

## التمويل المركزي للجماعات المحلية في الجزائر: بين ضرورات التنمية ومتطلبات الاستقلالية – دراسة ميدانية-

### Central funding of territorial collectivities: Among development imperatives and independence requirements: Field study



إيمان قلال

كلية الحقوق، جامعة وهران2، وهران، الجزائر

تاريخ الاستلام: 2017/09/29 تاريخ القبول للنشر: 2020/05/17 تاريخ النشر: 2020/08/22



ملخص:

تتمثل الجماعات الإقليمية في الجزائر في كل من البلدية والولاية تطبيقا للقانون الجزائري. كما تعتبر ضمن الهرم الإداري هدفها المشاركة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة باعتبارها شريك استراتيجي فعال. لذا فهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي في تسير المهام والاختصاصات الموكلة لها. في هذا الإطار فهي تعمل على تمويل التنمية المحلية بمختلف مصادرها بما فيها تلك الآتية من الهيئات المركزية. لذا لابد من التطرق الى مسألة التمويل المركزي على استقلالية الجماعات الإقليمية.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الإقليمية، الهيئات المركزية- التمويل المحلي.

#### Abstract

The territorial collectivities in Algeria are represented in both the municipality and the state in application of the Algerian law, it is also considered to be part of the administrative hierarchy whose goal is to contribute and participate in the economic and social development of the country considered a strategic effective partner. It therefore has the moral character and financial independence to carry out the tasks and functions entrusted to it. In this context, it works on financing local development with all its sources, including those from the central organizations. Therefore, central funding must be addressed on the independence of territorial collectivities.

**Key words:** Territorial collectivities - Central organizations - Local funding.

**مقدمة:**

الجماعات الإقليمية للدولة الجزائرية هي البلدية والولاية<sup>1</sup>، هذا الاعتراف الدستوري منح للجماعات المحلية مكانة مرموقة في هرم التنظيم الإداري بالجزائر وأصبحت الجماعات المحلية ومنذ نشأتها شريك استراتيجي لتفعيل الخطط التنموية وتحقيق متطلبات المجتمع المحلي المتزايدة في ظل التطورات والمتطلبات الراهنة، ولهذا أوكلت مهمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وخدمة المواطن المحلي وتحقيق الرفاه في مختلف المناطق لإزالة الفوارق الجهوية كأهم اختصاص للجماعات المحلية كونها تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة<sup>2</sup>.

هذه الاستقلالية تعني وفرة الموارد المالية والتمتع بحق التملك للأموال الخاصة من جهة ومن جهة أخرى امتلاك الجماعة المحلية لميزانية خاصة بها تقوم بإعدادها وتنفيذها وإدارتها بحرية في حدود التوافق مع الاهداف الاقتصادية العامة للدولة، والتي تمكنها من اتخاذ كل الاجراءات اللازمة لتسيير شؤونها وتجسيد العمليات التنموية، غير أن ميزانية الجماعات المحلية أصبحت غير قادرة على تمويل المشاريع التنموية بل تواجه أغلبها صعوبة حتى في تغطية النفقات الاجبارية لتسيير مصالحها الادارية، ما خلق ضرورة تدخل الدولة وهيئاتها المركزية بمساهماتها في التمويل المحلي بهدف تنمية المناطق المختلفة بما يشمل الجماعات المحلية الحضرية والريفية لتحقيق تنمية شاملة على مستوى الوطن ككل.

ومن هذا المنطلق يمكن صياغة مشكلة البحث كالاتي : كيف تساهم الإعانات المركزية في تمويل التنمية المحلية وما هي انعكاساتها على استقلالية الجماعة المحلية ؟

وللإجابة على هذا الاشكال قسمنا الدراسة إلى أربعة محاور أساسية :

**المحور الأول :** موقع مساهمات الدولة من التمويل المحلي.

**لمحور الثاني :** تمويل قسم التسيير لميزانية الجماعة المحلية.

**المحور الثالث :** تمويل قسم التجهيز لميزانية الجماعة المحلية.

**المحور الرابع :** المساهمات المركزية بين ضرورات التنمية ومتطلبات الاستقلالية.

<sup>1</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور سنة 2016، الجريدة الرسمية، العدد (14)، المؤرخ في 07-03-2016.

<sup>2</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد (37)، مؤرخة في 03-07-2011.

07-2011 والقانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد (12)، مؤرخة في 29-02-2012.

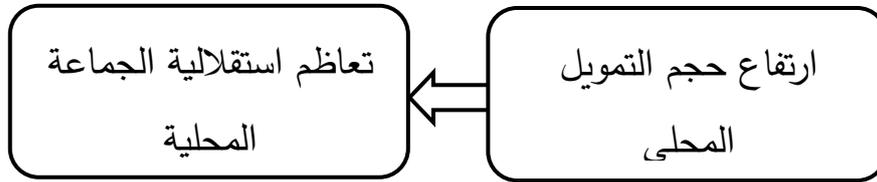
## أولاً : موقع مساهمات الدولة من التمويل المحلي

سنحاول فيما يلي التعرف على أهمية التمويل المحلي بتسليط الضوء على تمويل الهيئات المركزية للجماعات المحلية وأهم مساهماتها في هذا المجال كون هذه المساهمات تشكل أحد أهم مصادر التمويل المحلي الخارجية.

## 1- تعريف 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 أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة"<sup>1</sup>

من خلال التعريف يتبين أن التمويل المحلي يعبر عن كل الموارد المالية التي تدخل كإيرادات عامة لميزانية الجماعات المحلية والتي يتم بها خلق مشاريع تنموية تلبي حاجيات ومطالب المجتمع المحلي، وازدياد حجم هذه الموارد يعزز استقلالية الجماعة المحلية، ومن هنا يصبح التمويل المحلي مؤشراً عن مدى استقلالية الجماعة المحلية



وتعتبر هذه المعادلة صحيحة غير أنها قد تعكس فهما خاطئاً لعلاقة التمويل باستقلالية الجماعة المحلية، وهو الطرح الذي يتأكد بعد التعرف على مصادر التمويل المحلي.

## 2- مصادر التمويل المحلي :

تحتوي الميزانية المحلية على قسمين رئيسيين : قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار ويحتوي كل قسم منهما على نفقات وإيرادات، ويتم تمويل نفقات كلا القسمين من الإيرادات المختلفة التي تحصلها الجماعة المحلية والتي تصب في ميزانياتها وتصنف هذه الموارد إلى موارد ذاتية داخلية وأخرى خارجية.

<sup>1</sup> - عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي (والتنمية المحلية)، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001، ص 22.

