

أهمية تنويع التمويل المحلي ودوره في تحقيق التنمية الاقتصادية في الجزائر
The importance of diversifying domestic finance and its role in achieving
economic development in Algeria

مكي مكاوي¹ * أحمد يقور²

1- جامعة معسكر(الجزائر) ، البريد الإلكتروني : mekkimekkaoui9@gmail.com

2- جامعة معسكر (الجزائر)، البريد الإلكتروني : ahmyekkour@yahoo.fr

تاريخ النشر: 2020/04/15

تاريخ القبول: 2019/12/18

تاريخ الارسال: 2019/11/01

الملخص:

هدفت الدراسة إلى تحليل خصائص وتطور التمويل المحلي في الجزائر للوقوف على أهم عقباته واقتراح بعض الحلول له. إضافة إلى تحليل عناصر نظام اللامركزية المالية في الجزائر، والتحقق من مدى توافر الظروف اللازمة لضمان نجاحه حتى تتمكن الجزائر من جني المكاسب والايجابيات المرجوة من تطبيقه. وتشير الدراسة عموماً إلى توافر البيئة القانونية والمؤسسية اللازمة لتغذية نظام اللامركزية المالية في الجزائر، مع توافر الإطار المالي له والذي يتمثل في تخصيص النفقات وتحديد مصادر الإيرادات المحلية والتحويلات، على الرغم من وجود بعض أوجه القصور في كلا الإطارين والتي ينبغي معالجتها. **الكلمات المفتاحية:** التمويل المحلي؛ اللامركزية المالية؛ الجباية المحلية.

Abstract:

The study aimed to analyze the characteristics and development of domestic finance in Algeria to identify the most important obstacles and propose some solutions to it. . The study generally refers to the availability of the legal and institutional environment necessary to nurture the financial decentralization system in Algeria, with its financial framework of allocating expenditures and identifying sources of local revenues and transfers, although there are some deficiencies in both frameworks that should be processed

Key words: local finance; fiscal decentralization; local tax.

* المؤلف المرسل.

مقدمة:

تعد قضية تطوير التمويل المحلي وتعبئة المزيد من الموارد المالية لتلبية احتياجات المواطنين المحلي الأساسية من سلع وخدمات أحد أهم قضايا التنمية المثارة في المحافل الدولية. وإذا كانت قضية التمويل المحلي قد لقيت اهتماما من الباحثين والممارسين في مجالات التنمية بشكل عام والتنمية المحلية بشكل خاص خلال العقود الماضية فإن هذا الاهتمام قد شهد تطورا نوعيا خلال السنوات القليلة الماضية مع توجه الكثير من الدول إلى الأخذ بسياسات اللامركزية وإعطاء المزيد من المسؤوليات والسلطات إلى الجماعات المحلية.

وفي إطار سعيها لتحقيق التنمية، انتهجت الكثير من الدول منذ الثمانينات من القرن العشرين في التحول نحو المزيد من اللامركزية وإعطاء دور أكبر للوحدات المحلية والقطاع الخاص والمجتمع المدني كشركاء في عملية التنمية. حيث أصبح الأخذ بنظام اللامركزية لاسيما اللامركزية المالية وإصلاح الحكومات المحلية (المجالس المحلية أو المحليات) ضمن عدد من الاتجاهات السائدة في برامج التنمية في كثير من الدول. وبالتالي تتعامل هذه الدراسة مع إشكالية بحثية رئيسية مفادها: انه في الوقت الذي تتعالى فيه الأصوات لإعطاء المزيد من السلطات والمسؤوليات للمجالس المحلية في الجزائر، لكن واقع التمويل المحلي في الجزائر من حيث الهيكل أو التوزيع الجغرافي لا يساند ولا يدعم هذا التوجه.

إشكالية الدراسة:

على ضوء ما تقدم يمكن طرح التساؤل الرئيسي التالي:

ما هي المداخل المختلفة التي يمكن انتهاجها لتطوير منظومة التمويل المحلي في الجزائر بما يتوافق مع متطلبات اللامركزية المالية؟

انطلاقا من الإشكالية الرئيسية يمكن طرح بعض التساؤلات الفرعية التالية:

ما هي السمات والملامح الرئيسية لمنظومة التمويل المحلي؟

كيف يمكن مواكبة تحويل الصلاحيات بتحويل ملائم للوسائل وخاصة المالية منها؟

فرضيات الدراسة:

يحقق العمل التنموي المحلي انطلاقا من منح المجالس المحلية قدرا كبيرا من الاستقلالية

والصلاحيات الخاصة بتحصيل الإيرادات والنفقات.

أهداف الدراسة:

- تحليل واقع التمويل المحلي في الجزائر.
- استعراض المداخل والدروس التي يمكن الاستفادة منها في سياق جهود تحسين هيكل التمويل المحلي وتعبئة الموارد في الجزائر.

1. الإطار النظري التمويل المحلي.

1.1 مفهوم التمويل المحلي:

يعتبر التمويل المحلي من الضروريات اللازمة والأساسية لقيام التنمية المحلية، حيث تتطلب هذه الأخيرة تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية، ويعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة (عبد المطلب، 2001، الصفحة 22).

لتنمية الموارد المالية فإنه يجب توسيع سلطات الوحدات المحلية في الحصول على إيراداتها الذاتية، وأن يكون لكل منها موازنة مستقلة، يتم إعدادها على المستوى المحلي، بحيث يتم ترشيد الإنفاق العام، ودعم اللامركزية المالية من خلال توسيع صلاحيات الوحدات المحلية في فرض الضرائب والرسوم في إطار ضوابط مركزية (مركز الدراسات واستشارات الإدارة العامة).

