تشخيص واقع التمويل المحلي في الجزائر

Diagnosing the reality of local finance in Algeria

* بوعيساوي محجوب [1]

[1] جامعة الجزائر03، bouaissaouimahdjoub@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2021/09/19 تاريخ القبول:2021/11/03 تاريخ النشر:2021/12/31

ملخص:

حاولنا من خلال هذه الورقة البحثية للتطرق لأهم المشاكل التي تميز الجماعات المحلية المشكلة في الجزائر من الولاية والبلدية المتمثلة في ضعف التمويل المحلي، الذي بالرغم من تعدد مصادره المتمثلة في الموارد الداخلية والمشكلة من الضرائب والرسوم و مداخيل الممتلكات للجماعات المحلية والمصادر الخارجية المشكلة من مختلف الإعانات والتخصيصات التي تخصصها السلطات المركزية ضمن ميزانية الدولة أو عن طريق صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ،إلا أنها تبقى ضعيفة نتيجة لضعف الجباية المحلية مقارنة بالجباية العادية للدولة أو لعدم استقرار الإعانات والمخصصات التي تأتي من ميزانية الدولة خاصة وان هاته الأخيرة مرتبطة بمداخيل الجباية المحلية ، هذا ماجعل المشرع الجزائري في كل مرة يقوم بفتح ورشات إصلاحية هدفها إنعاش التمويل المحلي بما يضمن تنمية محلية مستديمة.

الكلمات المفتاحية: التمويل المحلي، الجباية المحلية، اللامركزية، إصلاح التمويل المحلي.

تصنيف JEL: H72; H76.

Abstract:

Through this research paper, we tried to address the most important problems that distinguish the Local Administration formed in Algeria from the state and the municipality; Represented by the weakness of local finance ,which despite its multiple sources of internal resources consisting of taxes fees, and property incomes for local administration and external sources. They are made up of various subsidies, and allocations allocated by the central authorities within the State budget, or through the solidarity and guarantee fund for local groups. However, it remains weak as a result of the weakness of local collection compared to the regular collection of the state, or the instability of subsidies and allocations that come from the state budget. Especially since the latter is linked to the local local taxes income. This is what made the Algerian legislator every time to opened reform workshops, aimed at reviving local finance to ensure sustainable local development.

Key words: local finance, local taxes, Decentralization, local finance reform**.**

Classification JEL: H72; H76.

* **المؤلف المراسل.**

مقدمة:

تعتبر الجماعات المحلية شريك فعلي للسلطة المركزية فيما يتعلق بالتنمية المحلية ، كونها الأقرب إلى المواطنين و الأدرى باحتياجاتهم، لذلك تسعى الدول الديمقراطية لتكريس اللامركزية و منح هذه الجماعات المحلية اختصاصات تسمح لها بالمشاركة الفعالة في تحقيق التنمية المحلية، غير أن ذلك لا يتحقق إلا بتوفر موارد مالية كافية ترافق هذه الاختصاصات .

إن الجزائر و على غرار سائر الدول الديمقراطية تتبنى نظام اللامركزية أين تتولى الجماعات الإقليمية ممثلة في الولاية و البلدية عملية التنمية المحلية بما تكفله القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية ، غير أن واقع التنمية المحلية المعاش لا يعكس الصورة التي تصبو إليها التشريعات، فالهاجس الأكبر الذي يواجه التنمية المحلية يكمن في ضعف التمويل المحلي و تدني الإيرادات المحلية ، وهو ما جعل السلطات الجزائرية تفتح في كل مرة ورشات تهدف لإصلاح المالية والجباية المحليتين بغرض تحقيق تنمية محلية حقيقية من طرف الجماعات المحلية .

إشكالية الدراسة:

ومما سبق تتضح إشكالية الدراسة كمايلي:

ما هي مميزات نظام التمويل المحلي في الجزائر وما واقعه؟

فرضية البحث: ينطلق بالحث من فرضية رئيسية هي ضعف التمويل المحلي في الجزائر.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تشخيص نظام التمويل المحلي للجماعات المحلية بالجزائر وتشخيص واقعه في تمويل التنمية المحلية ، وتشخيص أهم الإصلاحات المالية المحلية في هذا الشأن والتي تهدف إلى الرفع من فعالية التمويل المحلي ومدى فعاليتها.

منهج البحث:

قصد الاستجابة لمتطلبات هذه الدراسة ، قمنا باستخدام المنهج الوصفي عند التطرق لمختلف الجوانب النظرية للموضوع والمنهج التحليلي عند التطرق لدراسة الحالة، أما الأدوات المستخدمة في البحث فتتمثل أساسا في : الإحصائيات المتعلقة بالجباية المحلية ومختلف مصادر التمويل وعلاقتها بالجباية العادية للدولة، الأشكال البيانية التي تسهل عملية القراءة والتحليل ، التقارير المنجزة بخصوص إصلاح الجباية والمالية المحلية والصادرة عن الهيئات والسلطات ذات الصلة.

محاور الدراسة:

بغرض معالجة موضوع تشخيص واقع التمويل المحلي بالجزائر تم تقسيم البحث إلى ثلاثة محاور أساسية :

- الإطار المفاهيمي للتمويل المحلي والجباية المحلية.
- تشخيص نظام التمويل المحلي للجماعات المحلية ، مع إبراز مواطن الخلل فيه.
- إصلاح التمويل المحلي من خلال التطرق لأهم الورشات التي أعدت في هذا الشأن.

المحور الأول: . مفاهيم أساسية حول التمويل المحلي والجباية المحلية:

إن اللامركزية المحلية تعني الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وهو ما يقتضي تمويل محلي لتلك الميزانيات، وعليه سنحاول من خلال هذا المحور التعريج لبعض المفاهيم الأساسية للدراسة التي بيننا الآن من حيث التطرق لمفهوم التمويل المحلي وشروطه بالإضافة إلى الإشارة إلى الجباية المحلية باعتبارها احد مكونات التمويل المحلي.