أ- الموارد الداخلية (الذاتية) للجماعات المحلية<sup>1</sup>:

وتشمل مختلف أنواع الجباية المحلية والتي تمثل  $\frac{3}{4}$  من إيرادات الجماعات المحلية، ولقد فرق المشرع الجبائي الجزائري بموجب قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 1992 في المادة 197 بين الضرائب العائدة كلياً للميزانيات المحلية وتلك العائدة جزئياً.

- الضرائب والرسوم المحلية الموجهة كلياً إلى الجماعات المحلية : توجه هذه الضرائب بنسب كلية إلى ميزانية الجماعات المحلية وكذا صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (FCCL) وتشمل كل من : الرسم على النشاط المهني، الدفع الجزافي<sup>2</sup>، الرسم العقاري، رسم التطهير، رسم الإقامة.
- الضرائب والرسوم المحلية الموجهة كلياً إلى الجماعات المحلية : وتشمل النسب الجزئية الموجهة إلى الميزانيات اللامركزية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كالرسم على القيمة المضافة، رسم الذبح، الضريبة على الممتلكات، قسيمة السيارات.

## ب - الموارد الخارجية للجماعات المحلية :

عدم كفاية الموارد الذاتية للجماعات المحلية في تغطية نفقاتها يقتضي البحث عن مصادر أخرى لتحقيق الاكتفاء الذاتي للجماعات المحلية وتحقيق تنميتها وهي التمويلات الخارجية وتشمل كل من القروض والإعانات الحكومية.

أ- القروض : من خلال لجوء الجماعة المحلية إلى البنوك والأجهزة المصرفية العمومية للاقتراض، على أن تكون هذه القروض موجهة للمشاريع ذات المردودية والنفع العام، والمشاريع الانشائية التي تعجز الميزانيات اللامركزية في تغطية نفقاتها<sup>3</sup>.

ب- الإعانات الحكومية : تهدف إلى تحقيق توازن في المالية المحلية ومساعدة الجماعات المحلية في مواجهة العجز المالي وتشمل المنح المالية المقدمة من ميزانية الدولة والمقدمة من صندوق التضامن والضمان

<sup>1</sup> - بسمه عولمي، " تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 4، ص 270-272.

<sup>2</sup> - تم إلغاء هذا الرسم بموجب المادة 13 من قانون المالية لسنة 2006.

<sup>3</sup> - لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد (07)، جامعة بسكرة، فيفري 2005، ص 9.

للجماعات المحلية وتمثل هذه الاعانات محور دراستنا كونها تعبر عن أهم الموارد الخارجية للميزانيات اللامركزية، وتقسم هذه الاعانات الى :

### أولاً : إعانات مقدمة من ميزانية الدولة

تعرف الميزانية العامة للدولة على أنها " تقدير وترخيص بشكل تشريعي أعباء وموارد الدولة، وهي تقرر من قبل السلطة التشريعية بقانون المالية الذي يترجم الأهداف الاقتصادية والمالية للحكومة " <sup>1</sup>، إذن فهي تتضمن تقديرات لنفقات وإيرادات كل من قسم التسيير وقسم التجهيز وضمن هذه التقديرات جملة من النفقات الموجهة كإعانات مالية للجماعات المحلية ولعل أهمها المقدمة كمخططات التنمية البلدية.

### ثانياً : إعانات مقدمة من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

أغلب الاعانات المالية المقدمة لفائدة الجماعات المحلية بالجزائر تأتي من هذا الصندوق المنشأ بموجب المرسوم رقم 86-266 المؤرخ بتاريخ 04-11-1986 ويعتبر الصندوق الهيئة المركزية المكلفة بتمويل الجماعات المحلية و" هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يوضع الصندوق تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية، يتكون من صندوقين صندوق التضامن وصندوق الضمان للجماعات المحلية ويتولى تسييرهما <sup>2</sup>

إن الاعتراف بأهمية هذا الصندوق من خلال النصوص القانونية يدعونا لمعرفة المهام والصلاحيات التي خص بها في مجال إرساء التضامن مابين الجماعات المحلية وتشمل هذه الصلاحيات مايلي :

- توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية.
- توزيع مخصصات مالية سنوية لفائدة الجماعات المحلية لتغطية النفقات الاجبارية، أو لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي.
- تقديم المساهمة المالية لفائدة الجماعات المحلية التي تواجه وضعية مالية صعبة أو كوارث أو طوارئ.
- المساهمة في إنجاز مشاريع التجهيز والاستثمار في الاطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات.

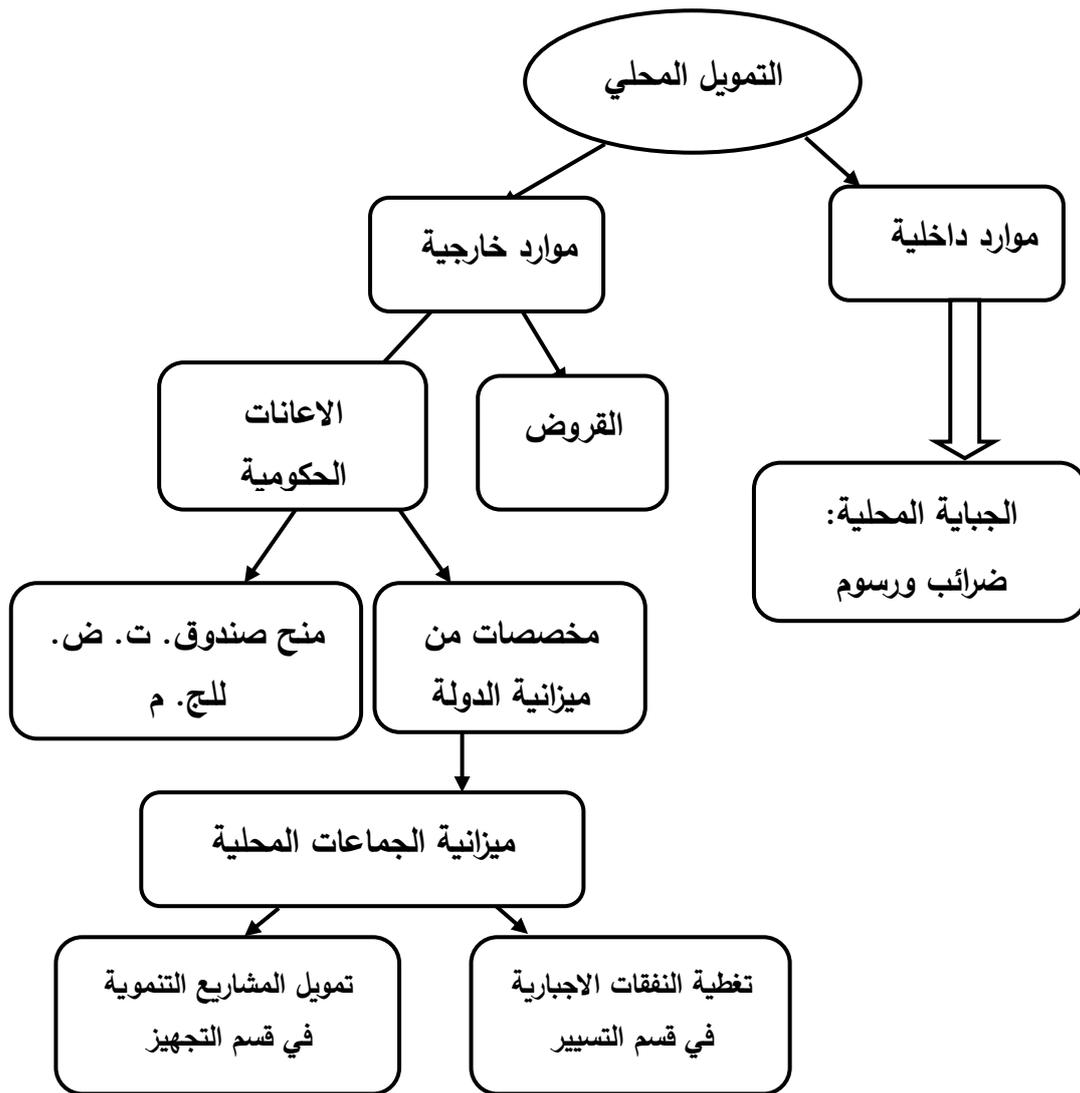
<sup>1</sup> - الميزانية العامة للدولة وقانون المالية، على الموقع الالكتروني: [www.onefd.edu.dz](http://www.onefd.edu.dz)

