الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة8 ماي 1945 قالمة
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم علوم التسيير

الملـــتقى الوطـــــني الثاني حول التسيير المحلي بعنوان:
آليات تمويل برامج التنمية المحلية بين محدودية الموارد ورهانات التمويل الذاتي في إطار الوظائف الجديدة للبلديات
يومي 6 و 7 نوفمبر 2018

الموارد المالية للبلدية والاستقلالية المالية لها في ظل تزايد المهام ونقص التمويل

أ. صالح أويابة
أستاذ مساعد –أ–
جامعة غرداية

أ.د عبد الرزاق خليل
أستاذ التعليم العالي
جامعة 8 ماي 1945 قالمة

المستخلص : تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الاستقلالية المالية للبلدية والجماعات المحلية في ظل تزايد المهام وتراجع ونقص مواردها المالية للقيام بالأنشطة ذات الأولوية والمحددة في برامج العمل الوطنية ولتحقيق التنمية المستدامة بصفة عامة، حيث تعاني البلدية من زيادة الأعباء المالية الواقعة عليها مع انخفاض إيرادات المالية العامة بالإضافة إلى تراجع حصيلة الضرائب، وتناقض بين صلاحياتها واستقلاليتها كشخصية معنوية واستقلالها المالي، مما أفرز الكثير من المشاكل وعدم فاعلية الجماعات المحلية والديون المتزايدة عليها وحاجتها للتمويل وتوفير الاحتياجات الضرورية للتنمية المحلية، فاللامركزية لم يترتب عليها استقلال مالي، مما جعل الجماعات المحلية في حاجة دائمة وتعدم بشكل كبير على الموارد المالية التي تنشأ من التحويلات الحكومية للسلطة المركزية.

الكلمات المفتاحية : الجماعات المحلية، الجباية المحلية، الاستقلالية المالية، اللامركزية.

Abstract : This study aims to highlight the financial autonomy of local authorities, with since their tasks had increased and lack of financial resources for carrying out priority activities identified in the national action programes (NAPs), and for achieving sustainable development in general, where The municipality suffer from the fiscal burdens have grown and reduced the fiscal revenues available in tandem with the contraction of tax bases, and inconsistencies between the financial authorities and an independent administrative authority having legal personality and financial autonomy, And this created a lot of problems and ineffectiveness of the local authorities and the debt overhang, and the need for their funding and develop national capacity to meet of the Sustainable Development needs

And decentralization has not been followed by fiscal autonomy, meaning that local authorities remain relatively deprived of financial resources and dependent on resources originating from governmental transfers.

Keywords : local authorities, local tax collection, financial autonomy, decentralized.

مقدمة :

تتمتع الإدارة المحلية المنتخبة بشخصية معنوية واستقلال إداري ومالي لتسيير وتنظيم مجموعة من الموارد في إقليم معين، مع نوع من الرقابة والوصاية من السلطات المركزية، وتمثل قضية تمويل التنمية المحلية إحدى التحديات أمام الجماعات المحلية، إذ أنه من مقتضيات الاستقلالية المالية تمتع هذه الجماعات بموارد ومصادر مالية ذاتية وخارجية مستقلة تمكنها من ممارسة صلاحياتها ومهامها المنوطة بها.

إلا أن هذه الموارد المالية المحلية تتميز بالضعف الكبير مما يجعل الجماعات المحلية مرتبطة بالسلطة المركزية من الناحية التمويلية مما ينفي استقلاليتها المالية وبالتالي عدم الاستقلالية الإدارية، فالتسيير اللامركزي للجماعات المحلية شكلي وظاهري بسبب ارتباطه بتمويل مركزي موجه، وهذا خلافا للنصوص القانونية ومختلف المواثيق الدستورية التي تنص على استقلالية الجماعات المحلية وتمتعها بشخصية معنوية وذمة مالية مستقلة، فالضريبة مثلا كأهم مصدر لتمويل الجماعات المحلية لا تستفيد إلا من نسبة ضئيلة وفي بعض الأحيان منعدمة، والتمويل المركزي ينتج عنه عدم الاستقلالية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتنمية المحلية.