2. هيكل الإيرادات المحلية

1.2 الإيرادات الجبائية المخصصة كلياً للجماعات المحلية:

1.1.2 الرسم العقاري

أسس في شكله الحالي بموجب الأمر رقم 67-83 المؤرخ في 02 جوان 1967 المتضمن القانون المعدل والمكمل لقانون المالية لسنة 1967، والذي عدل بموجب القانون 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991 المتضمن لقانون المالية لسنة 1992 وهذا تعويضا لمجموعة من الرسوم التي تمس الجانب العقاري.

معدل هذا الرسم 3% وفيما يخص المرفقات (الأراضي المحيطة بالمباني) فيتم التمييز بين ثلاث

معدلات وهي:

- 5% إذا كانت مساحة المرفقات اقل أو يساوي 500 متر مربع.

- 7% إذا كانت مساحة المرفقات تزيد عن 500 متر وتقل أو تساوي 1000 متر مربع.

- 10% إذا كانت مساحة المرفقات تزيد عن 1000 متر مربع.

أما الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية فيطبق على الأراضي المتواجدة في القطاع العمراني أو القابلة للتعمير، وكذلك المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم ومناجم الملح والأراضي الفلاحية. يحسب هذا الرسم على أساس حاصل ضرب القيمة الأيجارية الجبائية للمتر في مساحة العقار معبر عنها بالمتر المربع ويقدر معدل الرسم (الشريف، 2003، الصفحة 68):

- 5% للأراضي غير عمرانية التي لا تزيد مساحتها عن 500 متر مربع.

- 7% عندما تفوق المساحة 500 متر مربع ولا تتعدى 1000 متر مربع.

- 10% عندما تفوق المساحة 1000 متر مربع.

- 3% بالنسبة للأراضي الفلاحية.

يسمح هذا الرسم بجلب نحو مليار دينار على المستوى الوطني وهو الضريبة المثالية للبلدية إلا أن مساهمته الضئيلة تكشف عن عجز التنظيم الإداري وعلى عدم القدرة على التحكم في الحظيرة العقارية وتطورها (CNES، 2002، الصفحة 24).

2.1.2 رسم التطهير:

تم إنشاء رسم خاص بإزالة القمامات المنزلية لصالح البلديات التي تتوفر على مصالح لإزالة هذه القمامات ويخص هذا الرسم الملكيات المبنية ويتم تحصيله سنويا من الملاك أو المنتفعين ويحدد مبلغ هذا الرسم كما يلي:

- 375 دج عن كل أسرة في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 50000 ساكن.
- 500 دج عن كل أسرة في البلديات التي يفوق عدد سكانها 50000 ساكن.
- 1000 دج عن كل محل تجاري حرفي، غير تجاري أو ما شابهه، يقع في بلدية يقل عدد سكانها عن 50000 ساكن.
- 1200 دج عن كل محل تجاري حرفي، غير تجاري أو ما شابهه، يقع في بلدية يتجاوز عدد سكانها عن 50000 ساكن.

3.1.2 رسم الإقامة:

لقد أعيد تأسيس هذا الرسم في سنة 1996 لصالح البلديات المصنفة كمحطات سياحية والحمامات المعدنية والبحرية أو المختلطة. ويفرض هذا الرسم على الأشخاص الذين لا يقيمون في المدينة ولا يملكون فيها إقامة خاضعة للرسم العقاري. يتم حساب هذا الرسم عن كل شخص وعن كل يوم، ولا يمكن أن يقل عن 10 دج في اليوم ولا يتعدى 20 دج ودون أن يتجاوز 50 دج للأسرة الواحدة مهما كان عدد أفرادها. ويتم تحصيل هذا الرسم عن طريق أصحاب الفنادق وأصحاب المحلات المستعملة لإيواء المعالجين أو السياح يدفع تحت مسؤوليتهم إلى قابضي الضرائب بعنوان المداخل الجبائية المحلية البلدية (CNES، مرجع سابق، الصفحة 26).

4.1.2 رسم الأفراح:

وهو رسم يتم دفعه من قبل المواطنين لقاء السماح لهم بإقامة الأفراح والأعراس العائلية كالزواج والختان حيث حدد: قانون المالية لسنة 2001 مجال الأسعار كما يلي (زين الدين، 2003، الصفحة 124):

- من 500 إلى 800 دج لليوم عندما لا يتجاوز مدة الفرح الساعة 7 مساء.
- من 1000 إلى 1500 دج لليوم عندما تتجاوز مدة الفرح الساعة السابعة مساء.

5.1.2 الرسوم المحدثة بموجب قانون المالية لسنة 2000:

- لقد تم بموجب قانون المالية لسنة 2000 تأسيس رسمين يحصلان لصالح البلديات وهما:
- الرسم الخاص على رخص العقارات.
 - الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية.

2.2 الإيرادات الجبائية المخصصة للجماعات المحلية والدولة:

1.2.2 الضريبة على مدا خيل الصيد البحري:

تقع على عاتق البحارة والصيادين وأصحاب المهن الصغيرة في الصيد البحري وتجبي لصالح الدولة والبلديات بالتساوي وتحدد قيمتها كما يلي (Hachemi, page 39):

- تحدد في كل ثلاثي بقيمة 900 دج لمستغلي المهن الحرة.

- تحدد ثلاثي بقيمة 2000 دج بالنسبة للصيادين.