<sup>2</sup> - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية، العدد (19)، مؤرخ في 24/03/2014

- إنجاز البحوث والدراسات ونشرها لترقية الجماعات المحلية.
- المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين والموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية.
- المساهمة في إطار التعاون المشترك بين البلديات في أعمال الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات<sup>1</sup>.

ومن هنا يمكن التوصل إلى الهيكل التمويلي التالي :

### هيكل التمويل المحلي بالجزائر



المصدر : من إعداد الباحثة.

<sup>1</sup> - المرجع نفسه.

## ثانيا : تمويل قسم التسيير لميزانيات الجماعات المحلية

## 1- تخصيصات من ميزانية الدولة :

لا تساهم الدولة بنسب كبيرة في قسم التسيير، إلا فيما يتعلق بتقديم تخصيصات للمساعدة الاجتماعية، أو مساهمتها في تقديم اعانات لفائدة مستخدمي الجماعات المحلية، فاسحة المجال لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بتقديمه لأكثر التمويلات في قسم التسيير.

## 2- تخصيصات من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية :

تمثل الإعتمادات الموجهة للجماعات المحلية من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية نسبة معتبرة ضمن قسم التسيير تصل إلى 60% كتحصيل إجمالي للتسيير والذي يتضمن جملة من المنح والإعانات والمتمثلة فيما يلي :

منحة معادلة التوزيع بالتساوي -تخصيص الخدمة العمومية - إعانات استثنائية - إعانات التكوين والدراسات والبحوث<sup>1</sup>.

**أولا : منحة معادلة التوزيع بالتساوي :** توجه منحة معادلة التوزيع بالتساوي لدفع النفقات الاجبارية حسب الأولوية لا سيما أجور الموظفين ومؤخراتهم وكذا مصاريف الكهرباء، الغاز، الماء والتأمينات وذلك لتقادي كل خلل محتمل في تسيير مصالح الجماعات المحلية<sup>2</sup>، ويتم توزيع هذه المنحة على أساس المعيار الديمغرافي أو المعيار المالي أو معايير أخرى يعتمدها مجلس التوجيه<sup>3</sup>.

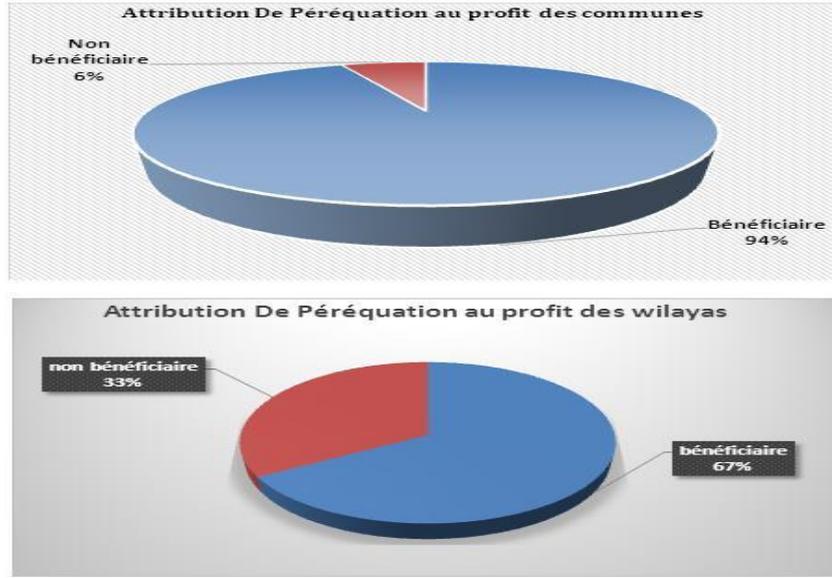
وتعد هذه المنحة من أهم مساهمات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية حيث تعتبر أهم مبلغ مالي تتضمنه إيرادات قسم التسيير ليوجه إلى تغطية نسبة معتبرة من النفقات الإلزامية لقسم التسيير لكل من البلدية والولاية، حيث خصص الصندوق المشترك للجماعات المحلية منحة معادلة التوزيع بالتساوي مقدرة بـ : 82 مليار دج، موزعة كما يلي:

72 مليار دينار لفائدة 1442 بلدية، 10 مليار دينار لفائدة 36 ولاية.

<sup>1</sup> - المرجع نفسه.

<sup>2</sup> - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مراسلة وزارة الداخلية والجماعات المحلية لمديرية الإدارة المحلية ولاية معسكر، رقم 00143، تتضمن منحة معادلة التوزيع بالتساوي لسنة 2016، المؤرخة 17-03-2016.