1-1 التمويل المحلي:

يعرف التمويل المحلي بأنه " كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق اكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشود (خنفري خيضر، 2011/2010).

1-2 شروط التمويل المحلي:

أن اللامركزية تعني نقل جزء كبير من السلطات والمسؤوليات والوظائف من المستوى الوطني إلى المستوى المحلي ولكي يكون لهذا النقل معنى وهدف فانه لابد أن يتوفر للأجهزة اللامركزية قانون محدد وميزانية خاصة بها وسلطة توزيع الموارد على المهام المختلفة وهو ما يعني بالمقابل وجوب توافر مجموعة من الشروط المعينة في التمويل المحلي (مدوخ ماجدة، محجوبي حمزة، 2016) والتي أهمها:

- **محلية المورد:** يقصد بمحلية المورد أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تستفيد من حصيلة هذا الوعاء وان يكون هذا الوعاء متميزا بقدر الإمكان من أوعية الموارد المركزية.
- **ذاتية المورد:** يقصد بذاتية المورد استقلالية الهيئات المحلية في سلطة تقدير سعر المورد في حدود معينة أحيانا وربطه وتحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة.
- **سهولة تسيير المورد:** يقصد بسهولة تسيير المورد سهولة تقييمه وتقديره وكيفية تحصيله وكذا تحصيله.

1-3 الجباية المحلية:

يقصد بالنظام الجبائي المحلي، مجموعة الضرائب والرسوم المستحقة لفائدة الجماعات المحلية وهيئاتها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، أي تلك التي يرجع حق استخلاصها للجماعات المحلية بواسطة إدارتها الجبائية المباشرة من لدن الملزمين بأدائها، أو تلك المحولة لفائدتها من طرف الدولة.

فالجباية المحلية تعتبر أحد أعمدة النظام المالي المحلي نظرا من جهة لأهمية مردوديتها مقارنة مع باقي وسائل التمويل الأخرى، ومن جهة أخرى لكونها وسيلة تدخليه لتوجيه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية داخل الجماعة (يوسف مسعداوي، 2014).

2- تشخيص نظام التمويل المحلي في الجزائر:

إن المال هو عصب الحياة، ومن ثم فان الموارد المالية لأي جماعة محلية، تترجم بدقة مدى قدرتها على تحقيق أهدافها، فكلما توفرت الجماعات المحلية على موارد مالية معتبرة، أمكنها ذلك من أداء التزاماتها بشكل جيد وحققت اكتفاء ماليا ذاتيا، ومن ثم التمتع بالاستقلالية المالية عن السلطة المركزية (عبدالقادر موفق، 2007).

وعليه فان نظام التمويل المحلي الجزائري يقوم على نوعين من الموارد ،موارد ذاتية والمتمثلة في مختلف الضرائب والرسوم وعوائد الأملاك والممتلكات ، والتي من شانها تكريس معنى الاستقلال الإداري والمالي وتعطي لسياسة اللامركزية بعدها الحقيقي، وموارد خارجية والمتمثلة في البرامج التنموية (المخططات التنموية غير الممركزة PSD و ومخططات البلدية للتنمية PCD) أو تلك التي يقدمها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (صبيحة محمد زوجة راحم، 2013/2012)

2-1الموارد الذاتية للجماعات المحلية:

وتتمثل هذه الموارد في مختلف الضرائب والرسوم (موارد جبائية)، وعوائد الأملاك والممتلكات وبعض الأنشطة والخدمات التي تقدمها هذه الجماعات (الموارد غير الجبائية) وهو ما سنتناوله فيما يلي:

2-1-1 الموارد الجبائية: تتوفر الولايات والبلديات وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية على الضرائب التالية (أنظر الجدول رقم 01 المتضمن كيفية توزيع الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية):

2-1-1-1 الضرائب المحصلة لفائدة البلديات دون سواها: تتمثل في مختلف الضرائب والرسوم التي اقر المشرع وعائها لفائدة البلديات دون سواها وهو ماكان صريحا في مختلف قوانين المالية السنوية (خنفري خيضر، 2010-2011):

- **الرسم العقاري** : وهو ضريبة مباشرة ، تأسس بموجب الأمر 83/76 المؤرخ في 1976/06/02، وهو ضريبة سنوية تدفع لصالح البلدية وتتعلق بالملكيات المبنية وغير المبنية الموجودة على التراب الوطني.
- **رسم التطهير:** وهو ضريبة غير مباشرة ، أسس هذا الرسم بموجب القانون رقم 12/80 الصادر بتاريخ 1980/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1981.

وهي ضريبة لصالح البلديات- التي تشتغل فيها مصلحة القمامات- ناتجة عن عملية الخدمات المتعلقة بجمع النفايات المنزلية وهي ضريبة سنوية تدفع من طرف كل شخص له ملكية مبنية ومن طرف مستعمل للملكية عن طريق التأجير ويمكن الدفع بالتضامن بين المالك والمستأجر.

وقيمة الرسم تحدد بقرار من المجلس الشعبي البلدي، بناء على مداولة وبعد مصادقة السلطة الوصية عليها.

- **الرسم على الذبح:** وهو رسم غير مباشر يفرض على ذبح الحيوانات للاستهلاك وعلى اللحوم المصدرة والمستوردة كذلك، وتحدد قيمته على أساس الكيلوغرام من اللحم الصافي، ويختلف السعر حسب ما إذا كان اللحم محليا أو مستوردا.

وحددت قيمته ب 10 دج /كلغ من اللحم الصافي، حيث خصص مبلغ 8.5 دج من هذه التعريفة للبلديات وخصص مبلغ 1.5 دج لصندوق حماية الصحة الحيوانية.