- تحدد في كل ثلاثي بالنسبة للبحارة.

2.2.2 الضريبة على الممتلكات:

يخضع لها الأشخاص الطبيعيون الذين اختاروا موطنهم الجبائي في الجزائر. ويتشكل الأساس الضريبي من فائض قيم جميع الممتلكات والحقوق والقيم الخاضعة للضريبة في أول جانفي من السنة المعتمدة وتحدد الضريبة بتطبيق جدول تصاعدي على جميع الممتلكات ويقدر الحد الأعلى ب 2.5% بالنسبة للأساس الضريبي الأعلى المقدر ب 50 مليون دينار. ويتم توزيع حاصل الضريبة على الممتلكات بنسبة (المادة 214 قانون الضرائب المباشرة وغير المباشرة):

- 60% ميزانية الدولة.

- 20% ميزانية البلديات.

- 20% الحساب الخاص رقم 050-302 تحت عنوان الصندوق الوطني للسكن.

ولا تمثل الموارد الناجمة عن الممتلكات إلا نسبة 8% من هيكل موارد البلديات. ويعود ضعف هذه الموارد الناجمة عن الأملاك إلى عدة عوامل منها على الخصوص عدم ضبط جميع ممتلكات معظم البلديات (CNES، مرجع سابق، الصفحة 27).

3.2.2 الرسم على الذبح:

تحصله البلديات بمناسبة ذبح الحيوانات، الأبقار، الأغنام والمعز، الخيول والجمال. ويقوم حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات التي تم ذبحها بمعدل 5 دج للكيلوغرام الواحد ويتوزع كالاتي (المادة 446 قانون الضرائب المباشرة وغير المباشرة):

- البلدية 3.5 دج للكيلوغرام.

- الصندوق الخاص والمعروف بصندوق حماية الصحة الحيوانية 1.5 دج للكيلوغرام. ويجب على المكلفين بالرسم تقديم تصريح خلال 24 ساعة من الذبح إلى قابضة الضرائب المختلفة. لمحل إقامتهم ويسددون الرسم الواجب.

3.2 الإيرادات الجبائية المخصصة كلياً إلى الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

1.3.2 دور الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

يعرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية بأنه مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويوضع تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية ويتمثل

دوره في الآتي (المرسوم رقم 86-266 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، 1986، الصفحة 01):

✓ يقدم مساعدات مالية للجماعات المحلية التي تواجه وضعية مالية صعبة، أو التي يتعين عليها أن تجابه كوارث أو أحداث طارئة.

✓ يقدم للولايات والبلديات إعانات مالية لتحقيق مشاريع تجهيز أو استثمار طبقا لتوجيهات المخطط الوطني للتنمية.

✓ يضمن دفع المبلغ التقديري في جداول الضرائب المباشرة لميزانية البلديات والولايات حسب الشروط المحددة في قانون الضرائب.

يوزع على صندوق التضامن والضمان مجلس توجيه الصندوق المشترك للجماعات المحلية الموارد المشتركة بينهما حسب النسبتين التاليتين:

- 75% لفائدة صندوق التضامن البلدي.

- 25% لفائدة صندوق التضامن الولائي.

2.3.2 الرسم على النشاط المهني (TAP) :

لقد أحدث هذا الرسم بموجب أحكام قانون المالية لسنة 1996 وحل محل الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (TANC) والرسم على النشاط غير التجاري (TAIC) وألغى الرسم الخاص على البنزين الممتاز والمازوت، البترول والرسم على الزيوت والمواد الصيدلانية.

إن الرسم على النشاط المهني المستحق بواقع رقم الأعمال المحقق في الجزائر، يطبق سواء على المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو على أولئك الذين يزاولون نشاط غير تجاري. ويحصل هذا الرسم بنسبة 2.55%. ويوزع مدخوله على النحو الآتي (CNES، المرجع السابق، الصفحة 23):

-الولاية 0.75 %.

- البلدية 1.66 %.

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.14 %.

3.3.2 الدفع الجزافي (VF) :

يقوم بدفعه الأشخاص الطبيعيون والمعنيون والمؤسسات المستقرة في الجزائر أو التي تمارس نشاطا وتدفع مرتبات وأجورا وتعويضات وأتعاب.

ويتم حسابه بتطبيق نسبة 6% على كتلة الأجور ويجلب نحو 20 مليار دينار. وتجدر الإشارة إلى وجود 30 مليون بطل ومليون شخص يعملون وغير مصرح بهم.

ويخصص محصول الدفع الجزافي كلية إلى الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية حيث يوزع حسب الكيفيات الآتية:

- 30% من المحصول توجه إلى الجماعات المحلية (ميزانيات البلديات).

- 70% من المحصول توجه إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يقوم بتوزيعه كما يلي:
- البلدية 60 %.
- الولاية 20 %.
- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 20 %.