<sup>3</sup> - مجلس التوجيه : هو الهيئة التي تتولى إدارة الصندوق، يرأسه الوزير المكلف بالداخلية ويسيره مدير عام مزود بلجنة تقنية.



المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.

غير أنه ليس بالضرورة أن تستفيد جل البلديات من هذه المنحة، وفي هذا الشأن استفادت ولاية معسكر وجل بلدياتها من هذه المنحة كما يلي :

السنة المالية	مبلغ منحة التوزيع بالتساوي العائد لميزانية ولاية معسكر	مبلغ منحة التوزيع بالتساوي العائد لميزانية بلديات ولاية معسكر
2012	172.078.135,00 دج	1.851.598.828,00 دج
2013	141.065.000,00 دج	1.887.261.000,00 دج
2014	196.529.000,00 دج	2.038.367.000,00 دج
2015	162.128.000,00 دج	2.278.525.000,00 دج
2016	193.504.000,00 دج	2.305.150.000,00 دج
المجموع	829.304.135,00 دج	10.360.628.828,00 دج

المصدر : من إعداد الباحثة بالاعتماد على مقررات المنح (مديرية الادارة المحلية ).

ثانيا : تخصيص الخدمة العمومية : يتولى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بتقديم إمدادات مالية لفائدة ميزانية الجماعات المحلية موجهة لقسم التسيير يتم تخصيصها كل سنة لتجسيد وترقية خدمة معينة، كصيانة وكراء حافلات النقل المدرسي أو عتاد جمع النفايات..إلخ

ويتم توزيع هذه المخصصات على البلديات التي لها صعوبة في التكفل بالنفقات الإجبارية المتعلقة بتسيير مختلف المرافق العمومية، مع الأخذ بعين الاعتبار الوضعية المالية لكل البلدية<sup>1</sup>، وفي إطار تحسين ظروف التمدن لتلاميذ الطور الابتدائي خاصة بالمناطق الريفية منح الصندوق تخصيصا يقدر بقيمة 6 ستة مليار دينار جزائري لفائدة غالبية الولايات بالجزائر وذلك للتكفل بنفقات صيانة وكراء حافلات النقل المدرسي على مستوى البلديات<sup>2</sup>، وفي هذا الشأن استنادت ولاية معسكر سنة 2016 من تخصيص إجمالي لفائدة البلديات يقدر بـ : 145.072.000,00 دج على أن توزع على البلديات حسب احتياجات كل بلدية<sup>3</sup>.

**ثالثا : الإعانات الاستثنائية لفائدة البلديات :** هي إعانات تمنح من طرف الصندوق للبلديات التي تعاني صعوبة مالية حادة في مواجهة نفقاتها حيث تظهر هذه الصعوبة على شكل عجز مالي في ميزانياتها الاضافية، كما قد تمنح هذه الاعانة للجماعة المحلية لمواجهة نفقات ومتطلبات كوارث أو أحداث طارئة<sup>4</sup>، وتحدد هذه الإعانات الاستثنائية بمعايير مقررته بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية، غير أنه شهدت السنوات الأخيرة تراجع صندوق التضامن والضمان في تقديم هذه الاعانات لانعدام العجز المالي بميزانيات البلديات ابتداء من سنة 2011، كما لم يسجل أي عجز في ميزانيات البلديات سنة 2015<sup>5</sup>، غير أنه تجدر الإشارة الى أن تحقق هذا التوازن في الميزانية المحلية ليس حقيقيا إنما هو توازن وهمي كمطلب ضروري للمصادقة على الميزانية.



المصدر : الموقع الالكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية بالجزائر.

<sup>1</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مراسلة وزارة الداخلية والجماعات المحلية لمديرية الادارة المحلية ولاية معسكر، رقم 00364، تتضمن تخصيص الخدمة العمومية لسنة 2016، المؤرخة في 03-07-2016.

<sup>2</sup> موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية : <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar>

<sup>3</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مراسلة وزارة الداخلية والجماعات المحلية لمديرية الادارة المحلية ولاية معسكر، رقم 00364، مرجع سبق ذكره.

<sup>4</sup> الموارد الجبائية وأثرها على المالية المحلية، على الموقع الالكتروني : <http://www.mouwazaf-dz.com/t9930-topic>

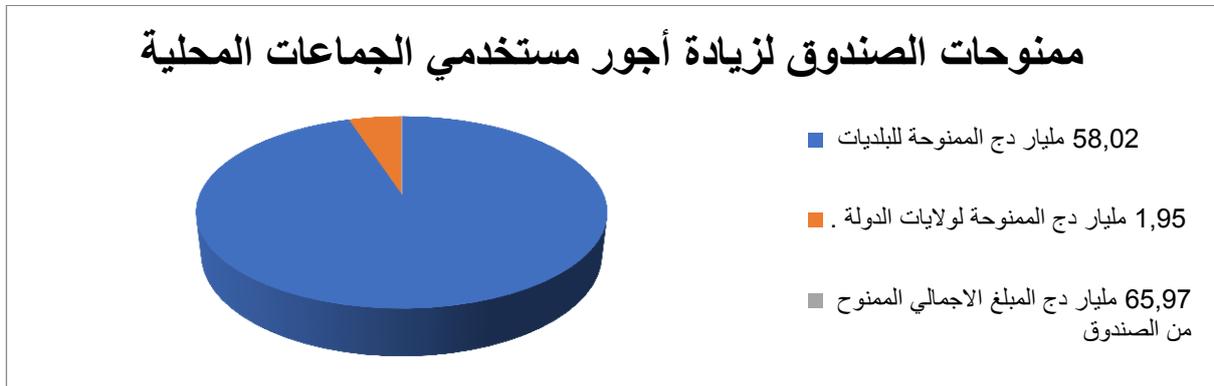
<sup>5</sup> موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مرجع سبق ذكره.

رابعاً: زيادة أجور مستخدمي الجماعات المحلية : يعد المورد البشري العنصر الأساسي في الجماعة المحلية لأنه العنصر الذي يتولى الإشراف على إحداث عملية التنمية المحلية وكذا تسيير مختلف جوانب العمل المحلي من تسيير مالي وإداري ووظيفي وإعداد الخطط والبرامج للوصول إلى تحقيق أهداف الجماعة المحلية التنموية وخدمة المواطن المحلي، ونظراً لأهمية هذا العنصر البشري وعدم إمكانية الاستغناء عنه أو حتى سير الجماعة المحلية بدونه.