- **الرسم الخاص بالإعلانات والصفائح المهنية:** وهو رسم غير مباشر، استحدث بموجب المادة 56 من قانون المالية لسنة 2000، حيث تم إنشاء رسم خاص على الإعلانات والصفائح، باستثناء تلك المتعلقة بالدولة والجماعات الإقليمية والحاملة للطابع الإنساني.
- **رسم الإقامة:** أسس هذا الرسم غير المباشر سنة 1996 لصالح البلديات ، ويحصل هذا الرسم عن طريق أصحاب الفنادق وأصحاب المحلات المستعملة من اجل إيواء الأشخاص الذين يعالجون أو السياح المقيمين في المحطات ، ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قابض الضرائب بعنوان مداخيل الجباية المحلية البلدية
- **الرسم الخاص على رخص البناء:** يعود كليتا للبلدية.
- **حقوق الحفلات والتكريمات:** وهو رسم غير مباشر يفرض على الحفلات الغنائية والموسيقية العائلية، ويدفع هذا الرسم إلى محاسب البلدية كاملا قبل بداية الاحتفال.
- **الرسم السنوي على السكن:**يستحق هذا الرسم غير المباشر على المحلات ذات الطابع السكني والمهني الواقعة في البلديات، ويحصل هذا الرسم من مؤسسة سونلغاز عن طريق فاتورة الكهرباء والغاز حسب دورية الدفع، ويحصل هذا الرسم كلية للبلديات.

إضافة إلى هذه الضرائب والرسوم هناك رسوم شبه جبائية (الرسوم الايكولوجية) تتقاسمها البلدية مع هيئات أخرى وتتمثل في (بوشيخة عائشة، ديلمي هاجر، قديد ياقوت، 2012):

- **رسم التشجيع لعدم تخزين الفضلات:** يفرض هذا الرسم على الفضلات الصناعية غير المعالجة والمخزنة للحث على عدم تخزينها، وتوزع بين البلدية والصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

- **رسم على تخزين فضلات المستشفيات والعيادات الصحية:** يوزع هذا الرسم على البلدية والصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.
- **رسم تكميلي على تلويث الجو من مصدر صناعي:** ويؤسس هذا الرسم على الأنشطة الصناعية الملوثة للجو وذلك بالنسبة للأنشطة التي تتجاوز القيم المحددة في التنظيم الساري المفعول، حيث يوزع بين البلدية والصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث .
- **رسم تكميلي على المياه المستعلمة ذات مصدر صناعي:** ويؤسس هذا الرسم وفقا لحجم المياه المنتجة وعبئ التلوث الناجم عن النشاط الذي يتجاوز حدود القيم المحددة بموجب التنظيم الساري المفعول ، ويوزع بين ميزانية البلدية والصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.
- **الرسم على الأطر المطاطية** : يفرض هذا الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة أو المصنوعة محليا، ويوزع هذا الرسم بين البلدية ، والصندوق الوطني للتراث الثقافي، والصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.
- **الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم:** يفرض عن كل طن الزيوت والشحوم المستوردة أو المصنوعة داخل التراب الوطني والتي تنجم عن استعمالها زيوت مستعملة ويقسم بين ميزانية الدولة وميزانية البلدية والصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

2-1-2 الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات والمحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية:وهي تلك الضرائب والرسوم التي تتقاسمها الجماعات المحلية ممثلة في الولاية والبلدية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بنسب متفاوتة وهو مايشكل عملية التضامن المحلي وهي (صبيحة محمدي زوجة راحم، 2012-2013):

- **الرسم على النشاط المهني:** تم تأسيسه بموجب قانون المالية لسنة 1996، حيث يدفع من طرف الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون الممارسون لنشاط تخضع عائداته للضريبة على الدخل الإجمالي فئة الأرباح الصناعية والتجارية، أو الضريبة على أرباح الشركات والأشخاص الطبيعيون الخاضعون للضريبة على الدخل الإجمالي فئة الأرباح غير الصناعية باستثناء مسيري الشركات ذات المسؤولية المحدودة الحاصلين على غالبية الأسهم.

ويحسب هذا الرسم من رقم الأعمال المحقق، ويوزع الرسم بين البلدية والولاية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

2-1-3الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية والدولة:

- الضريبة على الأملاك: هي ضريبة غير مباشرة تفرض على الأشخاص الطبيعيين الذين يوجد مقرهم الجبائي في الجزائر، بالنسبة لأملاكهم الموجودة في الجزائر أو خارج الجزائر، وكذلك الأشخاص الطبيعيين الذين ليس لهم مقر جبائي في الجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة في الجزائر.

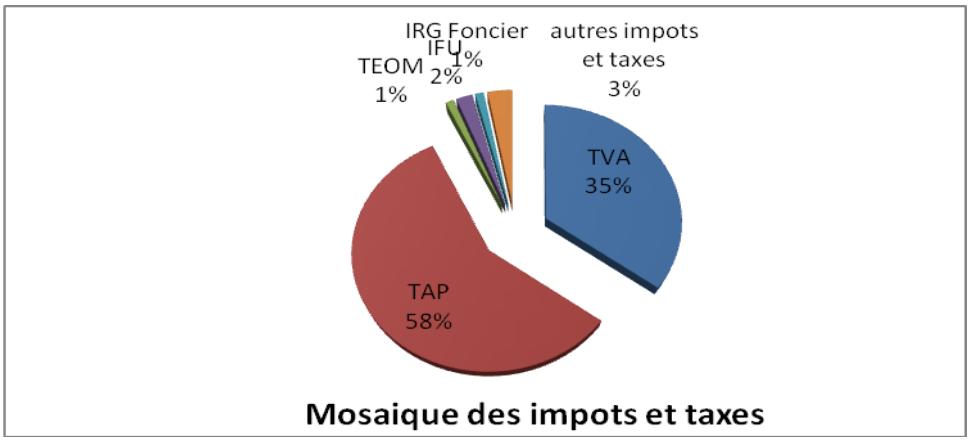
ويتم توزيع ناتج الضريبة بين ميزانية الدولة وميزانية البلدية والصندوق الوطني للسكن.

