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، مديرية الإحصاء.

حيث تستحوذ الدولة على نسبة تفوق 82% من الإيرادات الجبائية، وذلك لاحتكارها –إضافة إلى الجباية البترولية– الضرائب ذات المردود العالي كالضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات، كما تشارك البلديات في نسب بعض الضرائب وتترك الضرائب ذات المردود المنخفض للجماعات الإقليمية.

إضافة إلى ذلك فإن الموارد الجبائية العائدة للجماعات الإقليمية في الجزائر تعرف اختلالا واضحا نبينه في الشكل التالي:

الشكل رقم (06): تطور ناتج الضرائب والرسوم العائدة للجماعات الإقليمية خلال الفترة 2007 – 2016



المصدر: من إعداد الباحثين اعتمادا على إحصائيات وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، مديرية الإحصاء.

يتضح لنا من خلال هذا الشكل أن الضرائب العائدة للجماعات الإقليمية تتمثل أساسا في الرسم على النشاط المهني لارتباطه بتطور النشاط الإقتصادي، حيث يمثل حوالي 85% من الإيرادات الجبائية للجماعات الإقليمية، يليه الرسم على القيمة المضافة، أما باقي الرسوم الأخرى فنسبها ضعيفة رغم تطورها من سنة لأخرى، وعليه يجب:

- إعادة النظر في أسباب عدم فعالية الجباية المحلية، إذ أنه من بين مجمل الضرائب والرسوم التي تستفيد منها الجماعات الإقليمية، نجد فقط الرسم على النشاط المهني، الرسم على القيمة المضافة والضريبة الجزافية الوحيدة، تعتبر ضرائب منتجة أما باقي الضرائب فهي غير معتبرة.
- العمل على تجسيد اللامركزية بصفة مدروسة وتدريجية، من خلال تخلي الدولة لصالح الجماعات الإقليمية عن بعض الضرائب والرسوم ومنحها الصلاحيات في سن الضرائب والرسوم التي ترى أنها مناسبة للطابع الجغرافي والإقتصادي لها[22].
- التوقف عن الأخذ بأسلوب تقسيم الضريبة الواحدة بمعدلات متفاوتة بين خزينة الدولة والجماعات الإقليمية والصناديق الخاصة؛ لأن هذا الأسلوب أثبت محدودية نجاعته، بالإضافة إلى تعقده، حيث يجب إنشاء معايير جديدة لتوزيع الناتج الجبائي، ترتكز أساسا على المعيار الديمغرافي والنشاط الإقتصادي، مع إعطاء الإعتبار للبعد الإقليمي عند تحديد مختلف الضرائب والرسوم.
- إشراك البلديات في عملية التحصيل الجبائي، وذلك بتنسيق الجهود بين البلديات ومصالح الضرائب والعمل سويا على مجابهة الغش والتهرب الضريبي، مع تحسين أدوات التحصيل الجبائي، من خلال توفير الوسائل المادية والبشرية اللازمة لذلك.

2 -تثمين الأملاك المنتجة للمداخيل:

وذلك باتخاذ مجموعة من الإجراءات، يمكن حصرها في النقاط التالية[23]:

- **التحكم في أملاك البلدية من خلال إحصاء حصري و شامل:**

تتوفر البلديات على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة، إلا أن معظمها يعاني من الإهمال مما يعجل غالبا بتدهورها وتراجع محسوس في قيمتها، وعليه يستلزم على البلديات القيام على الدوام بإحصاء حصري وشامل ومحين للأملاك العقارية؛ بإعداد سجل الأملاك العقارية ومسك سجل جرد الأملاك المنقولة مهما كان مصدر التمويل وطبيعته.مع تسجيل هذه العقارات في الجدول العام للأملاك الوطنية، حيث تعتبر هذه العملية من الإجراءات التي تساعد البلديات على تثمين أملاكها، لمواجهة إشكالية رفض المراقب المالي التأشير على النفقات المتعلقة بأشغال الصيانة وإصلاح هذه المباني التابعة للبلديات.