حيث أصبحت تشكل مصاريف المستخدمين ومؤخراتهم عبئاً ثقيلاً على ميزانية الجماعة المحلية بل وتعد أهم نفقة إجبارية ذات الأولوية والتي تشكل أكبر نسبة من الاعتمادات المالية ضمن ميزانية الجماعة المحلية، ونظراً لتزايد عدد موظفي الجماعات المحلية وتزايد أعبائهم أصبحت الجماعة المحلية خاصة البلديات ضعيفة التحصيل الجبائي تواجه صعوبة مالية في التغطية الكلية لهذه النفقة الإلزامية، ما فرض ضرورة تدخل الدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تقديم إعانات ومنح مالية لتغطية العجز المالي في مواجهة تزايد أعباء هذه النفقة وتعويض الزيادات في أجور المستخدمين وهو الأثر المالي الناتج عن تغيير شبكات الأجور لفائدة مستخدمي الجماعات المحلية، وذلك بناء على مراسلات وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

حيث تولى الصندوق سنة 2015 بفتح تخصيص مالي يقدر بقيمة 65,97 مليار دينار جزائري لفائدة الميزانيات المحلية، لغرض التكفل بالأثر المالي الناتج عن الزيادة في الأجور لما يتجاوز 285.000 عون في الإدارة الإقليمية موزعة كالآتي :

- 58,02 مليار دينار جزائري لمستخدمي البلديات.
- 1,95 مليار دينار جزائري للمستخدمين المسجلين بالميزانيات اللامركزية للولايات<sup>1</sup>.



المصدر : من إعداد الباحثة بالاستناد الى المبالغ المقدمة من وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

<sup>1</sup> - موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية , مرجع سبق ذكره.

**خامسا : تخصيص صيانة وحراسة المدارس الابتدائية :** تتولى البلديات بموجب القانون تسيير المدارس الابتدائية المتواجدة تحت إقليمها ونظرا لعدم كفاية ميزانيتها لتغطية جل نفقات المدارس الابتدائية خاصة مع تزايد هذه المرافق واحتياجاتها، يتولى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية التكفل بأهم نفقات المدارس الابتدائية والمتمثلة في نفقات صيانة المدارس الابتدائية ونفقات أعوان حراسة وصيانة المدارس الابتدائية<sup>1</sup>، حيث خصص الصندوق مبلغ مالي مقدر بـ : 15,25 مليار دينار جزائري في إطار قانون المالية لسنة 2015 لغرض التكفل بالنفقات المتعلقة بصيانة وحراسة المدارس الابتدائية من طرف البلديات<sup>2</sup>، وفي هذا الشأن استقادت بلديات ولاية معسكر من مبلغ إجمالي لسنة 2016 يقدر بـ : 355.841.000,00 دج موزعة على 47 بلدية كل حسب احتياجاتها<sup>3</sup>.

**سادسا : منحة تعويض نقص القيمة الجبائية** هي تخصيص مالي يوجهه صندوق الضمان للجماعات المحلية لفائدة الميزانيات اللامركزية وذلك لتعويض نقص القيمة الجبائية الناتجة عن انخفاض نسبة الرسم على النشاط المهني والإلغاء النهائي للدفع الجزافي (VF)، وذلك لتحسين الوضعية المالية للبلديات من جهة ولتقادي كل الاختلالات المحتملة في تسيير مصالح الجماعات المحلية، وتوجه هذه التعويضات إلى الاستعمالات التالية ضمن الميزانية :

- تسديد أجور العمال ومؤخراتهم
- دفع النفقات الإجبارية المتعلقة بمصاريف الكهرباء، الغاز، الماء والتأمينات
- تطهير الديون خاصة تلك المتعلقة بالاقتطاع الإجباري الناتج عن قرارات العدالة
- امتصاص العجز المحتمل في الميزانية الإضافية
- تسديد نفقات التسيير والتجهيز المختلفة بعد تغطية النفقات الإجبارية السابقة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - أعوان حراسة المدارس الابتدائية هم أعوان يتم توظيفهم من طرف البلدية بموجب عقد يتم تجديده سنويا حسب المبلغ المالي الممنوح من طرف الصندوق ويتولى هؤلاء الأعوان القيام بأعمال الصيانة والحراسة والتنظيف وخدمة المطاعم...في المدارس الابتدائية

<sup>2</sup> - موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مرجع سبق ذكره.

<sup>3</sup> - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مديرية الإدارة المحلية لولاية معسكر، مكتب ميزانيات وممتلكات البلديات.

<sup>4</sup> - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مقرر صادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية إلى مديرية الإدارة المحلية لولاية معسكر، رقم 00141 المتعلق بمنح تعويض نقص القيمة الجبائية لسنة 2015 لفائدة ولاية معسكر.

ومن هنا نتضح أن هذه المنحة موجهة مباشرة لقسم التسيير، إلا أنه يمكن أن يوجه جزء من المنحة لقسم التجهيز وهو المبلغ المتبقي من المنحة بعد تغطية النفقات الاجبارية في قسم التسيير، فقد استفادت ميزانية ولاية معسكر وميزانيات بلديات الولاية من مبالغ معتبرة خاصة بتعويض نقص القيمة الجبائية إلى غاية 2016 أين تم توقيف تخصيص هذه المنحة ابتداء من الميزانية الأولية لسنة 2016 وذلك نظرا لتأثير الأزمة النفطية على ميزانية الدولة وتقلصها هذا من جهة، ومن جهة لتحفيز وتمكين البلديات من البحث عن موارد مالية ذاتية جديدة لكي تصبح الجماعة المحلية قادرة على مواجهة نفقاتها الاجبارية على الاقل بتحصيلاتها الذاتية، وهو الأمر الذي خلق صعوبة في مواجهة النفقات المتزايدة للكثير من الجماعات المحلية، ونشير إلى تخصيصات هذه المنحة لميزانيات ولاية معسكر وبلدياتها في الجدول التالي :

السنة المالية	مبلغ المنحة العائد لميزانية ولاية معسكر	مبلغ المنحة الاجمالي الموزع على ميزانيات البلديات لولاية معسكر
2013	272.503.880,00 دج	1.141.068.407,00 دج
2014	285.573.088,00 دج	1.220.696.480,00 دج
2015	322.787.646,00 دج	1.226.464.085,00 دج
2016	0 دج	0 دج
المجموع	880.864.614,00 دج	3.588.228.972,00 دج

المصدر : من إعداد الباحثة بالاستناد إلى مقررات المنح الواردة من وزارة الداخلية والجماعات المحلية إلى مديرية الادارة المحلية بولاية معسكر