2-1-4الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية والدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

- **الضريبة الجزافية الوحيدة:** أسست هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 2007، وتطبق هذه الضريبة على الأشخاص الطبيعيين عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي 3000000 دج ، ويوزع هذا الرسم بين ميزانية الدولة والبلديات والولايات وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وغرفة التجارة والصناعة والغرفة الوطنية للحرف التقليدية والمهن.
- **الرسم على القيمة المضافة:** وهو ضريبة غير مباشرة، أسس بموجب قانون المالية لسنة 1991 وهو رسم عام على الاستهلاك ويطبق على الأشخاص الذين يمارسون نشاطات: الإنتاج، الأشغال العقارية، تأدية الخدمات، التجار، المهن الحرة، البنوك

وشركات التامين.ويوزع الرسم على القيمة المضافة بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل، والعمليات المحققة عند الاستيراد بين ميزانية الدولة والبلديات وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

شكل1: دائرة نسبية توضح تشكيلة الضرائب و الرسوم و نسبها في الجباية المحلية حسب احصائيات سنة 2016



المصدر: موقع وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية.

2-2 الموارد غير الجبائية: وتمثل فيما يلي:

- **مداخيل الأملاك**: وتأتي نتيجة تأجير العمارات والبنايات، حقوق الطرق والتوقف، ناتج الحظيرة العمومية، بيع المنتجات كالرمل والحطب.
- **التمويل الذاتي**: وهو اقتطاع تقوم به الجماعات المحلية من إيرادات التسيير لفائدة التجهيز والاستثمار ويحدد القانون اقل نسبة هي 10%، وعموما يستغل في تمويل صيانة الهياكل السوسيو اقتصادية التابعة للبلدية، وكل العمليات التي تسعى لتحسين الظروف المعيشية للسكان والحفاظ على التوازن المالي للموازنة المحلية.

الجدول رقم01: توزيع الضرائب والرسوم لفائدة الجماعات المحلية .

نوع الضريبة	التوزيع على الهيئات المستفيدة			الصناديق الخاصة
	البلدية	الولاية	الدولة	
الرسم العقاري	%100	–	–	–
رسم التطهير	%100	–	–	–
رسم الاقامة	%100	–	–	–
رسم الحفلات	%100	–	–	–
الرسم على الرخص العقارية	%100	–	–	–
الرسم الخاص على الإعلانات والألواح المهنية	%100	–	–	–
الرسم على الأطر المطاطية	%40	–	–	10% للصندوق الوطني للتراث الثقافي 50% للصندوق الوطني للبيئة وازالة التلوث
الرسم على الزيوت وتحضير الشحوم	%50	–	–	50% للصندوق الوطني للبيئة وازالة التلوث
الرسم التحفيزي لتشجيع عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج	%25	–	–	75% للصندوق الوطني للبيئة وازالة التلوث
الرسم على النشاط المهني	%1.30	%0.59	–	0.11 %لصندوق التضامن والضمان ل ج م
الضريبة الجزافية الوحيدة	%40	%05	%48.5	%0.5 لصندوق التضامن والضمان ل ج م

				1% لغرفة الصناعة والتجارة 0.5 %لغرفة الصناعة التقليدية والحرف
الرسم على القيمة المضافة (في الداخل)	%10	–	%80	10 %لصندوق التضامن والضمان لل ج م
الرسم على القيمة المضافة (في الخارج)		–	%85	15 %لصندوق التضامن والضمان لل ج م
الضريبة على الأملاك	%20	–	%60	20%الصندوق الوطني للسكن
قسيمة السيارات		–	%20	80%لصندوق التضامن والضمان لل ج م
الضرائب على مداخيل الصيد البحري	%50	–	%50	–
الرسم على الذبح	%70	–	–	30% لصندوق حماية الصحة الحيوانية
الرسم التكميلي على التلوث الجوي الصناعي	%50	–	–	50ل%لصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث
رسم الاستغلال لمقالع الحجارة والمرامل	–	–	–	20% لصندوق التضامن والضمان ل ج م 80% لصندوق الأملاك العمومية المنجمية
رسم الاستغلال داخل حدود المساحة	–	–	–	50 %لصندوق التضامن والضمان ل ج م 50% لصندوق الأملاك العمومية المنجمية.
الضريبة على الدخل المنجمي	–	–	%91	9 %لصندوق التضامن والضمان ل ج م
رسم السكن	–	%100	–	–

المصدر: صبيحة محمدي زوجة راحم، مرجع سابق، بتصرف ص 67

2-3 الموارد الخارجية: وتتمثل أساسا في تلك الموارد التي تقدمها الدولة (عن طريق ميزانيتها) أو عن طريق الإعانات التي يقدمها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية باعتباره يجسد آليات التضامن المالي بين الولايات والبلديات الغنية والفقيرة، وتتميز الموارد الخارجية بأن لها خاصية التخصيص بمعنى انه لا يمكن للجماعات المحلية (الولاية والبلدية) التصرف فيها كيفما شاءت وإنما تصرف على الوجه الذي خصصت له هذه النفقات، كما أنها تتميز بأنها غير مستقرة خاصة في السنوات الأخيرة التي عرفت فيها الدولة نقصا في مداخيلها عقب انهيار أسعار النفط وعليه سنحاول باختصار التعريج على هذه الموارد.