وتكمن أهمية هذه الدراسة في أنها تسلط الضوء على أهم عنصر يمكن الجماعات المحلية من الاستقلالية وتطبيق اللامركزية في التسيير التي نصت عليها القوانين، كما تعاني الجماعات المحلية وخاصة البلديات من عجز في التمويل وتراكم في الديون مما يجعلها عاجزة عن أداء مهامها.

على ضوء ما تقدم يمكن طرح الإشكالية التالية :

الاشكالية : ما مدى كفاءة واستقلالية نظام تمويل الجماعات المحلية ؟ وما دورها في تحقيق مهامها وأهدافها في ظل محدودية الموارد ؟

ولمعالجة هذه الاشكالية ننطلق من فرضية أساسية ومنطقية وهي :

مهام البلديات المكلفة بها وفقا للقوانين والتشريعات لا تتناسب مع قدراتها المالية مما يجعلها تابعة للسلطات المركزية بشكل مباشر.

لمعالجة الموضوع يتطلب هذا استخدام بعض المناهج التي تتوافق مع محاوره وقد اعتمدنا على المنهج الوصفي التحليلي المناسب لدراسة الظاهرة محل البحث.

أولا : مهام وصلاحيات البلدية[1]

تتأثر صلاحيات واختصاصات الموكلة للهيئات المحلية وخاصة البلدية ومهامها تتأثر من حيث مدى الاتساع بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة، وقد عرفت تغييرات في القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 والمتعلق بالبلدية من حيث المهام والصلاحيات والقدرة على التنفيذ.

1. في مجال التهيئة والتنمية

في مجال التهيئة التنمية المستدامة للإقليم يقوم المجلس البلدي في إطار الخطط الوطنية وفي حدود الصلاحيات المخولة له قانونا، ويعد برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهدته ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، كما يسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء خاصة عند إقامة المشاريع على إقليم البلدية، كما تساهم البلدية في حماية التربة والموارد المائية وتسهر على الاستغلال الأفضل لهما.

2. التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز

تولى البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة ما يلي :

- التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استخدامها؛
- السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء، ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن؛
- السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية؛
- للمجلس سلطة إصدار التراخيص فيما يتعلق بمشاريع المنطوية على مخاطر ماسة بالبيئة؛
- الحفاظ وحماية الأملاك العقارية الثقافية والحماية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية؛
- الحفاظ على الوعاء العقاري للبلدية ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي والحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة؛
- في مجال السكن تبادر البلدية وتساهم في ترقية برامج السكن؛
- تسمية كافة المجمعات العقارية السكنية والتجهيزات الجماعية ومختلف طرق المرور المتواجد على إقليم البلدية؛
- المساهمة إلى جانب الدولة في التحضير والاحتفال بالأعياد الوطنية وإحياء ذكرى الأحداث التاريخية خاصة المخلدة للثورة التحريرية.

3. التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسلية والسياحة

تتخذ البلدية وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما كافة الإجراءات قصد :

- إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها؛
- إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ؛
- وفي حدود إمكانياتها تقوم بترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني؛
- والمساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة؛
- تقديم مساعدتها للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسلية؛
- المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسلية ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها؛
- توسيع القدرات السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها؛
- تشجيع التمهين واستحداث مناصب الشغل؛
- حصر والتكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة في إطار السياسة العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية؛
- المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة؛
- تشجيع وترقية الحركة الجمعوية في ميدان الشباب والثقافة والرياضة والتسلية وثقافة النظافة والصحة، ومساهمة الفئات الاجتماعية المحرومة لا سيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.

4. النظافة وحفظ الصحة والطرقات البلدية

تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على حفظ الصحة والنظافة العمومية لا سيما في المجالات التالية:

- توزيع المياه الصالحة للشرب؛
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها؛
- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها؛

- مكافحة نواقل الأمراض المنتقلة؛
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلة للجمهور؛
- صيانة طرقات البلدية؛
- صيانة إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها؛
- تحسين الإطار المعيشي للمواطن في حدود إمكانياتها بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري وتساهم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ.