### ثالثا : تمويل قسم التجهيز والاستثمار للجماعات المحلية

يعد قسم التجهيز والاستثمار القسم الثاني لميزانية الجماعة المحلية والذي يتم بموجبه تقييد كل عمليات التجهيز وكذا المشاريع التنموية المختلفة وتختلف إيرادات تمويل هذا القسم من تمويل ذاتي بنسبة لا تقل عن 10 %، وتمويل من ميزانية الدولة PCD بالنسبة للبلديات، وكذا تخصيصات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

## 1- مساهمات الدولة :

تتولى الدولة في إطار تنفيذ ميزانيتها العامة تمويل ومتابعة العديد من نفقات التجهيز العمومي ومن بين أهم هذه النفقات نفقات التجهيز العمومي للدولة التي تنجزها الجماعات الإقليمية والمتمثلة بالأساس في مخططات التنمية البلدية PCD

- **مخطط البلدية للتنمية PCD**: هو برنامج يشمل تخصيصات مالية صادرة من ميزانية الدولة لفائدة البلديات يوجه لقسم التجهيز والاستثمار لإقامة المشاريع ذات الأولوية في التنمية مثل التزويد بماء الشرب والتطهير والطرق والشبكات وفك العزلة...

حيث تتولى المصالح الولائية المختصة إعداد هذه البرامج بعد التشاور مع المصالح التقنية المحلية ثم يوزع على بلديات الولاية على أن تمنح الأولوية للبلديات المحرومة بالأخص المناطق الواجب تنميتها، تبلغ مقررات الدفع الخاصة بهذه المخططات بموجب مقرر من وزير المالية إلى الوالي الذي يقوم بتوزيع هذه الإعتمادات بعد استشارة المصالح الولائية المختصة بتوزيع هذه الإعتمادات<sup>1</sup>.

وتمثل هذه المخططات حصص مالية ومساهمات معتبرة لتغطية جل المشاريع التنموية تقريبا في قسم التجهيز للبلديات والتي يتم تقييدها بميزانياتها الإضافية، وهذا ما سنعرضه في الجدول التالي الخاص بمبالغ مخططات التنمية البلدية PCD لعينة من بلديات ولاية معسكر :

النسبة المؤوية للبرنامج	المبلغ الإجمالي لإيرادات قسم التجهيز	مبلغ برنامج PCD	البلدية
71,03 %	178.691.195,31 دج	126.939.145,45 دج	زهانة
26,55 %	490.602.588,02 دج	130.265.088,41 دج	المحمدية
52,88 %	394.101.601,55 دج	208.404.840,84 دج	تيغنيف
59,91 %	375.391.700,23 دج	194.869.065,25 دج	عقاز
39,74 %	70.119.681,83 دج	27.867.469,69 دج	مطمور
ما بين 39-72 %	1.508.906.766,94 دج	688.345.609,64 دج	المجموع

المصدر : من إعداد الباحثة بالاستناد إلى المعطيات المقدمة من مديرية الإدارة المحلية لولاية معسكر.

<sup>1</sup>- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 98-227 يتضمن نفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية، العدد (15)، مؤرخ في 13-07-1998.

واستقراء لهذا الجدول الذي يوضح مبالغ مساهمات الدولة في ميزانيات البلديات بقسم التجهيز لدعم مشاريع التنمية المحلية حيث تتراوح نسب تمويلات قسم التجهيز للبلديات ما بين 39 إلى 72 % بالمائة من مجموع الإيرادات الكلية لقسم التجهيز والاستثمار، حيث يستنتج أن جل المشاريع التنموية ممولة بموجب هذه المخططات من ميزانية الدولة ما يجعل الجماعات المحلية مجرد جهاز تنفيذي لمشاريع التنمية المحلية المسطرة من طرف السلطات المركزية لا من حيث التمويل ولا من حيث تحديد طبيعة المشاريع.

## 2- مساهمات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية :

يتولى الصندوق في إطار مهامه التضامنية المساهمة بتخصيصات مالية لفائدة قسم التجهيز للجماعات المحلية تصل الى نسبة 40 % من ميزانيته، توجه الى ميزانيات الجماعات المحلية لتمكينها من دعم المرافق العامة المحلية من خلال إنجاز عمليات تكون من اختصاصها يتولى تحديدها الوزير المكلف بالداخلية بموجب قرار، كما يمكن للصندوق أن يمنح مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخل لفائدة الجماعات المحلية ومؤسساتها العمومية<sup>1</sup>، ومن أهم هذه المشاريع نجد إنجاز الملحقات الإدارية، إنجاز وتجهيز المكتبات وقاعات المطالعة البلدية، تعزيز الحضائر البلدية بالعتاد المتنقل، إنجاز حضانات ودور الأطفال... إلخ حيث مول الصندوق سنة 2014 العديد من المشاريع لفائدة الجماعات المحلية والمتمثلة في :

1- إنجاز ملحقات إدارية بلدية: كون البلدية هي الخلية الادارية القاعدية في الدولة والأقرب للمواطن تم إطلاق برنامج إنجاز ملحقات إدارية بلدية ممولة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بهدف تقريب الادارة من المواطن، وتضمن هذا البرنامج إنجاز 1200 ملحقة إدارية في المناطق الريفية والمناطق الحضرية بمبلغ إجمالي قيمته 9,4 مليار دج لفائدة 776 بلدية<sup>2</sup>.

2- تعزيز الحضائر البلدية بالعتاد المتنقل: في إطار برنامج تجهيز البلديات الممول من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية، خصص مبلغ قدره 40,16 مليار دج لدعم الحضائر البلدية باقتناء 8691 وحدة من كل الأصناف من بينها الحافلات المدرسية، الشاحنة، جرافات، مفرغة القنوات، الجرار، الجرافة، شاحنة صهريج، قلاب آلي... إلخ

وزع هذا البرنامج على المؤسسات التالية :

<sup>1</sup> - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 14-116، مرجع سبق ذكره.

<sup>2</sup> - موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مرجع سبق ذكره.