- **مراجعة أسعار الإيجارات لمختلف أنواع ممتلكات البلديات:**

بالرغم من أنه تم إصدار العديد من النصوص التنظيمية التي تحدد القواعد الضابطة للإيجار المطبق على المساكن التي تملكها البلديات، إلا أنه تبين أن عملية تحيين أسعار الإيجار طبقا لهذه النصوص، لم تكن مجدية وذات أثر في السنوات السابقة؛ فنسب الزيادات على الإيجارات لا تطبق من قبل العديد من البلديات، كما أن أسعار الإيجار يتم إقرارها بشكل عشوائي، دون مراعاة للأسعار الفعلية بالسوق والقيمة الإيجارية الحقيقية، لاسيما بالنسبة للمباني القديمة، نظرا لقدمها ولمبالغ الإيجار المحددة عند مستويات منخفضة بشكل مفرط عمليا.

- **التسيير والإستغلال المناسب لأملاك البلديات:**

بهدف تثمين موارد البلديات ونظرا للنقائص الناجمة عن اعتماد التسيير المباشر للأملاك المنتجة للمداخيل، وتبعا للجوء الملحوظ إلى التراضي في عملية كراء هذه الأملاك (المحلات التجارية، الأسواق، المذابح، ...) وإلى تجديد العقود، أصبح تسيير الأملاك المنتجة للمداخيل يخضع لمبدإ المزايدة، خاصة وأن البلديات بإمكانها استغلال مصالحها العمومية في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسات عمومية بلدية، عن طريق الإمتياز أو التفويض[24].

3 -إحداث هيئة وطنية استشارية في مجال المالية المحلية (المرصد الوطني للمالية المحلية):

حيث يكلف هذا المرصد بالسهر على إيجاد كل السبل الكفيلة بتحسين المالية المحلية وتقديم الإقتراحات والحلول للمسيرين المحليين، بهدف إعداد ميزانيات متوازنة، من خلال ضمان أكبر قدر ممكن من مصادر التمويل الذاتي الخاصة بالجماعة الإقليمية؛ و التقليل من الإعتماد على دعم الدولة بخصوص هذا الأمر[25] .

و يضم هذا المرصد في تركيبته مجموعة كبيرة من الممثلين عن مختلف الجماعات الإقليمية، باختلاف موقعها الجغرافي ووضعيتها المالية، وكذا ممثلين عن السلطات المركزية ذوي الخبرة في مجال المالية العمومية، إضافة إلى باحثين أكاديميين في هذا الميدان لتدعيم الحلول والإقتراحات المقدمة لفائدة البلديات والولايات في مسألة المالية المحلية، كما يقوم المرصد الوطني للمالية المحلية أيضا لهذا الغرض، بالتعاون مع مختلف الأجهزة الأجنبية المكلفة بمسألة إصلاح و تطوير المالية المحلية من أجل تبادل الخبرات والتجارب في هذا المجال، والاستفادة من البحوث و الحلول المقدمة لذلك[26] .

4 -تكوين المورد البشري على المستوى المحلي:

يعتبر المورد البشري المؤهل في الجماعات الإقليمية أساس التنمية المحلية، فهو المكلف بتقديم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها[27]، حيث لا يمكن للجماعات الإقليمية تحقيق أهدافها إلا من خلال الإعتماد على قاعدة بشرية، تتمتع بالمؤهلات العلمية والمهنية التي تمكنها من أداء مهامها بفعالية وكفاءة، كما أنه لا يمكن مباشرة أي إصلاح على مستوى الجماعات الإقليمية إلا عن طريق إعداد برامج تأهيل المورد البشري لها، وفي هذا الإطار ولغرض تطوير الكفاءات وتحسين نوعية الخدمات التي يقدمها المنتخبون المحليون ومستخدمو البلديات، تبنت وزارة الداخلية استراتيجية تكوين متميزة، تم من خلالها تنظيم عدة دورات تكوينية لصالح مستخدمي الجماعات الإقليمية والتي سمحت بتكوين:

- 10759 موظف خلال سنة 2014، / -20853 موظف لسنة 2015، / - 5859 موظف لسنة 2016، / - 4010 موظف لسنة 2017.