ثانيا : الموارد المالية للبلدية

تعتمد البلديات في ميزانياتها على موارد مالية محدودة ذات مصادر مختلفة، وهي تتألف عموماً من ريع المرافق المحلية والخدمات والمشروعات الإنتاجية الخاصة بالبلديات، ومن الدعم الذي تقدمه السلطات المركزية للبلديات ومن ريع المستأجرات، ومن القروض الداخلية أو القروض الخارجية، وهناك مصدر تمويل مهم آخر يتمثل بالضرائب وبالرسوم البلدية.

1. مصادر التمويل الداخلية

وتتمثل في مجموع الضرائب والرسوم التي تفرض على المواطنين والشركات التجارية والصناعية والمهنية التي تنشط في حدود إقليم البلدية، وقد فصل القانون بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة، كما فصل بين الضرائب التي تعود مداخيلها للدولة والتي تعود إلى الجماعات المحلية (البلدية والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية) .[2]

أ. الموارد المالية الجبائية

- **الضرائب والرسوم المباشرة**

وهي التي تفرض على واقعة وجود عناصر الثروة من دخل ورأس مال، وهي متعلقة بالقدرة المالية للأفراد لا أعمالهم، وهي ثابتة الدخل لأنها تطرح على رؤوس أموال وهو مدخول لا يتأثر بإرادة الأفراد ودرجة ومستوى إنفاقهم وهي تتطلب عدد قليل من الموظفين، ومن أمثلة الضرائب المباشرة بعض ما نص عليه القانون الضريبي الجزائري: الضريبة على الدخل الإجمالي (IRG) والرسم على النشاط المهني (TAP) والضريبة الجزافية الوحيدة (IFU) والضريبة على الأملاك (IP) والرسم العقاري ورسم التطهير.

وتكون عائدات بعض هذه الضرائب والرسوم مشتركة بين الهيئات الأخرى كميزانية الدولة وميزانية الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية والصندوق الوطني للسكن، والبعض الآخر يعود مداخيلها بصفة كلية للبلديات، وهي كما يلي :

- **الرسم على النشاط المهني (TAP)** : وهي ضريبة تفرض على رأس المال، المتأتي عن طريق التجارة بأنواعها أو على الإنتاج والمهن الحرة، وأنشئ بموجب قانون المالية لسنة 1996، حيث عوض كلا من الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري، فهو يفرض على الأشخاص الطبعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو غير تجاري رسما بنسبة 2% من رقم الأعمال بغض النظر عن الربح أو الخسارة، ويرفع إلى 3% للنشاطات المتعلقة بنقل المحروقات بواسطة الأنابيب.

وطبقا للمادة 08 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 توزع عائدات الرسم على النشاط المهني على البلدية والولاية والصندوق المشترك كما يلي في الجدول رقم (03). [3]

- **الضريبة على الدخل الإجمالي** : وهي تتعدد بتعدد الأشخاص والدخول وهي :

الجدول رقم (01) : الضريبة على الدخل الإجمالي

الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح التجارية والصناعية (IRG/BIC)	وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من الأعمال التجارية والصناعية
الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح غير التجارية (IRG/BNC)	وهي ضريبة تفرض على الرباح العائدة من المهن الحرة كالمحاماة ومكاتب الدراسات والعيادات الطبية الخاصة... وغيرها
الضريبة على الدخل الإجمالي على الدخل العقاري (IRG/RF)	وهي ضريبة تفرض على الدخول التي يجنيها أصحابها من إيجار العقارات المبنية وغير المبنية سواء كانت محلات تجارية أو سكنية أو أراضي زراعية...
الضريبة على الدخل الإجمالي على الأجور (IRG/Salaire)	وهي ضريبة تفرض على كل أجر يأخذه العامل سواء كان يعمل في القطاع العام أو الخاص مع مراعاة بعض الأجور التي قد أعفاها القانون من هذه الضريبة إذا لم تبلغ النصاب القانوني المحدد وهي تصاعدية
الضريبة على أرباح الشركات (IBS)	وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من الأعمال التجارية والصناعية والخدماتية التي يمارسها الأشخاص المعنوية الخاصة.

المصدر : من إعداد الباحثين.