- المؤسسة الوطنية للسيارات الصناعية : إنجاز 4172 وحدة بمبلغ مقدر بـ: 9,21 مليار دج
- الشركة الوطنية لعتاد الأشغال العمومية : الإنتهاء من برنامج تسليم 1840 وحدة بمبلغ إجمالي يقدر بـ : 16,4 مليار دج.
- شركة تسويق العتاد الفلاحي : تسليم 2679 وحدة بمبلغ إجمالي يقدر بـ : 1,7 مليار دج
- 3- برنامج إنجاز وتجهيز المكتبات وقاعات المطالعة على مستوى البلديات : بهدف عصرنة فضاء المعرفة وهياكله، خصص الصندوق منح لتجهيز هياكل المعرفة على مستوى البلديات كأجهزة الاعلام الالي، وأجهزة الاسقاط الأجهزة السمعية البصرية، يمثل هذا البرنامج عملية إنجاز 1176 مكتبة وقاعة مطالعة لفائدة 1115 بلدية، بمبلغ إجمالي يقدر بـ: 14,71 مليار دج، كما تم تجهيز هذه الهياكل بداية من سنة 2011 بمبلغ إجمالي يقدر بـ : 3,5 مليار دج.
- 4- برنامج إنجاز حضانات على مستوى البلديات : في إطار تطوير الخدمات الإجتماعية على مستوى البلديات، استقادت البلديات من برنامج إنجاز 487 حضانة على مستوى القطر الوطني بمبلغ إجمالي يقدر بـ : 5,4 مليار دج لترقية مرافق الخدمة الاجتماعية<sup>1</sup>.

#### رابعا : المساهمات المركزية بين ضرورات التنمية ومتطلبات الاستقلالية

بحكم المميزات التي تتصف بها الجماعات المحلية كونها الأقرب من المواطن والأكثر دراية بمشاكله ومتطلباته، وبحكم الاعتراف لها بالاستقلالية المالية المنصوص عليها بموجب قوانين البلدية والولاية، كلفت هذه الأخيرة بمهمة تحقيق التنمية على المستوى المحلي للقضاء على مختلف الفوارق الجهوية وتحقيق تنمية شاملة على مستوى القطر الوطني، ومن هنا أصبحت الجماعات المحلية فاعل أساسي في تحريك عجلة التنمية المحلية وذلك من خلال الاختصاصات والمهام المخولة لها كتحسين ظروف التعليم والتدريس، ترقية القطاع الصحي، إنجاز الهياكل القاعدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسليّة، توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة ومعالجتها، جمع وتسيير النفايات، صيانة طرقات البلدية، توسيع قدراتها السياحية، السكن والتعمير وتهيئة الاقليم، حماية البيئة<sup>2</sup>....

<sup>1</sup> - موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مرجع سبق ذكره.

<sup>2</sup> - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون البلدية والولاية، مرجع سبق ذكره.

غير أن إدارة هذه العمليات التنموية بالصورة المطلوبة والمرجوة بحاجة الى موارد مالية كافية فهي العصب المحرك لتحقيق هذه الاهداف التنموية وهو ما تعجز عن توفيره الجماعات المحلية بصفة كلية ما يؤثر على درجة استقلاليتها وذلك نظرا لجملة من المحددات وهي :

**1- عدم تطابق موارد الجماعة المحلية مع أعبائها:** تتفاقم المهام والاعباء المرجوة من البلدية انجازها في مقابل ضآلة الموارد المالية المخصصة لها، فقد تحتاج جل القطاعات ضعف الاعتمادات المخصصة لها فمثلا قد تحتاج الهياكل القاعدية (04) أربعة اضعاف الاعتمادات المتوفرة لديها، وقد تحتاج عمليات التزويد بالمياه والتطهير وانجاز الطرق والانارة العمومية قرابة الضعفين، النشاط الاجتماعي قد يحتاج الى أكثر من الضعفين، الشباب والرياضة قد يحتاج الى اعتمادات تفوق (05) خمسة أضعاف المتوفرة لديها الامر الذي يستدعي تدخل الدولة لتوفير اعتمادات مالية معتبرة من خلال المنح والامدادات المالية<sup>1</sup>.

**2- نقص في تحصيل الموارد الجبائية التقديرية:** تشهد جل الجماعات المحلية وبالأخص البلديات تذبذبا في تحصيلاتها الجبائية من الضرائب والرسوم المحلية، ويرجع هذا للإعفاءات الضريبية وإلغاء بعض الرسوم التي يتم اقرارها بموجب التشريعات المالية والجبائية دون ان يكون للجماعات المحلية احتياطات مالية لتغطية هذا النقص<sup>2</sup>، هذا من جهة ومن جهة اخرى ضعف الكفاءات القائمة على التحصيل الجبائي محليا، وافتقار جل البلديات للأنشطة الاقتصادية التي تدر موارد جبائية تساهم في دعم الميزانية البلدية<sup>3</sup> ما يجعل الجماعة المحلية بحاجة للدعم الخارجي للدولة.

**3- تبعية النظام الجبائي للدولة:** لا تمتلك الجماعات المحلية سلطة احداث الضرائب والرسوم، ما يعني عدم الاعتراف لهذه الجماعات بأي سلطة جبائية حيث تنفرد الدولة لوحدها بإقرار الضرائب والرسوم " بحيث لا ضريبة بدون قانون "، وكذا تحديد معدلاتها وأوعيتها، بل وحتى تحصيل هذه الضرائب يتم من طرف هيئات الدولة ومصالحها (مديريات الضرائب).

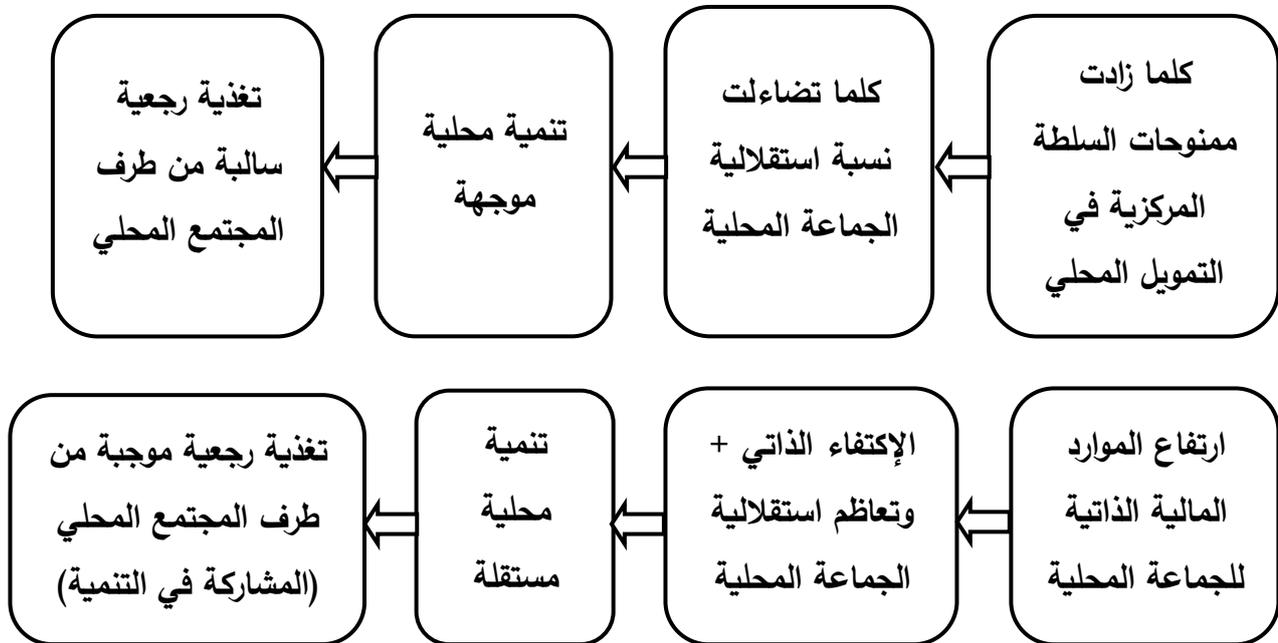
<sup>1</sup> - بن شعيب نصر الدين وشريف مصطفى، " الجماعات الاقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد 10، ص 165.