2-3-1المخططات القطاعية غير ممركزة (plan sectoriels déconcentré):هي مخططات ذات طابع وطني ، حيث نجد ضمنه كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها ويتم تسجيل هذه المخططات باسم الوالي والذي يسهر على تنفيذها ويكون تحضير المخططات القطاعية بدراسة المشاريع المقترحة على مستوى المجلس الولائي بدراسة المشاريع المقترحة على مستوى المجلس الولائي، حيث تبرمج المخططات القطاعية بحضور ممثلي المديريات المعنية (الصحة ، الأشغال العمومية، التربية ، الشباب والرياضة ، الثقافة والاتصال ،...) وعند إعداد مخططات القطاعية يؤخذ بعين الاعتبار آفاق التنمية للجماعات المحلية ثلاثة أبعاد (ديموغرفية، نشاطات وتجهيزات سوسيو اقتصادية ، والبعد المجالي)، ويمكن اعتبار هذه المخططات وان كانت لا تدخل في ميزانية الولاية أو البلدية وإنما في ميزانية الدولة ، إلا أن الآثار التي تترتب عليها هذه النفقات تكون ذات فائدة محلية محضة.

2-3-2 المخططات البلدية للتنمية PCD: تدخل مخططات البلدية للتنمية ضمن برامج التجهيز العمومية (الميزانية العامة للدولة)، حيث من خلالها تحاول الدولة إعطاء ديناميكية أكثر للتنمية المحلية في مختلف بلديات الوطن،فهي عبارة عن مخططات شاملة للتنمية في البلدية جاءت لتكريس مبدأ اللامركزية مهمتها توفير الحاجيات الضرورية للمواطنين ودعم القاعدة الاقتصادية، تشمل هذه المخططات التجهيزات الفلاحية والقاعدية وتجهيزات الانجاز والتجهيزات التجارية، وقد عرفها مرسوم 09 أوت 1973 بأنها برامج أعمال قصيرة المدى تقررها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني .

وتنجز هذه المخططات من خلال قيام البلديات بانجاز مشاريع المخططات البلدية للتنمية الخاصة وعرضها على موافقة الوصاية (الولاية)، كما انه عند إعداد المخطط ترتب العمليات حسب الأولوية مثلا: التزويد بالمياه الصالحة للشرب أولا، عملية النظافة العمومية ثانيا الصحة ثالثا.

2-3-3صندوق الضمان والتضامن للجماعات والمحلية CGSCL: مر هذا الصندوق بعدة تسميات آخرها ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس لسنة 2014 فهو مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي وهو موضوع تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية (ج ر ج ج المرسوم التنفيذي 14-116 المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه، 19) ، ومهمته تسيير صندوق التضامن للجماعات المحلية، وصندوق الضمان للجماعات المحلية، وعليه تكلف بإرساء التضامن مابين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها، ويكلف أيضا بضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص قيمة جبائية، بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها.

ففي مجال التضامن مابين الجماعات المحلية يقدم مخصصات تتمثل في التخصيص الإجمالي للتسيير بنسبة 60 بالمائة وتتمثل في (ج ر ج ج المرسوم التنفيذي 14-116 المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه، 19): منح معادلة التوزيع بالتساوي، تخصيص الخدمة العمومية ، إعانات استثنائية، وإعانات التكوين والدراسات والبحوث

أما التخصيص الإجمالي الثاني فهو مخصص للتجهيز والاستثمار المتضمن إعانات التجهيز والاستثمار ، والمساهمات المؤقتة أو النهائية لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل.

3-واقع وآفاق التمويل المحلي في الجزائر :

سنحاول في هذا المحور التطرق بالأرقام للثقل المالي للموارد المالية التي تمول الجماعات المحلية من طرف ميزانية الدولة أو تلك التي تأتي عن طريق صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وهو ما سيظهر حجم الإيرادات الخارجية ومدى استقرارها بالإضافة إلى الثقل المالي للجباية المحلية مقارنة بالجباية العادية للدولة .

3-1: الثقل المالي للموارد الخارجية للجماعات المحلية من مجموع ميزانية التجهيز للدولة:يتميز التمويل المحلي في الجزائر بفسيفسائه المتنوعة، موزعة بين الموارد الذاتية للجماعات المحلية وبين الموارد الخارجية المرتبطة بميزانية الدولة أو المرتبطة بصندوق التضامن والضمان للجماعات، وتشكل الموارد التي تخصصها ميزانية الدولة من أهم مداخيل الجماعات المحلية نظرا لحجمها الكبير وهذا ما يظهر من خلال الجدول الآتي:

الجدول رقم02: رخص البرامج للبرامج غير ممركزة (مخططات بلدية للتنمية ومخططات قطاعية غير ممركزة) الوحدة مليار دج

السنة	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
رخص البرامج (pcd وpsd)	934.7	769.4	1006.3	1110.3	586.82	914.65	1096.4	430.16	198.4
مجموع ميزانية التجهيز لميزانية الدولة	2289.6	3179.4	3113.5	3765.1	2835.5	2229.1	2684.7	2682.6	1442.7

المصدر: المديرية العامة للضرائب، المديرية الفرعية للضرائب المحلية، وزارة المالية

إن الملاحظ للجدول أعلاه يستقرأ من خلال الأرقام أن السلطات المركزية قد أولت إهتماما بالغا بالتنمية من خلال تخصيص مساعدات مالية للجماعات المحلية في شكل رخص برامج لمخططات التنمية للبلدية والمخططات القطاعية غير ممركزة غير أن هذه المخصصات لم تعرف استقرارا واضحا خلال 8 سنوات الموضحة إذ نجد انه في سنة 2008 خصصت السلطات المركزية ما يعادل 40% من مجموع ميزانية التجهيز لميزانية الدولة، و أخذت في الانخفاض في سنة 2009 لتصل 24% و هو انخفاض مفاجئ ينعكس لا ريب على التنمية المحلية، أما في سنتي 2010 و 2011 فاستقرت في حدود 32 و 30% لتنخفض مرة أخرى بحلول سنة 2012 إلى 21% و ترتفع مرة أخرى في سنتي 2013 و 2014 إلى 41% غير أن ذلك لم يستمر طويلا لتعاود الانخفاض لمستويات دنيا سنة 2015 و 2016 بنسبتي 16 و 13 %.