ويتم تقسيم حاصل الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الريوع العقارية مناصفة بين الدولة والبلدية 50% لكل منهما.[4]

- **الضريبة الجزافية الوحيدة (IFU)** تم إحداثها بموجب قانون المالية لسنة 2007، حيث نصت المادة 282 مكرر على ما يلي "تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل، وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني"

وتفرض وتحسب الضريبة الجزافية الوحيدة بمعدلين إثنين هما 05% و12%، ويوزع كما يأتي في الجدول رقم (03)[5]

- **الضريبة على الأملاك** : أنشأت بموجب قانون المالية لسنة 1993 المادة 27 وهي ضريبة سنوية ويقوم المكلف بالتصريح كل سنة ويخضع إجباريا كل الأشخاص الطبيعيين الذين تزيد ثروتهم عن ثلاثين مليون دينار جزائري.
- **قسيمة السيارات** : أسست بموجب قانون المالية لسنة 1997، وتدفع على السيارات المرقمة في الجزائر ويقع عبؤها على المالك سواء كان شخصا طبيعي أو معنوي.
- **الضرائب على مداخيل الصيد البحري** : تفرض على مداخيل الصيد البحري وتوزع بالتساوي بين الدولة والبلدية.
- **الرسم العقاري** : أسس بموجب الأمر رقم 67-83 المؤرخ في 02 جوان 1967 والمتضمن القانون المعدل والمكمل لقانون المالية لسنة 1967وتم تعديله بموجب قانون المالية لسنة 1992، وقد أسس هذا الرسم ليعوض مجموعة من الرسوم تخص العقار، وهو ضريبة عينية تمس العقارات المبنية وغير المبينة الموجودة في التراب الوطني.
- **رسم التطهير** : أسس بموجب قانون المالية لسنة 1981 ليعوض الرسوم الفرعية القديمة الخاصة بالصب في المجاري المائية ورسم رفع القمامة المنزلية، وقد عدل بموجب المادة 30 من قانون المالية لسنة 1993، ويؤسس رسم التطهير باسم صاحب الملك أو المنتفع ويتحمل الرسم المستأجر الذي يمكن أن يكلف مع المالك بالدفع سنويا بصفة تضامنية.
- **رسوم أخرى** : الرسم على السكن، رسم الحفلات، رخص البناء، رخص الهدم، رخصة تقسيم الأراضي، شهادات المطابقة، الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية، رسم الإقامة، الرسوم الإيكولوجية

كالرسم على الإطارات المطاطية والرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم والرسم التحفيزي لتشجيع عدم تخزين النفايات الصناعية والرسم التكميلي على التلوث الجوي الصناعي.

- **ضريبة الاستخراج** : وتحصل على أساس جدول مرفق بالقانون المتعلق بالمناجم، وتعتمد على الكمية المستخرجة من المواد الخام.
- **الرسم على حق استغلال المساحة المنجمية** : يدفعها المستفيدون من رخص الاستغلال وحائزي سندات الامتياز المنجمية، ويدفع على مساحة الامتياز.
- **الضريبة على أرباح المناجم (IBM)** : تفرض على كل المؤسسات التي تستغل المناجم بنسبة 33%، وتخضع لنفس شروط التصفية والتحصيل لدى الشركات.
- **الضرائب غير المباشرة** :
- **الرسم على القيمة المضافة (TVA)** : يمثل الرسم على القيمة المضافة ضريبة على النفقة، ويتحمله المستهلك النهائي، وقد تم تعويض هذا الرسم للرسم الإجمالي الوحيد على الإنتاج (TUGP) والرسم الوحيد الإجمالي على إنتاج الخدمات (TUGPS) ودخل حيز التنفيذ في الفاتح من أفريل 1992 بموجب قانون المالية لسنة 1991، وقد خضع لعدة تغييرات كما يبينه الجدول التالي :

الجدول رقم (02) : تطور معدلات الرسم على القيمة المضافة (TVA) في الجزائر

	قانون المالية 1992	قانون المالية 1995	قانون المالية 1997	قانون المالية 2001	قانون المالية 2017
المعدل المخفض الخاص للرسم	%7	%7	%7	%7	%9
النسبة المخفضة من الرسم	%13	%13	%14	ملغى	-
المعدل العادي	%21	%21	%21	%17	%19
النسبة المضاعفة	%40	ملغى	-	-	-

المصدر : قوانين المالية 1992، 1995، 1997، 2001، 2017.