4.2 الإيرادات الجبائية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

1.4.2 الرسم على القيمة المضافة (TVA):

لقد تأسس الرسم على القيمة المضافة بموجب المادة 65 من قانون المالية لسنة 1991 ويطبق على عمليات البيع وعلى الخدمات من غير تلك التي تخضع لرسم خاصة. وأضيف لمجال تطبيق الرسم على القيمة المضافة عمليات البنوك وشركات التأمين التي كانت في السابق تخضع لرسم خاصة وقد حل هذا الرسم محل رسم TUGP و TUGPS الذين كانا مطبقين قبل الفاتح من جانفي 1992. وتم التطبيق الفعلي لهذا الرسم بعد أربع أشهر من صدوره وبمعدلات أربعة وهي: المعدل المرتفع، المعدل العادي، المعدل المخفض، المعدل المخفض الخاص. وذلك بدلا من 18 معدلا كانت مطبقة في إطار الرسم الوحيد الإجمالي على ال إنتاج TUGP والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات TUGPS ثم تم تقليصها إلى ثلاث معدلات وهي:

- المعدل العادي بنسبة 21 %.
 - المعدل المخفض بنسبة 13 %.
 - المعدل المخفض الخاص بنسبة 7 % وتم رفع المعدل المخفض إلى 14% ابتداء من 1997.
- ويتم توزيع محصول الرسم كما يلي (سالم، 2008، الصفحة 113):

- الدولة 85 %.
- البلدية 6 %.
- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 09 %.

2.4.2 قسيمة السيارات:

تأسست هذه الضريبة على السيارات المرقمة في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1996 حيث يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة وتتوزع كما يلي:

- الدولة 20 %.
 - الصندوق المشترك للجماعات المحلية 80 %.
- إن تعريفات قسيمة السيارات تحدد حسب سن السيارة وحمولتها بالنسبة لكل نوع:

- ✓ نفعية واستغلالية.
- ✓ نقل المسافرين.
- ✓ سياحية وسيارات مهينة حسب قوة السيارة.

5.2 الإيرادات غير الجبائية:

1.5.2 إيرادات قسم التسيير:

أ. نواتج الأملاك المحلية:

هي تلك النواتج التي تحصل عليها الجماعات المحلية مقابل استغلال أملاكها، وهذه النواتج تختلف من بلدية إلى أخرى ومن ولاية إلى أخرى وذلك حسب الممتلكات. ويصب في وعاء ناتج الأملاك العناصر التالية (جميلة، 2001، الصفحة 114):

- **ناتج كراء البنايات:** وتشمل ناتج كراء جميع البنايات التي تعد ملك للبلدية بعد خضوعها للمزايدة.
- **حقوق الواجبات العامة:** وتتمثل هذه الحقوق في العائدات التي يمكن للبلديات الحصول عليها بمناسبة إصدار رخص البناء وترميم البنايات المحاذية للشوارع العمومية إضافة إلى حقوق استعمال الأماكن في الأسواق المغطاة والأسواق الأسبوعية والمعارض وحقوق توقف السيارات وحقوق استعمال أرصفة الشوارع.
- **تخصيص قطع أرض للدفن:** ونجدها في البلديات الحضرية الموجودة في قلب المدن الكبيرة والتي بها كثافة سكانية كبيرة. لذا فإنها ملزمة على تخصيص قطع أرض للدفن لصالح الأشخاص الراغبين في الحصول عليها مقابل رسوم معينة تدفع لصالح البلدية.
- **النواتج الأخرى:** والمتمثلة في حقوق الصيد بالنسبة للبلديات التي بها أماكن مخصصة للصيد، ناتج بيع الحلفاء بالنسبة للبلديات الصحراوية التي بها هذا المحصول، ناتج بيع الأخشاب في حدود البلدية، رسوم استغلال المراعي... الخ.

ب. نواتج الاستغلال:

وهي عبارة عن إيرادات تتحصل عليها البلدية من جراء قيامها ببعض الخدمات لصالح المواطنين وهي على النحو التالي (شعبان شاوش، 1998، الصفحة 63):

- **ناتج بيع السلع والخدمات:** وتتمثل في جميع الإيرادات الناتجة عن بيع السلع والخدمات من طرف الجماعات المحلية باستثناء المحاصيل الزراعية ومن أهم هذه النواتج:
 - ✓ **حقوق التخزين والإيداع:** حيث تقوم البلديات بانجاز مخازن تتلائم مع المنتجات التي تنتج في حدودها الإقليمية، وعندما يودع أي من المواطنين منتوجه تسهر البلدية على تأمين الحراسة ومن جراء قيمها بذلك تحصل على عائد.
 - ✓ **الرسوم الجنائزية:** يتمثل هذا الرسم في حق الدفن، ورسم إعادة الدفن، حيث تقوم البلدية بتحصيل هذا الرسم مقابل أي دفن يجري في المقابر التابعة لها، ويستثنى من ذلك دفن الأشخاص الفقراء والمعوزين، ويتم تحديد سعره من قبل المجلس الشعبي البلدي.
- **الناتج المالي:** ويشمل فوائد القروض التي تفرضها البلدية، ومنتجات المصالح الصناعية والتجارية التي تمتلكها الجماعات المحلية، ولقلة الموارد السابقة فإن البلدية باستطاعتها تغطية هذا النقص من خلال شراءها لأسهم الشركات الصناعية والتجارية العمومية.

2.5.2 إيرادات قطاع التجهيز والاستثمار:

أ. التمويل الذاتي:

هي عملية تلجا إليها الجماعات المحلية في حالة نقص إيرادات التجهيز والاستثمار. وتتمثل هذه العملية في اقتطاع نسبة معينة من إيرادات التسيير لصالح قسم التجهيز والاستثمار حيث يحدد ذلك القرار الوزاري النسبة المئوية التي يجب اقتطاعها فمثلا بالنسبة لسنة 1995 وحسب النص الوزاري المؤرخ في 06-06-1995 يحدد نسبة هذا الاقتطاع ب 10% وعند تحديدها يؤخذ بعين الاعتبار الإيرادات التالية:

- الضرائب المباشرة باستثناء رسوم الحفلات.
- الضرائب المباشرة باستثناء المساهمة في صندوق ضمان الضرائب المباشرة.