كما تسعى إلى برمجة عدة دورات تكوينية خلال سنة 2018 والتي تهدف إلى:

-إثراء وتعزيز معارف المنتخبين وخبرات الموظفين والإطارات.

-تحسين وترقية الخدمة العمومية.

-تنويع موارد الجماعات المحلية وتعزيز الدور الإقتصادي للدفع بالتنمية المحلية.

-الإنفتاح على القطاعات المكونة للإستفادة من الخبرات والبحوث والدراسات التي تقوم بها.

5 -إدراج الديمقراطية التشاركية والعمل المشترك بين الفاعلين المحليين:

وذلك من خلال وضع آليات دائمة لمشاركة الفاعلين من المجتمع المدني إلى جانب السلطات المحلية في إدارة شؤون البلدية، حيث يتم تحديد هذه الآليات بشكل مشترك من قبل الفاعلين أنفسهم، بطريقة تشاورية وتوافقية، ليتم بعد ذلك تأسيسها عن طريق مداولة للمجلس الشعبي البلدي، بعدها تتاح الفرصة لممثلي المجتمع المدني المحلي للمشاركة جنبا إلى جنب مع المجلس المنتخب، عبر هيئات تشاورية لتحديد رؤية مشتركة على المدى المتوسط لمستقبل البلدية، وذلك من خلال توجيهاتهم في مجالي التنمية والتخطيط العمراني لإقليم البلدية، عبر إعداد تشاركي للمخطط البلدي للتنمية، وتحديد المشاريع ذات الأولوية للتنمية الإقتصادية وتحسين الخدمات العمومية المحلية، والتنفيذ المشترك لبعض المشاريع في إطار شراكة محلية، مع متابعة وتقييم أثر هذه المشاريع على التنمية البلدية[28].

6 -تدعيم الإستثمار المحلي:

يعد الإستثمار المحلي أحد الدعائم الأساسية لتحقيق التنمية المحلية وذلك لما يقدمه من تراكم الثروات وخلق فرص أكثر من مناصب العمل؛ ورغم أن تجربة الاستثمار المحلي للجماعات الإقليمية لم تطبق بعد في الجزائر بسبب نقص الخبرات والتجارب في هذا الميدان، إلا أنه في ظل الإصلاحات التي مست القطاع المصرفي ومع تبادل الخبرات الدولية، فإنه يمكن الدخول في هذا النوع من الإستثمار بشكل مباشر إيجابي وفعال، يخدم أهداف التنمية ويرقيها ويحقق مكاسب وموارد مالية، تمكن الجماعات الإقليمية من تحقيق مختلف البرامج التنموية. كذلك بإمكانها الدخول في شراكة مع متعاملين آخرين عموميين أو خواص وذلك في إطار مشروع، تحدد فيه حقوق وواجبات كل طرف في عقد الشراكة على أساس دفتر الشروط المتفق عليه [29].

7 -التخطيط الإستراتيجي المحلي:

وذلك من خلال تأهيل وتعزيز وظيفة التخطيط الإستراتيجي المحلي، مما يسمح للبلديات بالإنتقال من منطق سلبي مبني على الإتكال واستهلاك للميزانية إلى منطق نشط خلاق للثروة ولمداخيل مستدامة، مع بناء رؤية للتنمية البلدية تكون توافقية ومشتركة بين مختلف الفاعليين، تستثمر في المقومات الذاتية لإقليم البلدية وتطوير كل فرص التعاون مع الأقاليم الأخرى التي من شأنها ترقية وتنمية البلدية.