- **الرسم على الذبح** : ويستحق لصالح الجماعات المحلية التي تتوفر فيها المذابح، ويتميز بطابع الضريبة غير المباشرة، لأنه يفرض على المنتوجات الاستهلاكية.

وتحصّل بنسبة 100% لصالح البلدية كل من الرسم العقاري، رسم التطهير (رفع القمامات المنزلية)، الرسم على الذبح، الرسم على السكن، رسم الحفلات، الرسم الخاص على رخص العقارات، الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية، رسم الإقامة، كما يحصل الرسم على الذبح (اللحوم المستوردة) بنسبة 100% لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية في حين تحصل باقي الضرائب والرسوم كما يلي :

الجدول رقم : (03) توزيع حصيلة الجباية المحلية على الجماعات المحلية

الوحدة نسبة مئوية (%)

الضريبة أو الرسم	الدولة	الولاية	البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	صناديق خاصة
الرسم على النشاط المهني TAP	-	%29.5	%65	%5.5	
الرسم على النشاط المهني (نقل المحروقات بالأنابيب)	-	%29.33	%65.33	%5.33	
الضريبة على الأملاك	%60	-	%20	-	%20الصندوق الوطني للسكن
الضريبة الجزافية الوحيدة (IFU)	%48.5	%05	%40	%05	%1غرفة التجارة والصناعة %0.5غرفة الصناعة التقليدية والحرف
الرسم على القيمة المضافة TVA (العمليات في الدخل)	%85	-	%05	%10	
الرسم على القيمة المضافة TVA (عند الاستيراد)	%85	-	-	%15	
قسيمة السيارات	%20	-	-	%80	
الضرائب على مداخيل الصيد البحري	%50	-	%50	-	
الضريبة على الدخل الإجمالي (صنف الريوع العقارية)	%50	-	%50	-	
ضريبة الاستخراج	-	-	-	%20	%80 أموال الذمة المنجمية العامة
الرسم على حق استغلال المساحة المنجمية	-	-	-	%70	%30 صندوق الأملاك العمومية المنجمية
الرسم على أرباح المناجم	%30	-	-	%70	
الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات الصناعية و الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات الصحية لنشاط العلاج	-	-	%25	-	%75 الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث FNEDEP
الرسم التكميلي على التلوث الصناعي البيئي ذو المصدر الصناعي	%50	-	%50	-	
الرسم على الإطارات المطاطية	-	-	40	-	%10للصندوق الوطني للتراث الثقافي %50 للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث
الرسم على الزيوت وتحضير الشحوم	%50	-	%50	-	-

المصدر : من إعداد الباحثين بالاعتماد على القوانين والأوامر المبينة أعلاه.

ب. الموارد المالية غير الجبائية :

إضافة إلى الموارد الجبائية التي تتوفر عليها تقدم البلدية العديد من الخدمات بمقابل قد تغطي نسبة معينة من تكاليف البلدية لو عملت على تحصيلها بجدية أكبر ومنها :

- **التمويل الذاتي**: وفقا للمادتين 195 و158 من قانون البلدية والولاية على التوالي، فإنه يتعين على كل منهما اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويله لقسم التجهيز والاستثمار بهدف ضمان التمويل الذاتي لكل من البلدية والولاية، وتستعمل الأموال المقتطعة في تمويل العمليات المتعلقة بالصيانة للمنشآت الاقتصادية والاجتماعية وكل العمليات التي من شأنها الحفاظ على التوازن المالي للميزانيات المحلية. [6]
- **إيرادات ونواتج الأملاك** : تتلخص هذه المداخيل في بيع المحاصيل وحقوق كراء الواجهات والبنايات والعقارات العامة، كما يمكنها بيع هذه العقارات إذا رأت المصلحة في ذلك. [7]
- **إيرادات منتوج الاستغلال والناتج المالي** : وهو ما تجنيه لقاء خدمات للمستفيدين من بعض الخدمات كحقوق الوزن والكيل والسعة، والحقوق الثانوية المرتبطة بحقوق الذبح والمراقبة الصحية التي تقوم بها مكاتب التنظيف البلدية للحمامات والمرشات، رصف الأرصفة العمومية لأصحاب المحلات، حقوق تسليم العقود الإدارية...إلخ.