الواضح مم سبق أن المخصصات التي تمنحها السلطة المركزية للجماعات المحلية في إطار برامج التنمية المحلية سواء البلدية أو المخططات القطاعية غير ممركزة لا تعرف استقرار و لو نسبي و هو ما يؤثر سلبا على التنمية المحلية، و يعود ذلك للاختلالات التي عرفتها ميزانية الدولة إثر التقلبات الحادة و المفاجئة لأسعار النفط نتيجة الأزمة المالية العالمية 2008، كما عرفت الأسعار انخفاضا واضحا سنتي 2012 أدى بالجزائر لاعتماد أسلوب ترشيد النفقات لاحتواء الأزمة و أما سنة 2015 فقد عرفت ميزانية الدولة عجزا كبيرا ارتبط ككل مرة بانخفاض أسعار النفط في السوق العالمية، و بذلك يمكن القول إن التنمية المحلية في شقها المعتمد على التمويل من السلطات المركزية غير مستقرة و أنها تعتمد على قدرة الدولة المالية و هذه الأخيرة مرتبطة بأسعار النفط في السوق العالمية.

3-2: الثقل المالي للجباية المحلية من مجموع الجباية العادية للدولة:

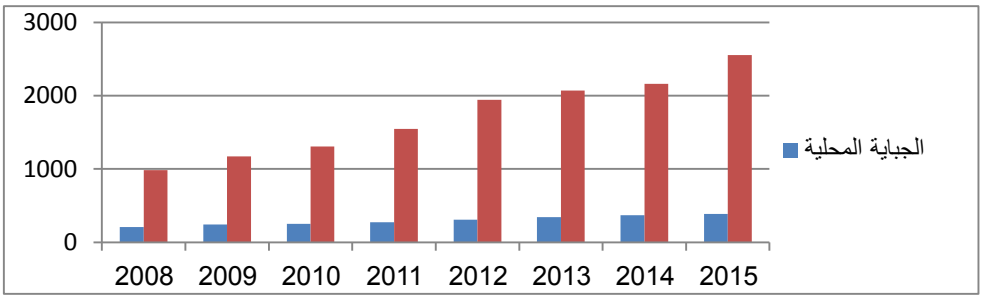
كما أنه ولتوضيح الثقل المالي للجباية المحلية من مجموع الجباية العادية للدولة نلاحظ الجدول التالي:

الجدول رقم03: مقارنة بين الجباية المحلية والجباية العادية الوحدة مليار دج

السنة	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
جباية الجماعات المحلية	209.4	241.2	251.2	275.4	306.7	342.1	367.8	389.2
جباية الدولة خارج المحروقات	985.8	1173.4	1309.3	1548.5	1944.5	2072	2126.3	2556.0

المصدر: وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، مديرية فرعية للجباية المحلية.

الشكل رقم02: يوضح نسب الجباية المحلية و الجباية العادية للدولة.



المصدر: من إعداد الطالب بناء على المعطيات المبينة في الجزائر

نلاحظ من خلال الشكل أن الجباية العادية التي تمول الميزانية العامة للدولة في ارتفاع مطرد سنويا لتبلغ أقصى مدى لها سنة 2015 ، بالمقابل نمو ضئيل جدا يكاد يقارب الاستقرار في نسب الجباية المحلية .

إن الارتفاع الذي تعرفه الجباية الممولة لميزانية الدولة يعود للتشريعات المالية و الجبائية التصحيحية للوضع المالي التي جاءت بعد تراجع مداخيل الجباية البترولية غير أن الجباية المحلية لم تشهد ذات الارتفاع، كون تحديد نسبها يكون على المستوى المركزي من خلال قوانين المالية وهو ما يجعل الجماعات المحلية في حاجة دائمة للسلطة المركزية في الجانب الخاص بالتمويل.

3-3اختلالات النظام الجبائي المحلي للجماعات المحلية:

الدراسة التي أجراها المركز الوطني للدراسات والتحاليل من اجل التخطيط سنة 1997، بطلب من وزارة الداخلية والجماعات المحلية، والتي تضمنت محورين أساسيين : جمع وجهات نظر المسؤوليين المحليين وكذا جمع معلومات كمية حول إيرادات ونفقات التسيير للبلديات:

خلصت هذه الدراسة إلى الاستنتاجات التالية:

- ربط المسؤولون المحليون محل الاستشارة بين اللامركزية والسلطة الجبائية للجماعات المحلية ، وعبروا عن أملهم في وضع إطار قانوني يسمح للبلديات بتحديد معدلات الضرائب والرسوم في إطار هامش يحدده القانون،
- السلطة الجبائية للبلديات ، ليس لها أي معنى إلا إذا أخذت بعين الاعتبار خصوصيات كل جماعة محلية ، بلديات حضرية أو ريفية ، قديمة أو جديدة ، وكذا الضغط الجبائي وعلاقته بالقدرة الشرائية للمواطنين،
- في انتظار منح الجماعات المحلية الوسائل المادية والبشرية اللازمة لتكفلها بتحصيل الجباية ، أعرب المسؤولون المحليون عن رغبتهم في إشراك البلديات في مهمة التحصيل التي تتكفل بها مصالح الضرائب،
- بالنسبة للبلديات ضعيفة الدخل، عبر مسؤولوها على ضرورة اعتماد نظام جبائي يسمح بتحقيق التوازن والمساواة في توزيع الإعانات، مع الأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات الحقيقية لتسيير كل بلدية محرومة .