ب. الهبات والوصايا:

وهي عقود تحويل ملكية يقوم بها بعض الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين لتحويل أملاكهم لخدمة البلدية من دون اشتراط مجال صرفها.

وتنص المادة 60 من قانون البلدية إلى إمكانية قبول البلديات للهبات والوصايا المحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإيراداتها ولاسيما إبرام عقود اقتناء الأملاك وبيعها وقبول الهبات والوصايا (القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، 1990).

ج. الإعانات والقروض:

تعد من المصادر الخارجية التي تلجا إليها الجماعات المحلية في حصولها على التمويل اللازم والمتمثلة في الإعانات المقدمة من طرف الدولة أو الممنوحة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

- **الإعانات الممنوحة من قبل الدولة:** يمكن اعتبارها ضرورة حتمية لا يمكن الاستغناء عنها بالنسبة للكثير من البلديات بسبب الصعوبات المالية التي تعاني منها، وتراعي الدولة في منح هذه الإعانات عدة اعتبارات وفي هذا الصدد تنص المادة 148 من القانون 90 - 08 والمتعلق بالبلدية على ما يلي:

✓ التفاوت في مدا خيل البلديات.

✓ النقص في تغطية النفقات اللازمة.

✓ الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المتناسبة والمهام المنوطة بالبلدية قانونيا.

وتقدم الإعانات إما في شكل حصص بحيث تتصرف فيها الجماعات المحلية بكل حرية دون قيد أو شرط أو على شكل حصص معينة وتكون مخصصة أساسا لتمويل نشاط معين (لخضر، 2002/2001، الصفحة 62).

- **الإعانات الممنوحة من قبل الصندوق المشترك للجماعات المحلية:** لا تستفيد بنفس القدر من العائدات الجبائية حيث أن البلديات التي بها كثافة سكانية كبيرة وتحوي أنشطة صناعية وتجارية

عديدة تستفيد من النصيب الأكبر من العائدات الجبائية، بعكس البلديات التي تقع في المناطق النائية لا تستفيد إلا من قدر ضئيل من هذه الإيرادات.

• القروض:

يمكن للجماعات المحلية اللجوء إلى المؤسسات المالية للحصول على قرض بنكي وهذا ما تأكده المادة 146 من قانون البلدية 90 - 08. وبدأت فكرة تمويل التنمية المحلية عن طريق القروض البنكية بإنشاء الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط ثم البنك الجزائري للتنمية، بنك التنمية المحلية. غير أن هذه الظروف تغيرت مع تأزم الظروف الاقتصادية و تزايد الاحتياجات المالية للجماعات المحلية منذ 1986 و صدور القانون 86 - 12 المتعلق بالبنوك و القانون 90 - 10 المتعلق بالنقد و القرض الذي أكد على ضرورة كون قرض البنك فعال مربح لكن أصبحت الجماعات المحلية تواجه عراقيل في الحصول على قرض بنكي لتمويل التنمية المحلية من خلال أن القانون يحد من إمكانية لجوء الجماعات المحلية للاقتراض من البنك دون الحصول على الوسائل الكفيلة بضمان تسديده نظرا للوضعية الحالية للمالية المحلية من تراكم الديون و تزايد الاختلالات .

3. اللامركزية المالية في الجزائر الواقع والمتطلبات

1.3 مؤشرات اللامركزية في الجزائر (مقارنة دولية): لفهم أعمق للدرجة الحقيقية للامركزية المالية في الجزائر يتطلب الأمر إلقاء المزيد من الضوء على الطبيعة الهيكلية لكل من جانب النفقات والإيرادات على المستوى المحلي ولتحقيق ذلك يبدو من المنطقي الاستعانة ببعض المؤشرات المتعلقة بقياس اللامركزية المالية والمتمثلة في مؤشرين أساسيين لقياس درجة اللامركزية في الجزائر وهما:

-نسبة لا مركزية النفقات: وهي نسبة مئوية التي تنفقها أجهزة الحكم المحلي من مجموع الإنفاق الحكومي للدولة.

-نسبة لا مركزية الإيرادات: وهي تقييم لأهمية الإيرادات الجماعات المحلية من مجموع النفقات الحكومية للدولة.

جدول رقم (01): مؤشرات اللامركزية المالية (مقارنة دولية)

الدولة	السنة	نسبة لا مركزية النفقات	نسبة لا مركزية الإيرادات
شيلي	1990	8	5
اندونيسيا	1998	10.1	3.1
ماليزيا	1997	19.14	15.18
الفلبين	1997	16.32	6.5
تايلاند	1998	8.4	7.99
استونيا	2000	19.7	22.1
لاتفيا	2000	23.1	25
ليتوانيا	2000	19.6	22.8
الجزائر	2005	12.85	7.11

Source: Ebel and Yilmaz , on the measurement and impact of fiscal decentralization, p70.

من خلال الجدول يتضح لنا أن درجة اللامركزية المالية في الجزائر هي مشجعة مقارنة بدول لتوانيا ولافتيا والتي بدأت إصلاحاتها في عقد التسعينات مثل الجزائر ومتقدمة أكثر من اندونيسيا والتي شهدت الإصلاح بعد سنة 1998 ولكن عند ملاحظة درجة لا مركزية الإيرادات أي نسبة الإيرادات المحلية إلى الإيرادات العامة للدولة فهي نسبة معتبرة وفي مقابل هذا نجد أن معظم البلديات تعاني من أزمة مالية بعضها صعب جدا.