إن دعم الموارد المالية للجماعات الإقليمية، يتطلب ترشيد نفقاتها، لما لها من تأثير مباشر في النفقات، وعليه تجدر الإشارة إلى أهم السبل التي من شأنها تخفيض نفقات التسيير للجماعات الإقليمية.

1 – تعزيز الرقابة على المال العام:

إن غياب عنصر الرقابة أوصل أغلب البلديات إلى وضعيات مالية مزرية[30]، بالرغم من وجود نصوص قانونية تحث على الرقابة في إنفاق المال العام، يجب العمل على تغيير أسلوب الرقابة المالية وتطويره وذلك بالتركيز على مراقبة أهداف الإنفاق ونتائجه، بدلا من الإهتمام بتحديد أوجه الإنفاق وعناصره، بالإضافة إلى تعزيز استقلالية الأجهزة الرقابية ودعم الشفافية في نشر التقارير الرقابية في ظل حتمية التحول نحو الرقابة باستخدام تكنولوجيا المعلومات ووضع نصوص تشريعية؛ تلزم بتطبيق الرقابة المالية الحديثة، أي رقابة الأداء المتمثلة في الكفاءة والفعالية والاقتصاد.

2 – تطوير الإستراتيجية المالية:

يرتبط تحسين الأداء المالي بمدى اعتماد استراتيجية مالية مضبوطة، متوسطة إلى بعيدة المدى، وعلى هذه الإستراتيجية المالية وضع تصور لسبل رفع مستويات الأداء ولاسيما: خفض نفقات التسيير، خفض الكتلة الأجرية للعمال، تعظيم مردودية نفقات الإستثمار، ورفع مستوى الإيرادات الجبائية[31].

3 – إعادة هيكلة النفقات ومراجعة الأولويات الإنفاقية:

إن تزايد النفقات المحلية في ظل ندرة الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية يقتضي تحديد الإحتياجات الإقتصادية وترتيبها بحسب أولويتها، بغية تحقيق الأهداف المرجوة، كما يستدعي أيضا دراسة المشاريع المبرمجة والتحقق من إمكانية تنفيذها، مع إعطاء الأولوية للمخططات المرسومة الممكنة الإنجاز، ويقتضي أيضا مقارنة النتائج المحققة مع الأهداف المسطرة، والوسائل المتوفرة لإنجاز المشاريع[32]، والتدبير العقلاني للنفقات وذلك بالإعتماد على تقنيات حديثة كالتخطيط والبرمجة وحصر نمو النفقات في حدود مماثلة لنمو المداخيل؛ مع ضرورة إخضاع النفقات لمبادئ وأسس الحكامة التي ترتكز على الفعالية، العقلانية، الدقة والمسؤولية.

4 – محاربة الفساد وإرساء المزيد من الشفافية في النفقات:

وذلك عن طريق وضع آليات تضمن السير الأنجع والشفاف للبلديات، ومعالجة الفساد المحلي المرتبط بعدم الكفاءة وعدم الحرص على حماية المال العام وخاصة من قبل الآمرين بالصرف لدى الجماعات الإقليمية، باعتبار أن الآمر بالصرف المسؤول الأول والأساسي للتنمية المحلية.

خلاصة:

تعتمد الجماعات الإقليمية في تحسين مستوى أدائها وتقديم خدماتها للمواطنين على مدى توفر الموارد المالية المحلية بها، التي تنقسم إلى قسمين موارد داخلية تهيمن عليها الإيرادات الجبائية وأخرى خارجية تعتمد اعتمادا شبه كلي على الإعانات الحكومية.

من خلال عرض وتحليل الموارد المالية للجماعات الإقليمية بالجزائر، ووقوفا عند أهم الإختلالات والتحديات التي تواجهها، توصلنا إلى تقديم النتائج والتوصيات التالية:

نتائج الدراسة: تمثلت أهم نتائج الدراسة في:

–شح الموارد المالية الذاتية للبلديات حيث لا تتجاوز نسبة 26,69 % من إيرادات التسيير، كما أن أكبر حصة في الإيرادات الذاتية تستحوذ عليها الإيرادات الجبائية بنسبة تفوق 90% .