بالإضافة إلى مردودية الأسهم والسندات المملوكة للبلدية، وفوائد القروض التي تقدمها البلدية للغير وحصتها من الأرباح التي تحققها مرافقها ذات الطابع التجاري والصناعي.

2. مصادر التمويل الخارجية

أ. **الإعانات الحكومية**: هي المبالغ التي تساهم بها الميزانية العامة للدولة في الإنفاق على التنمية المحلية بهدف تغطية العجز في الموارد المالية للهيئات المحلية وتقليل الفوارق بينها وتحقيق التوازن الجهوي، وتتمثل في شكل مخططات بلدية للتنمية والمخططات القطاعية غير المركزة.

ب. **القروض** : تعتبر القروض إحدى الموارد المالية التي تلجأ لها ميزانية البلدية، لتغطية نفقاتها التي عجزت عن تغطيتها بالتمويل الذاتي أو عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية والإعانات المقدمة من طرف الدولة، وقد يكون الاقتراض من الدولة أو من البنوك وتوجه هذه القروض خاصة للاستثمارات المنتجة. [8]

ج. **التبرعات والهبات:** وتتكون من حصيلة التبرعات من طرف المواطنين والمؤسسات والشركات المقيمين أو غير المقيمين وتكون بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بالمساهمة في تمويل أو تنفيذ أحد المشاريع المحلية.

3. الصندوق المشترك للجماعات المحلية ودوره في تمويل الجماعات المحلية :

مر الصندوق بعدة مراحل منذ نشأته وفي سنة 1986 تحول إلى مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي تسمى بالصندوق المشترك للجماعات المحلية وهو موضوع تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، وإيراداته تأتي من مصدرين الإيرادات الضريبية ومساهمات الدولة، ويتم إعادة توزيع هذه الإيرادات على الجماعات المحلية عن طريق صندوقين للتضامن والضمان. [9]

ثالثا : الاتجاه نحو الاستقلالية

إن استقلالية البلدية المالية تستلزم إعطاءها الوسائل اللازمة والكافية لإنجاز المهام المكلفة بها وفق القانون، والتي تسمح لها بالتدخل في تسيير الشؤون المحلية بشكل فعال ودائم وقد تعددت محاولات الإصلاح المالي والجبائي المحلي، مثل مسح ديون البلديات في عدة مناسبات لكل سرعان ما تتجدد هذه الديون، لأن الإصلاحات المالية والجبائية لا تعد سوى مسكنات وحلول مؤقتة، فالمالية والجباية المحلية مرتبطة بطبيعة مهام البلديات ومدى توفر الإمكانيات وقدرة التحكم والتنظيم والتسيير الرشيد لهذه الإمكانيات، وكل هذا يستلزم إصلاحا شاملا،

1. الاستقلالية الإدارية :

لا يكفي منح الشخصية المعنوية، حيث وفقا للقانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، وفي المادة الأولى فإن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدة للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، حيث لابد أن يكون المجلس المحلي القائم على هذه المصالح مستقلا في ممارسته لوظائفه الإدارية عن الدولة أو الحكومة المركزية، وتوزيع الوظائف بين الحكومة المركزية والهيئات المستقلة، وذلك وفقا لنظام رقابي معتمد من طرف السلطات المركزية للدولة، وهذه الاستقلالية تمنح عدة مزايا منها :

- تخفيف العبء على الإدارة المركزية وتقاسم الوظائف المتعددة.
- تسريع إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.
- التواصل بشكل أفضل مع المواطنين والتكفل الأفضل برغباتهم وانشغالاتهم.

- مشاركة القاعدة في تسيير الشؤون العمومية المحلية وتكريس الديمقراطية.