2.3 متطلبات إصلاح التمويل المحلي لتحقيق التنمية في الجزائر:

1.2.3 تطوير الجباية المحلية:

يتجه إصلاح نظام الجباية المحلية في الجزائر حاليا إلى زيادة حصة الجماعات المحلية من الضرائب التي يتم تقاسمها مع الدولة بنسب معينة وهذا ما ذهبت إليه اللجنة الوزارية المشتركة بين وزارتي المالية والداخلية والتي أوصت برفع حصة البلديات من الرسم على القيمة المضافة والضريبة على الدخل الإجمالي بالإضافة إلى المزيد من الإعانات.

وبالتالي لقد أصبح من الضروري اليوم الشروع في عملية تطوير المالية المحلية واستكمالها مع الأخذ بعين الاعتبار الشروط المسبقة التي من شأنها أن تضمن إنجاز هذه العملية وبهذا الصدد:

- يستلزم إصلاح المالية المحلية إعادة تحديد الصلاحيات والمهام بين الدولة والمؤسسات الأخرى.
- يركز نجاح هذا التغيير أساسا على اختيارات لا يمكن أن تتم إلا على المستوى الوطني وليس على هذه الهيئة التقنية أو تلك.

- يتطلب هذا الإصلاح إدخال تعديلات على موارد الجماعات المحلية تتماشى مع الصلاحيات التي تتمتع بها في إطار إعادة توزيع أمثل وواضح وأكثر عصريّة للموارد الوطنية.

أ. جباية محلية أكثر فعالية:

إن المنظومة الجبائية الحالية مختلطة ومعقدة، إذ أنه تصب فيها كل من الضرائب المحلية وضرائب الدولة (ضرائب مركزية) ثم يتم توزيعها بنسب معينة مما يشوه الجباية المحلية وتنتج عنه منظومة مختلطة حيث تتعايش فيها جباية محلية وجباية وطنية يعاد توزيعها على الميزانيات المحلية. حيث أن الجماعات المحلية هي الجهة المخول لها رفع مردودية الجباية المحلية ولكن شريطة إشراكها في تحديد وعاء الضريبة ونسبتها وكيفية تغطيتها، إذ بعدما يتم تحديد الوعاء الضريبي من قبل القانون. فإن دور المجالس المحلية المنتخبة يكمن في حصر حجم المادة الخاضعة للضريبة لأنها أحسن توقعاً من السلطات المركزية.

ب. تفعيل دور الرقابة الجبائية:

يتميز النظام الجبائي الجزائري بأنه نظام تصريحي مما يستوجب رقابة جبائية لتحديد مدى صحة التصريح المكلف بالضريبة باعتبار أن هذا التصريح هو المحدد الأساسي لفرض الضريبة وهذا للحد أو التقليل من ظاهرة التهرب الضريبي، كما ترمي كذلك إلى تقادي كل التجاوزات التي تقوم بها الإدارة الجبائية أثناء مزاولتها لنشاطها عن طريق إيجاد ضمانات للمكلفين تحميهم من كل تعسف إداري هذا وتتوقف فعالية الرقابة الجبائية على مدى أهمية العقوبات والغرامات المحددة، لذا يجب اعتماد قوانين تنص

على عقوبات صارمة لردع المتهرب عن أداء الضريبة لضمان التحصيل الجيد للضريبة وزيادة مردوديتها (أحلام، 2010).

ج. ضرورة إعادة النظر في دور الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

لا شك أن الفوارق ستبقى قائمة بين الجماعات المحلية ولا يمكن لأي صفة جبائية أن تتكفل بها وهذا لاختلاف حجم النشاطات الاقتصادية وحجم البلديات في حد ذاتها لذلك يتبين من الضروري اللجوء إلى التضامن بين البلديات، حيث يتم هذا التضامن على أساس منح إعانات مالية متساوية حسب عدد السكان والوضعية المالية للبلدية وكذلك في إطار المخططات البلدية للتنمية والبرامج القطاعية للتنمية من موارد الدولة على شكل تخصيص تجهيزات.

وبالتالي فالحاجة ضرورية هنا لإعادة النظر في نظام التحويلات المالية الحكومية القائم، فالنظام الحالي يهدف إلى سد الفجوة بين النفقات والإيرادات المحلية وهو ما يؤدي إلى تراخي قيود الموازنة المحلية وزيادة الاعتماد على الحكومة المركزية وتثبيط همة الوحدات المحلية لزيادة جهودها الضريبية.

د. إصلاح مداخل الأملاك البلدية:

إن نواتج الأملاك بالنسبة للبلديات تعتبر ضعيفة تتراوح بين 1 و 10% في أحسن الحالات ولهذا وجب إعادة الاعتبار لها وذلك بالتحكم في تسييرها، فالجماعات المحلية تتوفر على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة، يمثل أسهما لها من طرف الآخرين لأغراض خاصة حيث أنها تمثل مصدرا ماليا معتبرا يجب تثمينه والرفع من مردوده وهذا الاستعمال يمكن أن يكون لأغراض تجارية وغير تجارية.