نفس الاختلالات المعاينة ، خلصت إليها اللجنة الوزارة المشتركة المكلفة بإصلاح المالية والجباية المحلية، التي تم تنصيبها بتاريخ 09 جويلية 2007، بناء على تعليمات الحكومة ، حيث كشفت اللجنة على الاختلالات التالية:

- تعدد الضرائب والرسوم،
- وجود فوارق كبيرة بين مردودية مختلف الضرائب والرسوم،
- نظام ضريبي في صالح البلديات الواقعة بالمناطق الصناعية والتجارية،
- ضعف مداخيل الأملاك العمومية،
- ضعف سلطة اتخاذ القرار بالنسبة للجباية المحلية،
- ضعف الموارد البشرية،

3-4: آفاق إصلاح التمويل المحلي للجماعات المحلية في الجزائر:

عرفت المالية المحلية في الجزائر العديد من محاولات الإصلاح بغرض تحسين فعالية وأداء نظام التمويل المحلي الذي سيمنح نوع من الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وكذا يدعم دورها في التنمية المحلية و من جملة الإصلاحات السابقة سنتطرق لأحدثها.

فبتاريخ 09 جويلية 2007 أنشأت لجنة وزارية مشتركة مكلفة بإصلاح المالية و الجباية المحليتين، قدمت هذه اللجنة اقتراحات تتضمن أعمال على المدى القصير و الطويل من أجل القيام باصطلاحات عميقة و تصحيح الإختلالات المسجلة على مستوى مالية الجماعات المحلية و اندرجت هذه الإصلاحات في (https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar):

- إجراءات موجهة لتحسين الموارد المالية للجماعات المحلية،
- إجراءات موجهة لتأسيس عقلنة تسيير الجماعات المحلية و عصرنتها،

تم التكفل ببعض هذه الإجراءات من قبل السلطات المحلية من أجل تحسين الوضعية المالية للجماعات المحلية و التي تجسدت في:

3-4-1الإجراءات الموجهة لتحسين الموارد المالية للجماعات المحلية:

من أجل رفع مستوى الإيرادات الضريبية للجماعات المحلية لا سيما الخاصة بالبلديات فقد تم إدراج الإجراءات التالية ضمن قوانين المالية و تتمثل فيما يلي:

- تخصيص 50% من الضريبة على الناتج الخام IRG الخاص بالمداخيل الايجارية لصالح البلديات.
- الزيادة في الرسم الخاص المتعلق برخص العقار و لا سيما على مستوى التجمعات الكبرى.
- توسيع رسم الإقامة على كافة البلديات مع الزيادة في التعريفة بصفة متزنة حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنية.
- الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة، الولاية أو البلدية بعنوان البناء في الأملاك العمومية بناء على ترخيص الطرقات لصالح الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين الخاضع للقانون العام أو الخاص.
- تخصيص 50% من الضريبة الجزافية الوحيدة لفائدة الجماعات المحلية.
- تخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات.
- إصلاح نظام التضامن المالي مابين الجماعات المحلية.
- منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح الجماعات المحلية للتكفل بأعباء الأثر المالي الناتج عن الزيادة في أجور موظفي الجماعات المحلية.
- منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح البلديات للتكفل بنفقات تسيير وحراسة المدارس الابتدائية.

3-4-2: الإجراءات الموجهة لتأسيس عقلنة تسيير الجماعات المحلية وعصرنتها:

شرعت الجزائر في العمل على تمهيد أرضية إصلاح المالية المحلية من خلال ترشيد الإنفاق و تحسين تحصيل الموارد المحلية، و لتحقيق هذه الغاية، قامت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية(MICLAT, 2019) :

- إعداد استراتيجية لإصلاح المالية و الجباية المحلية .تنبثق من صميم الاقتراحات الناتجة عن فرق عمل متعددة التخصصات و القطاعات من أجل الاستشارة و التفكير.
- إعداد قانون الضرائب المحلية .

4-2-4-1 إعداد استراتيجية لإصلاح المالية المحلية :

تنبثق من صميم الاقتراحات الناتجة عن فرق عمل (مكونة من أساتذة، باحثين، إطارات،ولاة)متعددة التخصصات و القطاعات من أجل الاستشارة و التفكير.

فريق عمل يجمع وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية و وزارة التعليم العالي و البحث العلمي:

تم توقيع اتفاقية إطار في مجال البحث العلمي و التطوير التكنولوجي في 05 نوفمبر 2015 بين وزارة الداخلية و وزارة التعليم العالي ، بمناسبة يوم إعلامي حول " **البحث العلمي في خدمة العصرنة و التنمية المحلية**" ، و تم على إثرها إنشاء مجموعات بحث مشتركة تجمع بين الأساتذة الجامعيين و إطارات وزارة الداخلية لتقديم مشاريع بحث و تصور للإصلاح المالي و الجبائي المحلي.

فريق عمل يجمع وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية ووزارة المالية:

تم إنشاء فريق بحث مشترك يجمع بين إطارات الوزارتين، مكلف بدراسة "**طرق و كيفيات التحصيل الأمثل للضرائب و حقوق الجماعات المحلية**".

فريق عمل يجمع السادة الولاة:

في إطار إعداد استراتيجية إصلاح المالية و الجباية المحلية تم إشراك الولاة لتقديم تصوراتهم من خلال تناول 3 مواضيع عمل هذه المجموعة :

- تأسيس رسوم جديدة تناسب خصوصية كل جماعة اقليمية.
- التعويض عن تخفيض معدل الضريبة على النشاط المهني .
- تثمين الممتلكات المنتجة للمداخيل.

فريق عمل " اللقاءات الجهوية للولاة":

في إطار اللقاءات الجهوية للولاة المنعقدة في جوان 2016 ، انبثقت عنها جملة من التوصيات و الاقتراحات متعلقة بـ"**الاقتصاد المحلي و المرفق العام**"، ركزت فيها على ضرورة تثمين الممتلكات، تشجيع الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص **Partenariat Public-Privé (PPP)**، العمل على تحسين مستويات تحصيل الجبائي من خلال اعادة النظر في الجانب التنظيمي.