2. الاستقلالية المالية :

إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري يجعلها تتمتع بالاستقلال المالي (الذمة المالية المستقلة)، وبالتالي وجب توفير مصادر تمويل خاصة لها تمكنها من أداء دورها بالشكل المطلوب، كما يمنحها الاستقلال المالي حرية إدارة ممتلكاتها بالشكل الذي ينمي هذه الممتلكات وينمي مواردها، ولكن نجد حاليا أن الاستقلالية المالية غير متوفرة وذلك لمحدودية مواردها ومحدودية ميزانيتها وكثرة وظائفها ونفقاتها، وكذا من جهة المراقبة التي تقوم بها السلطات المركزية[10]، لا سيما إخضاع ميزانية البلدية لمصادقة الوالي،[11] كما منح القانون سلطة حلول الوالي (ممثل السلطة المركزية) محل رئيس البلدية في حالات كثيرة خاصة عند مخالفة المجلس البلدي للأحكام التشريعية المنظمة لميزانية البلدية. [12]

والتمويل المركزي لمشاريع التنمية المحلية سواء في شكل مخططات وبرامج التنمية البلدية أو المساعدات المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتكون هذه الإعانات مشروطة ومخصصة لنفقات محددة بذاتها دون مراعات احتياجات ومتطلبات البلدية، المستعجلة والضرورية، وهذا ما يفقد البلدية استقلاليتها في اتخاذ القرار وتوجيه هذه الاعتمادات إلى الأوجه التي تراها، وهذا ما يفرض تحكما مركزيا في عملية التنمية المحلية.

كما أن الإعانات المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية تقدم باسم الوالي الذي يحدد المشروع المراد إنجازه ومضمونه وغلافه المالي، وهذا ما يعطي صبغة مركزية لهذا الدعم.

الخاتمة :

وفي ختام هذه الدراسة نرى أن الرقابة التي تفرضها السلطة المركزية على الجماعة المحلية وخاصة البلدية يجب أن لا تتعدى إلى فرض تسيير هذه البلديات والجماعات لمحلية بصفة عامة بشكر مركزي لأن هذا يتنافى مع مبدأ الاستقلالية واللامركزية المنصوص عليهما في القوانين والتشريعات، ويبقى على الجماعات المحلية البحث عن موارد مالية أخرى وتعتمد على التمويل الذاتي لميزانياتها حتى تجسد الاستقلالية المرجوة من خلال توجيه هذه الإيرادات بالشكل الذي يخدم تطلعات الطبقة الشعبية التي زكت هذه المجالس المسيرة للجماعات المحلية وبالشكل الذي يخدم التنمية المستدامة.

كما لابد من توفر كفاءات وموارد بشرية مؤهلة تعمل على التخطيط على أسس علمية ومنهجية للاستخدام الأمثل للموارد المتاحة المالية والبشرية والعمل على خلق موارد جديدة، لتتخلص من إشكالية عدم كفاية الموارد التي تحول دون أدائها للمهام الموكلة لها، مما يجعلها تابعة بشكل دائم ومباشر إلى السلطات المركزية في كل خططها ومشاريعها التنموية، وللوصول إلى استقلالية مالية وجب تعديل وتجديد التمويل المنتهج للجماعات المحلية ويمكن أن نخرج بجملة من التوصيات والاقتراحات كما يلي :

التوصيات :

- **تشجيع الاستثمار المحلي** : فالجباية المحلية والإعفاءات المطبقة خاصة للأنشطة الاقتصادية للمشاريع الجديدة تعمل على حل المشاكل الاجتماعية والاقتصادية من خلال تقليص معدلات البطالة المحلية وزيادة قدرة الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري والتي تشجع على زيادة الإنتاج والنمو الاقتصادي، فالضريبة والاستثمار مرتبطان بشكل كبير فلا ضريبة بدون استثمار، وزيادة العبء الضريبي على المكلفين بالضريبة يؤدي إلى قتل الاستثمار وهروبه أو التهرب الضريبي مما يساهم في تقليل موارد الجماعات المحلية والدولة بالتبع.
- **استقرار المنظومة القانونية** : في ظل تعاظم التنافس الدولي على جلب الاستثمارات الأجنبية المباشرة وجب على الدولة تحقيق استقرار في القوانين الخاصة بالضرائب والاستثمار وتسهيل الإجراءات الإدارية والابتعاد عن البيروقراطية والعمل على جذب هذه الاستثمارات الأجنبية التي تساهم في التنمية المحلية وزيادة تمويل الجماعات المحلية.
- **تشجيع القطاع الخاص المحلي وتطويره** : للقطاع الخاص دور هام ومحوري في عملية التنمية المحلية من خلال تنشيط الحياة الاقتصادية ورفع معدلات النمو وتقليص البطالة، وتعد المشاريع الخاصة أكثر كفاءة وإنتاجية من المشاريع العامة.
- **تحقيق مشاريع مشتركة بين القطاع الخاص والجماعات المحلية** : وتشجيع الاستثمار المحلي والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- **تطوير القطاع السياحي** : تحتل السياحة موقعا هاما في اقتصاديات العديد من الدول لأهميته بالمساهمة في إجمالي الناتج المحلي وميزان المدفوعات وتوفير العملة الصعبة والتوظيف والمساهمة في الميزانية العامة وتنمية المناطق الريفية والنائية والسياحية وتساهم في تنويع مصادر الدخل الوطني وتخفيف الاعتماد على الدخل الريعي والموارد الطبيعة الاستخراجية كمصدر أساسي للدخل.