ه. تجربة الجزائر في حوكمة الجماعات المحلية في الجزائر:

لا يتم استخدام مصطلح "حوكمة البلديات" في الجزائر، وتمّ التعبير عن معناه الضيق بمصطلح "المقاربة التشاركية على المستوى المحلي" أو "الديمقراطية التشاركية"، وكما نلاحظ تمّ التركيز على مؤشر فرعي لقياس الحوكمة وهو "المشاركة". وقد طوّرت وزارة الداخلية بالجزائر "مقاربة تشاركية" جديدة على المستوى المحلي من خلال (عبد القادر وسليمان، 2010، الصفحة 07):

✓ إدماج المقاربة التشاركية في برامج التنمية المحلية؛

✓ تكوين إطارات في المقاربة التشاركية على المستوى المحلي، مع تنظيم ندوات ولقاءات حول ترقية

المقاربة الإقليمية والتشاركية؛

✓ استكمال برامج التنمية المحلية المدمجة على البلديات المختارة كنموذج تطبيقي (سطيف، ميله،

خنشلة، تيبازة، باتنة، أم البواقي)، في انتظار تعميم التجربة.

و. عوائق التنمية المحلية في الجزائر:

لا تتحقق التنمية المحلية، إلا إذا كان المجلس الشعبي البلدي، المنتخب معبرا عن إرادة مواطني البلدية، وهذا يعني وجود ديمقراطية حقيقية بمضمونها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، والسياسي، بالإضافة إلى الجانب الانتخابي الذي يعتبر حجر الزاوية في هذا المجال، فالعامل الديمقراطي هو أحد العوائق التي تعرقل بين التنمية المحلية، حيث أنه إذا كان المجلس البلدي صادرا عن إرادة المواطنين فإنه

سيعمل على توظيف خيراته لصالح المواطنين، أما إذا كان عكس ذلك فإنه سيسعى إلى نهب خيرات المواطنين، وهذا ما أكده واقع الحال في عدة بلديات، وأحكام العدالة الصادرة في حق الكثير منهم في السنوات الأخيرة، لخير دليل على المخالفات التي يرتكبها هؤلاء في حق منتخبيهم، خاصة ما تعلق بالاستيلاء على العقار بطرق غير مشروعة وهناك عوائق أخرى وهي كالتالي (أحمد، 2010، الصفحة 04):

نقص الكفاءة لدى الكثير من الأعضاء المنتخبين، حيث أن الترشيح يقوم أساسا على الولاء، و على شعبية المترشح، مما يؤدي إلى اختيار أشخاص من ذوي الفئات الدنيا، لأنها أكثر التصاقا بالمواطنين، و أكثر شعبية عن الإطارات التي في غالب الأحوال تكون بعيدة عن اهتمامات الشعب، و هذا ما يؤدي إلى محدودية القدرة على إدارة الشأن العام المحلي، و تبذير الإمكانيات المادية و المعنوية، و هذا ما يجعلنا ندعو الكفاءات، و ذوي المستويات التعليمية المرتفعة إلى الالتحاق بالجمهير، و خاصة من خلال الأعمال الخيرية، و العمل التطوعي، حتى نتعرف عليهم الجماهير، و يستطيعون كسب الأصوات في حالة ترشحهم، شريطة أن يكون الهدف من ذلك نبيلًا، وهو خدمة الصالح العام، وليس الوصول إلى المواقع فحسب كما هو شأن الكثيرين.

✓ انفراد رؤساء المجالس الشعبية البلدية باتخاذ القرارات في كثير من الأحيان دون الرجوع إلى المجلس، وهذا ما يؤثر على وتيرة التنمية المحلية، ويجعل الرئيس يستأثر بالقرارات.

✓ التعامل بانتقائية مع الجمعيات، حيث يكفي البعض بالتعامل مع الجمعيات التي تقدم له الولاء فقط، أما من يعارضه فلا تعامل معه.

✓ التحايل على القانون في كثير من الأحيان، وهذا يجعل المال العام عرضة للتبذير.

✓ ضرورة رجوع المجالس الشعبية للمصادقة على قراراتها إلى السلطة المركزية، مما يؤثر على التنمية المحلية في حالة رفض هذه القرارات.

✓ قلة الموارد المالية، خاصة في البلديات التي ليست لها مداخيل كثيرة، مما يجعلها تنتظر دعم الجهات الوصية، والتي لا تراعي العدالة في توزيع المشاريع على الجماعات المحلية، الواقعة تحت نطاق اختصاصها، في كثير من الأحيان زد على ذلك ما يتقّل كاهل هذه الجماعات من ديون، وعدم قدرة هذه الأخيرة على الوفاء بها بسبب قلة الإمكانيات المالية.

ولقد نصت المادة 184 من القانون البلدي لسنة 1990 على أنه: "ترفق كل مهمة جديدة تمنح للبلدية، بجميع الوسائل الضرورية لإنجازها".

فهذا النص الصريح الذي يلح على ضرورة توفير الوسائل الكفيلة بإنجاح أي مهمة، بعيد كل البعد عن المنطق الواقع. فحسب الأمثلة التي أوردناها في الفصل السابق عن الأعباء والموارد، يلاحظ جليا ذلك الفرق الواسع والكبير بين الإمكانيات المتوفرة لتسيير المصالح وبين الاحتياجات الحقيقية لتأمين سيرها بصفة صحيحة وسليمة، إن هذه الحقائق تجبر المشرع الجزائري على إعادة النظر في الصلاحيات والاختصاصات وفق المصادر المحلية المتوفرة، والإمكانيات المتاحة، وبالنتيجة إمكانية السيطرة على

القدرات المالية المحلية وتوجيهها بطرق سليمة نحو الأهداف الإنمائية المحلية المسطرة (نصر الدين، 2010، الصفحة 13).