<sup>2</sup> - شباب سيهام، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية دراسة تطبيقية حالة بلدية معسكر، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان أبي بكر بلقايد، للسنة الجامعية 2011-2012، ص 144-145.

<sup>3</sup> - شوقي جباري وعولمي بسمة، "تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية"، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، العدد 02، جوان 2015، ص 30.

4- احتكار السلطة المركزية للمصادر الجبائية: تهيمن الدولة على معظم الضرائب باعتبار ان الجباية تقسم بين الدولة والجماعات المحلية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، بحيث تستحوذ الدولة على نسب معتبرة من بعض الضرائب والرسوم كالضريبة على الممتلكات 60%، حصة الاسد من الرسم على القيمة المضافة 80 %، الضريبة الجزافية الوحيدة 50%<sup>1</sup>.

ومن خلال ما سبق عرضه في تمويل قسيمي التسيير والتجهيز من طرف ميزانية الدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية تتبين لنا النسب المعتبرة من القيم والممنوحات المالية الموجهة للجماعة المحلية، والتي يمكن اعتبارها مطلب ضروري لتحريك التنمية المحلية نظرا لجملة المحددات والمؤثرات التي تتحكم في المالية المحلية (عدم تطابق موارد الجماعة المحلية مع أعبائها، نقص في تحصيل الموارد الجبائية التقديرية، تبعية النظام الجبائي للدولة، احتكار السلطة المركزية للمصادر الجبائية) غير أن هذه المحددات المتعلقة في مجملها بالنظام الجبائي يمكن القول أنها مفتعلة من طرف النظام السياسي للدولة الجزائرية لتحقيق أهداف سياسية وإدارية كالحفاظ على وحدة الدولة، وتحقيق شمولية النظام الجبائي، وبقاء الجماعات المحلية دائما تحت وصاية السلطة المركزية، ومن خلال المخطط التالي نوضح العلاقة الطردية بين التمويل المركزي للجماعات المحلية، الاستقلالية والتنمية المحلية :



<sup>1</sup> - شباب سهام، مرجع سبق ذكره، ص 144-145.

ومنه نستخلص ان التمويل المركزي للجماعات المحلية يزيد من درجة تدخل السلطات المركزية في القرارات التمويلية المحلية، كما تصبح العمليات التنموية موجهة من طرف السلطات المركزية كون هذه التمويلات تكون محددة لمشاريع معينة وفق شروط محددة لكيفية الانفاق وهو الامر الذي يتعارض مع متطلبات المجتمع المحلي لعدم توافق المشاريع مع متطلباته ما يؤدي الى نفور المواطن المحلي من المشاركة في عملية التنمية وهي ما أسميناها بالتغذية الرجعية السالبة أي عدم رضا الجمهور المحلي عن هذه المشاريع لأنها فوقية جاءت دون أن تراعي المتطلبات الضرورية للمواطن المحلي والتي من المفترض أن تتكفل ببرمجتها وتحديدها وتخطيطها الادارة المحلية الأقرب من هذا المواطن.

## خاتمة :

يعتبر التمويل المحلي مدخلا ضروريا لتحديد مدى التوجه نحو توسيع نطاق اللامركزية في الجزائر، ومؤشرا معياريا يعكس مدى استقلالية الجماعات المحلية ماليا، وذلك قياسا بقدرة الجماعة المحلية على تمويل ذاتها بذاتها وتحقيق اكتفائها الذاتي وتجسيد وتسيير مشروعاتها التنموية بما يلبي مطالب الجمهور المحلي.

غير أن حقيقة التمويل المحلي بالجزائر حسب الدراسة انما تعكس تبعية موازنة الجماعات المحلية لموازنة الدولة ومن ثمة مالية الجماعات المحلية للمالية العامة للدولة بالرغم من استقلاليتها القانونية التي يمكن الحكم عليها أنها استقلالية شكلية وذلك قياسا بمعدلات المنح والتخصيصات والمساهمات المالية المركزية المعتبرة لتمويل ميزانية الجماعات المحلية ومشروعاتها التنموية مما يحد من استقلاليتها ويجعل برامج التنمية عملية موجهة من طرف السلطة المركزية، هذه الوضعية أصبحت تستدعي ضرورة التفكير في تعزيز استقلالية الادارة المحلية لتحميلها مسؤولية وضعيتها المالية من جهة ومسؤوليتها التنموية المحلية من جهة أخرى، ولعل أهم التوصيات التي يمكن الخروج بها في هذا الشأن تتمثل في وضع سياسة تمويلية جديدة للجماعات المحلية تراعى فيها العديد من المحددات أهمها مايلي :

- إحداث نظام جبائي لا مركزي يتم بموجبه الاعتراف للجماعات المحلية بسلطة احداث الضرائب والرسوم المحلية والإعفاء منها وكذا تحديد معدلاتها وأوعيتها وتحصيلها من طرف مصالحها.
- إعادة النظر في جميع أنواع الضرائب والرسوم التي تحصلها الدولة بحيث يخص للجماعات المحلية كافة الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي والتي تقول حصيلتها حاليا الى الدولة.
- تعديلات في قانون الجماعات المحلية يراعى فيه تعديل العلاقة القانونية والتنظيمية التي تربط بين المحليات والحكومة المركزية.
- التوجه نحو تقليل الاعتماد على الحكومة المركزية في تمويل عمليات التنمية والاستثمار سواء المحلية او القومية والاعتماد في ذلك على الافراد والقطاع الخاص.

تدعيم الجهود الشعبية والذاتية في احداث التنمية المحلية وزيادة الاستثمارات الاقتصادية بما يحقق مداخيل دورية كافية للجماعة المحلية تمكنها من تأسيس قاعدة مالية قوية.