–الموارد الجبائية العائدة للجماعات الإقليمية والتي تمثل أهم مورد ذاتي لها، بالرغم من تعددها وتنوعها فهي غير كافية لتحقيق الإستقلالية المالية لها عن الجهات المركزية، لكون العديد منها يعود لها بنسب بسيطة على غرار الرسم على القيمة المضافة الذي تستفيد منه البلديات بنسبة 10% فقط، كما أن جزء هام منها يعود إلى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

–إنخفاض إمكانيات الإدخار لدى الجماعات الإقليمية وعدم قدرتها على التمويل بأموالها الخاصة، واعتمادها الكلي على الإعانات الحكومية وإعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بنسبة تفوق 60% من إيراداتها، هذه الإعانات التي وإن كانت تمثل تمويلا للجماعات الإقليمية تهدف من خلاله إلى تحقيق التوازن بين إيراداتها ونفقاتها، إلا أنها تعمق الإختلال بين مصادر التمويل الذاتية والخارجية وتجعل الجماعات الإقليمية تخضع لشروط الهيئات المركزية وبالتالي تنقص من استقلاليتها.

الإقتراحات: بناءا على النتائج المتوصل إليها، وبهدف إيجاد أفضل السبل لتعبئة الموارد الذاتية والوصول إلى هيكل التمويل المحلي الأمثل الذي يحقق أهداف التنمية المحلية بعيدا عن الإعانات الحكومية، تم تقديم الإقتراحات التالية:

–تثمين موارد الأملاك والإستغلال العقلاني لها من خلال وضع ممتلكات خاصة بها من أجل ضمان تسيير مستقبلها، لكونها موارد دائمة ومستقرة للجماعات الإقليمية على عكس الموارد الجبائية التي تتميز بكونها غير مستقرة وتعرف عدة تقلبات تبعا لطبيعة المحيط الإقتصادي للبلاد.

–إعادة النظر في أسباب عدم فعالية الموارد الجبائية، واستحداث آليات لتطويرها تستند إلى دراسات معمقة وتشخيص دقيق للواقع.

–تفعيل التعاون بين البلديات من خلال إقامة مرصد وطني يسمح لها بضمان أكبر قدر ممكن من مصادر التمويل الذاتي، كما يقلل من اعتمادها على الإعانات الحكومية.

–ضرورة توفير الكوادر المحلية القادرة على أداء المهام والمدربة على إستعمال أحدث التقنيات والوسائل.

–يتعين على الجماعات الإقليمية تقاسم المسؤولية مع الفاعلين المحليين لاسيما المجتمع المدني.

–تدعيم الإستثمار المحلي لما يحققه لما يحققه من تراكم للثروات وتوفير لفرص العمل.

–ضرورة التحكم في النفقات المحلية خاصة في مجال التسيير، لما للموارد المالية من تأثير مباشر في النفقات وشفافية توظيف المال العام.

قائمة المراجع:

أولا: المراجع باللغة العربية

1 المؤلفات:

– عبد الحميد عبد المطلب، **التمويل المحلي والتنمية المحلية**، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001.

2 المقالات:

– إبراهيم يامة، **مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية – دراسة نظرية تقييمية–**، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المجلد 3، العدد 1، جوان2017، ص603 - 627.

– سعاد عقون، **أسباب قصور الموارد المالية للبلديات وسبل تنويعها**، مجلة البحوث الإقتصادية والمالية، المجلد 4، العدد 2، ديسمبر 2017، ص527 - 552.

– عبد القادر موفق، **الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر**، مجلة أبحاث إدارية وإقتصادية، المجلد 1، العدد 2، ديسمبر2007، ص95 - 110.