الخاتمة:

يمكن اعتبار اللامركزية في الجزائر عملية غير مكتملة تتطلب جهودا متواصلة ووسائل معتبرة لتعزيزها. ومنه لا يتسنى ذلك إلا بإجراء إصلاحات على الجهاز الإداري الموروث عن العهد الفرنسي الاستعماري لهذا باشرت الدولة بإجراء عدة إصلاحات دون تردد في جميع المجالات ، ومن أهمها الإصلاحات التي كانت تهدف للقضاء على الجهاز الإداري الفرنسي ووضع جهاز إداري محلي الذي يتماشى والاختيار الاشتراكي الذي تبنته السلطات الجزائرية بعد الاستقلال ، فأنشأت جماعات محلية جديدة بمهامها ومسؤولياتها العديدة، وبالتالي تم إنشاء البلدية بموجب الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 والذي عدل بموجب القانون 81-09 المؤرخ في 04 جويلية 1981. ثم تلاه التعديل الأخير بموجب القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 افريل 1990. هذا وأنشأت الولاية بموجب الأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969. وقد تم تعديل قانون الولاية بموجب القانون 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981. ثم تلاه التعديل الأخير الذي كان بموجب القانون 90-09 المؤرخ في 07 افريل 1990 وذلك لسد الفراغ القانوني الذي كانت تعاني منه الجماعات المحلية.

هذا وتوصلت الدراسة إلى عدد من النتائج والتي يمكن تلخيص أهمها على النحو التالي:

✓ في الجانب المالي توصلت الدراسة إلى أنه على الرغم من حداثة التجربة والتي بدأت مع بداية التسعينات، إلا انه يبدو أن نظام اللامركزية المالية في الجزائر، قد بدأ بخطوات جيدة وقد تبين ذلك من خلال مقارنة بعض المؤشرات الخاصة باللامركزية المالية في الجزائر بمثيلاتها في دول أخرى.

✓ من خلال استخدام مؤشرات اللامركزية المالية في الجزائر أوضحت الدراسة أن درجة اللامركزية المالية في الجزائر أكثر وضوحا في جانب النفقات، منه في جانب الإيرادات، حيث يلاحظ أن مؤشر لا مركزة النفقات يقدم صورة أفضل على مستوى اللامركزية المالية ودرجتها، فهو يشير بوضوح إلى حجم مسؤوليات الإنفاق التي يتم نقلها إلى وحدات الجماعات المحلية لتنفيذها.

✓ فيما يتعلق بالاقتراض المحلي فإن امتلاك الحكومات المحلية حرية اتخاذ القرار بالاقتراض يعتبر جزءا من عملية نقل السلطات المالية إلى المستويات الأدنى للحكومة ولكن تتطلب عملية تحويل الحكومات المحلية سلطات للاقتراض وجود إطار تنظيمي يحكم عملية الاقتراض المحلي لما قد يترتب عن غياب مثل هذا الإطار التنظيمي من زيادة نزعة الحكومة المحلية نحو التصرف بشكل غير مسؤول.

1. أحلام فرج الله جباية الجماعات المحلية في الجزائر وإجراءات تفعيلها، ملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية الواقع والتحديات دراسة تجارب بعض الدول، البلدة، يومي 17-18 ماي 2010.
2. أحمد يراح إشراك الجمعيات الخيرية في تسيير الجماعات المحلية لتحقيق التنمية الملتقى الدولي حول: تسيير الجماعات المحلية الواقع والتحديات (دراسة بعض التجارب الدولية) البلدة، يومي 17-18 ماي 2010
3. بن شعيب نصرالدين طيبي بومدين، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية الملتقى الدولي حول: تسيير الجماعات المحلية الواقع والتحديات (دراسة بعض التجارب الدولية) البلدة يومي 17-18 ماي 2010.
4. بن لوصيف زين الدين، دور الجباية المحلية في تنمية البلديات بالجزائر، ملتقى السياسات الجبائية الجزائرية في الألفية الثالثة، البلدة، 2003.
5. سالم مكرودي، تمويل التنمية المحلية في ظل التحول إلى اقتصاد السوق دراسة حالة بلدية ادرار، رسالة ماجستير، جامعة البلدة، 2008.
6. الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبه للنشر، الجزائر، 2003.
7. شعبان شائوش سمير، الموارد المالية للجماعات المحلية، مذكرة لنيل الدراسات العليا في المالية، المعهد الوطني للمالية، القليعة، 1998.
8. عبد القادر خليل بوفاسة سليمان عصرنة البلديات في الجزائر: بين تنويع الموارد المالية وتحسين الحوكمة الملتقى العلمي الدولي حول: تسيير الجماعات المحلية: الواقع والآفاق، البلدة يومي 17-18 ماي 2010
9. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الإسكندرية الدار الجامعية، 2001.
10. المادة 214 من قانون الضرائب المباشرة وغير المباشرة، وزارة المالية.
11. المادة 446 من قانون الضرائب المباشرة وغير المباشرة، وزارة المالية.
12. المادة 60 من القانون رقم 90 - 08 المؤرخ في 07 - 04 - 1990 والمتعلق بالبلدية.
13. المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي CNES، التطور الذي يجب إضفاءه على تسيير المالية المحلية من منظور اقتصاد السوق، 2002.
14. مداني جميلة، أهمية الضرائب المحلية في تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2001.
15. المرسوم رقم 86 - 266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله.

16. مرغاد لخضر، واقع المالية المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2001-2002.

17. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، تمويل المحليات، القاهرة.

18. Garab Hachemi ., les ressources fiscale des collectivités locale , ENAG ، P39