3-4-2-2إعداد قانون الجباية المحلية:

تطبيقا للتوصيات المنبثقة عن اجتماع الحكومة – الولاة المنعقد في 13 نوفمبر 2016، تسعى الجزائر لإصلاح جبايتها المحلية من خلال إعداد قانون الضرائب المحلية الذي سيساهم في تبسيط و عصرنة الإطار القانوني و التنظيمي للجباية المحلية .

سيقوم قانون الضرائب المحلية على جملة من المبادئ نذكر منها:

- منح الجماعات المحلية البلدية و الولاية القدرة على تأسيس جباية محلية / تأسيس أو منح سلطة جبائية لفائدة البلديات و الولايات.
- تأسيس سياسة ضريبية محلية تكون محل مناقشة من طرف المجلس الشعبي الولائي.
- إعادة تأطير العلاقة المالية بين الدولة و الجماعات المحلية.
- إنشاء هيئة وطنية استشارية تختص بالجباية المحلية (المرصد الوطني للضرائب المحلية) تكلف بإعداد تقرير سنوي حول وضعية الجباية المحلية.

خاتمة:

من خلال ما تم التطرق إليه أعلاه فان نظام التمويل المحلي للجماعات المحلية يتكون من العديد من الضرائب والرسوم وكذا العديد من آليات الدعم التي تقدمها ميزانية الدولة (المخططات القطاعية غير المركزةpsd و مخططات البلدية للتنمية pcd) التي تجسد التمويل

العمودي للجماعات المحلية وكذا الإعانات التي يقدمها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية هذا الأخير الذي يجسد التمويل الأفقي بين الجماعات المحلية. لكن تبقى هذه الموارد غير كافية من جهة ومن جهة أخرى لا تحقق العدالة في تمويلها كون أن الجماعات المحلية تعاني من عدم تجانس في وحداتها .بين وحدات غنية وأخرى فقيرة الموارد.

بالرغم من الإصلاحات التي قامت بها الدولة في هذا الشأن ، إلا أن الجماعات المحلية مازالت تعاني العديد من المشاكل المتعلقة بعدم كفاية الموارد المحلية لتحقيق التنمية المحلية المنشودة.

وعلى هذا الأساس نقترح جملة من التوصيات هي:

- إن من بين أسباب تراجع الإيرادات الجبائية المحلية هو استفحال ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي و قبل أن يكون علاج الظاهرتين ردعي قانوني وجب أن يكون توعوي تحسيسي .
- إصلاح الإدارة الضريبية بما يسمح بمكافحة جميع اشكال الغش والتهرب الضريبي ،
- لابد من إعداد ورشات إصلاح حقيقية يشارك فيها كل الفاعلون في مجال التنمية المحلية
- إدخال التكنولوجيا و تطوير وسائل دفع الضريبية،
- لابد من تعديل دستوري حقيقي يوضح حجم ومكانة الجماعات المحلية من خلال التأكيد على اللامركزية.
- في إطار التقسيم الإداري لابد على الدولة من إعادة النظر في تقسيم حدود البلديات حتى تكون هناك عدالة نسبية في تقسيم ثروات المناطق.
- على السلطة المركزية أن تعيد النظر في تحديد نسب الضرائب المحلية فهي ضعيفة جدا ولاتسمح بتحقيق تنمية محلية مستدامة.

قائمة المراجع:

1. خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر- واقع وآفاق ، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2011/2010، ص31
2. مدوخ ماجدة، محجوبي حمزة، اثر التمويل المحلي الخارجي على كفاية إيرادات البلدية- دراسة حالة بلدية الاغواط- مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة الشلف، الجزائر المجلد 15 العدد 20،2016، ص 190
3. يوسف مسعدواي، تحديات المالية والجباية المحليتين في الجزائر، مجلة الحقيقة- جامعة ادرار- الجزائر، العدد29،2014، ص 6
4. عبدالقادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية ، العدد الثاني – ديسمبر 2007، ص 99
5. صبيحة محمدي زوجة راحم ، **تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر- واقع وآفاق**-، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر3، 2013/2012، ص 43
6. انظر الجدول رقم 01 المتضمن كيفية توزيع الضرائب والرسوم والضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية.
7. خنفري خيضر،**مرجع سابق**، ص113،112،111
8. بوشيخة عائشة، ديلمي هاجر، قديد ياقوت، مصادر الجباية المحلية وسبل تفعيلها، المجلة الجزائرية للمالية العامة ، العدد الثاني/ ديسمبر 2012،ص 39-40
9. صبيحة محمدي زوجة راحم، مرجع سابق، ص64.65.
10. التمويل الذاتي هو عملية داخلية يتم من خلالها اقتطاع مبلغ من إيرادات التسيير وتحويلها إلى نفقات التجهيز، وبالتالي فهو لا يعتبر مورد حقيقي، كما أن ميزانية الجماعة المحلية التي تتميز بضعف كبير في إيراداتها يجعل هذا التمويل الذاتي دون فعالية تذكر.

11. المادة 02 من المرسوم التنفيذي 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية ويحدد مهامه ج ر ر 19

12. المادة 07 من المرسوم التنفيذي 14-116.

13. https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D9%82%D9%84%D9%8A%D9%85%D9%8A%D8%A9/%D8%A5%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D9%88-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D8%A8%D8%A7%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%84%D9%8A%D8%AA%D9%8A%D9%86.html *consulté 16/05/2021)*

14. Séminaire TAIX sur « la modernisation de la fiscalité locale et la valorisation des ressources patrimoniales », le 18 et 19 septembre 2019, Ministère de l'intérieur et des collectivités locales et l'aménagement des territoires.