– عبد المجيد قدي، سهام بشكيط، **نحو مقاربة جديدة لدعم الموارد المالية للبلديات – دراسة حالة بلديات جيجل –**، مجلة الإقتصاد الجديد، المجلد 9، العدد 2، جويلية 2018، ص1 – 45.

– علي دبي، **أهمية تطوير استراتيجية مالية للبلدية لمواجهة عجز الموازنة: تصور وآفاق للحالة الجزائرية**، السادسة مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، العدد 6، ديسمبر 2015، ص71 – 80.

– فاطمة الزهراء مغبر، وسمير بطاهر، **الإدارة المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية المحلية – عرض لتجربة بلدية الغزوات بتلمسان**، مجلة les cahiers du MECAS ، المجلد 11، العدد 1، ديسمبر2015، ص244 – 263.

– محمد الزين باركة، عبد الكريم مسعودي، **البدائل الإقتصادية لتعبئة موارد الجماعات المحلية**، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد6، العدد 1، ديسمبر2016، ص32 – 50.

3 الأطروحات:

– عبد القادر حسين، **الحكم الراشد وإشكالية التنمية المحلية**، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2012.

– محمد الأمين كربوش، **تمويل ودعم المالية المحلية**، المدرسة الوطنية للإدارة، مذكرة تخرج، الجزائر، 2016.

4 المداخلات:

– عبد الجليل شليق، و يحي بنين، **البلدية النموذجية وطرق التمويل المتاحة، بلدية وادي العلنده بالوادي – أنموذجا –**، الملتقى الدولي الثاني حول انعكاسات تقلبات أسعار النفط على تمويل الجماعات المحلية (الإقليمية)، 24 ماي 2016، جامعة الجزائر 3، الجزائر.

– محمد أحمد بسيوني، **تجربة محافظة الإسكندرية في التمويل وتنمية المجتمع المحلي**، الملتقى العربي الأول في نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، 20- 18 أغسطس 2003، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، صلالة – سلطنة عمان.

– نور الدين قلال، مداخلة حول **تثمين ممتلكات البلديات**، الملتقى الإعلامي حول تثمين مداخيل البلديات (الأملاك والرسوم شبه الجبائية)، مديرية الإدارة المحلية بولاية جيجل، جانفي 2017.

5 مواقع الأنترنيت:

– قانون المالية لسنة 2018، المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، 2018، على الموقع الإلكتروني: www.mfdgi.gov.dz، تم الإطلاع عليه يوم: 2018/05/15.

– قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، 2018، على الموقع الإلكتروني: www.mfdgi.gov.dz، تم الإطلاع عليه يوم: 2018/05/15.

– قانون الضرائب غير المباشرة، المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، 2018، على الموقع الإلكتروني: www.mfdgi.gov.dz، تم الإطلاع عليه يوم: 2018/05/15.

– قانون الرسوم على رقم الأعمال، المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، 2018، على الموقع الإلكتروني: www.mfdgi.gov.dz، تم الإطلاع عليه يوم: 2018/05/15.

– قانون الطابع، المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، 2018، على الموقع الإلكتروني: www.mfdgi.gov.dz، تم الإطلاع عليه يوم: 2018/05/15.

– قانون البلدية رقم 11–10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 03 يوليو 2011، على الموقع الإلكتروني: www.joradp.dz

– المرسوم التنفيذي رقم 14 – 116، المؤرخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 19، 2014، على الموقع الإلكتروني: www.joradp.dz

– ملف الذكرى 51 لإنشاء البلدية، جانفي2018، على الموقع الإلكتروني: www.interieur.gov.dz، تم الإطلاع عليه يوم: 2018/02/05.

– تقارير بنك الجزائر للسنوات من 2008 إلى 2016، على الموقع الإلكتروني: www.bank-of-algeria.dz، تم الإطلاع عليه يوم: 2018/07/12.