- **تفعيل دور المنظومة المصرفية والمالية** : يعد الجهاز المصرفي الركيزة الأساسية لتطوير التنمية لأية دولة وذلك بتمويله النشاط الاقتصادي الخاص والعام من خلال منح التسهيلات الائتمانية والقروض، ولا يقل السوق المالي أهمية في مساهمته في التنمية الاقتصادية من خلال توجيه الأموال من أصحاب الفائض إلى أصحاب العجز، ويجب على الجماعات المحلية استعمال الأدوات الممنوحة من طرف هتين المنظومتين بما يكفل تمويل ذو مردودية وإنتاجية خاصة لتمويل الاستثمارات المنتجة والتي تعد مورد مالي مهم للجماعات المحلية.
- **إعادة النظر في نواتج بعض الرسوم والضرائب** : وتحويلها بنسبة كلية أو بنسبة أكبر لصالح الجماعات المحلية كالرسم على السكن، وتحويل حصة من ناتج الرسم على التسجيل الذي يطبق على تحويل رؤوس الأموال لصالح البلديات مقر إقامة رأس المال الخاضع للضريبة كما في حالة الرسم العقاري، وزيادة إيرادات الجماعات المحلية من الرسوم الضرائب، كالضريبة على الدخل الإجمالي بتمكين الجماعات المحلية بنسبة منها أو من الأجراء لديها ولدى الشركات الشريكة معها، وتعويض ضريبة الدفع الجزافي التي ألغيت بموجب قانون المالية لسنة 2006.
- **زيادة مداخيل الأملاك التابعة للبلدية** : وترقية الأنشطة المحلية عن طريق استغلال المناجم والمحاجر ومواد البناء المحلية وتطوير السياحة والصناعات التقليدية وأنشطة الصيد البحري وتربية المائيات وإعادة تدوير النفايات.

المراجع :

[1] أنظر الباب الثاني صلاحيات البلدية (103 – 124) من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

[2] قدي عبد المجيد، النظام الجبائي الجزائري وتحديات الألفية الثالثة، مداخلة ألقيت في الملتقى الوطني الأول حول الاقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة، 20 و21 ماي 2002 جامعة سعد دحلب البليدة.

[3] المادة 08 من الأمر رقم 02/08 المؤرخ في 2008/07/24المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية رقم 42 الصادرة في 2008/07/27.

[4] المادة 02 من الأمر رقم 02/08 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، نفس المرجع.

[5] المادة 10 من الأمر رقم 02/08 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، نفس المرجع.

[6] أنظر القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية مرجع سبق ذكره، والقانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

[7] YELLES CHAOUCHE Bachir, – **Le budget de l'Etat et des collectivités locales**, **Cours polycopiés**, O.P.U., Alger, 1990, p268.

[8] Lahcéne Seriak, **L'organisation et le fonctionnement de la commune**, E.N.A.G édition, Alger, 1998, p77.

[9] أنظر المرسوم 86-266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله.

[10] لخضر مرغاد، **الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر**، مجلة العلوم الانسانية، جامعة بسكرة، العدد السابع، فيفري 2005، ص 3.

[11] أنظر المواد 56، 57 58 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سبق ذكره.

[12] أنظر المواد 183، 184 و186 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، نفس المرجع.