– مجلة الداخلية، العدد 0، فيفري 2018، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بالجزائر، على الموقع الإلكتروني: www.interieur.gov.dz، تم الإطلاع عليه يوم: 2018/07/25.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

- CENEAP, (2008), ***la reforme des finances et de la fiscalité locales.*** **Rapport final**, Synthèse Algérie: CENEAP. Document en ligne : www.ceneap.com.dz/pdf/RefFinLoc.pdf

الهوامش:

[1]– عبد الحميد عبد المطلب، **التمويل المحلي والتنمية المحلية**، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001، ص: 22.

[2]– محمد أحمد بسيوني، **تجربة محافظة الإسكندرية في التمويل وتنمية المجتمع المحلي**، الملتقى العربي الأول في نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي،20–18 أغسطس 2003، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، صلالة – سلطنة عمان، ص:133.

[3]– المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، 2018، ص:101، على الموقع الإلكتروني: www.mfdgi.gov.dz ، تم الإطلاع عليه يوم: 2018/05/15.

[4]– عبد المجيد قدي، سهام بشكيط، **نحو مقاربة جديدة لدعم الموارد المالية للبلديات – دراسة حالة بلديات جيجل –**، مجلة الإقتصاد الجديد، المجلد 09، العدد 2، جويلية 2018، ص: 10.

[5]– المادة 175 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 03 يوليو 2011، ص: 24.

[6]– محمد الأمين كربوش، **تمويل ودعم المالية المحلية**، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2016، ص: 17.

[7]– المادة 195 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 03 يوليو 2011، ص: 26.

[8]– عبد المجيد قدي، سهام بشكيط، **نحو مقاربة جديدة لدعم الموارد المالية للبلديات – دراسة حالة بلديات جيجل –**، مرجع سبق ذكره، ص: 11.

[*]PCD :Plans Communaux de Développement

[**]PSD :Plans Sectoriels de Développement

[***]CSGCL :Caisse de Solidarité et de Garantie des Collectivités Locale

[9]– فاطمة الزهراء مغبر، وسمير بطاهر، **الإدارة المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية المحلية – عرض لتجربة بلدية الغزوات بتلمسان**، مجلة les cahiers du MECAS، المجلد 11، العدد 1،ديسمبر2015،ص: 248 .

[10]– المادة 174 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 03 يوليو 2011، ص: 24.

[11]– علي دبي، **أهمية تطوير استراتيجية مالية للبلدية لمواجهة عجز الموازنة: تصور وآفاق للحالة الجزائرية**، السادسة مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، العدد 06، ديسمبر 2015، ص: 73.

[12]– عبد المجيد قدي، سهام بشكيط، **نحو مقاربة جديدة لدعم الموارد المالية للبلديات – دراسة حالة بلديات جيجل –**، مرجع سبق ذكره، ص: 19.

[13]– نور الدين قلال، مداخلة حول **تثمين ممتلكات البلديات**، الملتقى الإعلامي حول تثمين مداخيل البلديات (الأملاك والرسوم شبه الجبائية)، مديرية الإدارة المحلية بولاية جيجل، جانفي 2017.

[14]– عبد القادر موفق، **الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر**، مجلة أبحاث إدارية وإقتصادية، المجلد 1، العدد 2، ديسمبر2007، ص:101.

[*]بالإضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 73-136 عرفت المخططات البلدية للتنمية عدة نصوص مرجعية تمثلت في التعليمة الوزارية المشتركة المؤرخة في 03 ديسمبر 1975، المتعلقة بشروط تبليغ وتسيير الإعتمادات المخصصة من قبل الدولة، المرسوم التنفيذي رقم 98-277 المؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز والذي يحدد كيفية توزيع الإعتمادات السنوية على الولايات والأولويات التي ينبغي تمويلها عبر هذه البرامج، والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21 فبراير 2013 الذي يحدد معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان المخططات البلدية للتنمية.

[15]– المرسوم التنفيذي رقم 14- 116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 19، الصادرة في 2 أفريل2014.

[16]– المادة06 من المرسوم التنفيذي رقم 14 – 116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 19، الصادرة في 2 أفريل2014، ص: 5.

[17]– المواد من8 إلى 11 من المرسوم التنفيذي رقم 14 – 116، المؤرخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 19، الصادرة في 2 أفريل2014، ص ص: 5، 6.

[18]– المواد من 12 إلى 15 من المرسوم التنفيذي رقم 14 – 116،المؤرخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 19، الصادرة في 2 أفريل2014، ص: 6.

[19]– إبراهيم يامة، **مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية – دراسة نظرية تقييمية–**، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المجلد 3، العدد 1، جوان2017، ص: 621.

[20]– المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 14 – 116،يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 19، الصادرة في 2 أفريل2014، ص: 6.

* وزع المبلغ الإجمالي لسنة 2017 كما يلي: 2,99 مليار دج لفئدة 422 بلدية و 400,18 مليون دج لفائدة 8 ولايات.

** وزع المبلغ الإجمالي لسنة 2015 كما يلي: 68,07 مليار دج لفائدة البلديات، 21,54 مليار دج لفائدة الولايات و 6,7 مليار دج لفائدة صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية.

[21]– ملف الذكرى 51 لإنشاء البلدية، جانفي2018، على الموقع الإلكترونيwww.interieur.gov.dz، تم الإطلاع عليه يوم: 2018/02/05.

[22]– سعاد عقون، **أسباب قصور الموارد المالية للبلديات وسبل تنويعها**، مجلة البحوث الإقتصادية والمالية، المجلد 4، العدد 2، ديسمبر 2017، ص: 548.

[23]– عبد المجيد قدي، سهام بشكيط، **نحو مقاربة جديدة لدعم الموارد المالية للبلديات – دراسة حالة بلديات جيجل –** ، مرجع سبق ذكره، ص: 28، اعتمادا على: مذكرة رقم 96 المؤرخة في 10 مارس 2016، **تتعلق بتثمين أملاك الجماعات المحلية**، الوثائق الداخلية لمديرية الإدارة المحلية بولاية جيجل.

[24]– المادة 150 من قانون البلدية رقم 11 – 10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 03 يوليو 2011، ص: 22.

[25]- CENEAP, (2008), ***la reforme des finances et de la fiscalité locales.*** **Rapport final**, Synthèse Algérie: CENEAP. Document en ligne : www.ceneap.com.dz/pdf/RefFinLoc.pdf

[26]– محمد الأمين كربوش، **تمويل ودعم المالية المحلية**، مرجع سبق ذكره، ص:45.

[27]– عبد القادر حسين، **الحكم الراشد وإشكالية التنمية المحلية**، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايدبتلمسان، تلمسان، 2012، ص:177.

[28]– ملف الذكرى 51 لإنشاء البلدية، جانفي2018، مرجع سبق ذكره.

[29]– عبد الجليل شليق، و يحي بنين، **البلدية النموذجية وطرق التمويل المتاحة، بلدية وادي العلنده بالوادي – أنموذجا –**، الملتقى الدولي الثاني حول انعكاسات تقلبات أسعار النفط على تمويل الجماعات المحلية (الإقليمية)، 24 ماي 2016، جامعة الجزائر 3، الجزائر.

[30]– محمد الزين باركة، عبد الكريم مسعودي، **البدائل الإقتصادية لتعبئة موارد الجماعات المحلية**، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 6، العدد 1، ديسمبر2016، ص: 53.

[31]– علي دبي، **أهمية تطوير استراتيجية مالية للبلدية لمواجهة عجز الموازنة: تصور وآفاق للحالة الجزائرية**، مرجع سبق ذكره، ص: 78.

[32]– محمد الزين باركة، عبد الكريم مسعودي، **البدائل الإقتصادية لتعبئة موارد الجماعات المحلية**، مرجع سبق ذكره، ص: 56.