

دورا للامركزية الجبائية في تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية

د. أحمد طرطار جامعة تيسة.

د. منصور بن عمارة جامعة عنابة.

مقدمة:

اللامركزية طريقة من طرق التنظيم الاداري داخل الدولة الموحدة، تتضمن توزيع السلطة الادارية بين السلطة المركزية و بين هيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصها في هذا المجال لتأمين الحاجيات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية.⁽¹⁾ و منذ عدة سنوات مضت الجزائر لمحاولة إرساء مبدأ اللامركزية الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية، ويبدو هذا جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية (الولاية و البلدية) عبر الإصلاحات المستمرة و ذلك في كافة المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الثقافية و غيرها من الإصلاحات الجارية، وقد مست هذه الإصلاحات الجماعات المحلية كهيئة لامركزية أسندت لها مهمة إدارة المرافق المحلية للنهوض بمشاريع التنمية على المستوى المحلي . و من اجل قيام الجماعات المحلية بمهامها يجب أن تكون هناك موارد مالية لتغطية نفقاتها وتعتبر الموارد الجبائية أهم مصدر من مصادر التمويل.

و قد أثبتت تجارب العديد من الدول أنه كلما كانت درجة استقلالية الإدارة المحلية أكبر ازدادت قدرتها على توفير موارد مالية ذاتية، ويعني هذا تعزيز مبدأ اللامركزية ، أي استقلالية مالية الإدارة المحلية⁽²⁾.

1. اللامركزية الجبائية في الجزائر:

1. ماهية اللامركزية الجبائية:

1.1. تعريف اللامركزية الجبائية:

لقد أثبتت تجارب العديد من الدول أنه كلما كانت درجة استقلالية الإدارة المحلية أكبر ازدادت قدرتها على توفير موارد مالية ذاتية ويعني هذا تعزيز مبدأ اللامركزية أي استقلالية مالية الإدارة المحلية.

وبقصد تدعيم الاستقلالية المالية ، فقد اعتمدت العديد من الدول الفدرالية⁽²⁾ والموحدة نظاماً جبائياً لا مركزياً، يتم بموجبه تحويل المزيد من الصلاحيات الجبائية إلى الإدارات المحلية، لتتولى صلاحيات تحديد وفرض الضرائب المحلية وتحصيلها.

وتختلف درجة استقلالية الإدارة المحلية من دولة إلى أخرى، وتختلف كذلك في الدولة الواحدة بين المدن الكبرى والمدن الصغرى والساحلية والصحراوية؛ فنجد المدن الكبيرة في آسيا وأمريكا اللاتينية تتمتع باستقلالية سياسية واقتصادية واسعة تشبه في بعض الحالات اختصاصات الدولة، أما باقي الإدارات المحلية فصلاحياتها محدودة تشمل بعض الوظائف المعتادة التي تقوم بها الإدارة المحلية، مثل المنشآت التعليمية، المستشفيات، منشآت الرعاية الاجتماعية كرياض الأطفال، المرافق المختلفة الرياضية، الترفيهية، الثقافية، المسارح، دور العرض، المكتبات والمتنزهات.

تقتضي اللامركزية أن تتمتع السلطات المحلية بحرية تحديد مجال إشباع نطاق القاعدة الضريبية . فغياب هذه³ وتحديد معدلاتها، غير أن عدداً قليلاً من الدول تمنح هذه الحرية للسلطات المحلية الحرية هو إضعاف سياسة الضرائب المحلية ولمسؤولية السلطات المحلية أمام دافعي الضرائب، كما أن إدارة بعض الضرائب من قبل السلطة المركزية وتحويلها بالكامل إلى السلطات المحلية يُعد تعقيداً للنظام الجبائي، وقد يؤدي إلى عدم اهتمام الإدارة المركزية بهذه الضريبة؛ مما يؤدي إلى قلة حصيلتها؛ وبالتالي يمكن القول أن اللامركزية الجبائية تؤدي إلى تهمين الموارد المحلية؛ وبالتالي بذل الجهد في ترقية الموارد الجبائية والموارد الذاتية الأخرى.

وطبقاً لتصنيف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، يُحدّد مدى استقلالية الإدارة المحلية بالنسبة للدخل وفق شرطين هما: الحرية في تحديد القاعدة الضريبية، وتحديد معدل الضريبة. وعلى اعتبار أن الضرائب المحلية هي النسبة الأساسية والأهم في موازنات الإدارات المحلية، فإن القدرة على التحكم في هذه النسبة يُعد شرطاً أساسياً ومؤشراً هاماً لمدى استقلالية الإدارة المحلية⁽⁴⁾.

2.1. الأهداف الأساسية للامركزية الجبائية و الآثار المترتبة عنها :

1.2.1. الأهداف الأساسية للامركزية الجبائية:

تتمثل الأهداف الأساسية للامركزية الجبائية في تحقيق الفعالية، الشفافية، التقيد في مجال المالية العامة، وكذا الوحدة الوطنية، والاستقرار السياسي، وتحقيق نوع من المساواة بين المواطنين في مختلف المناطق⁽⁵⁾.

2.2.1. اثر اللامركزية الجبائية:

لقد حاول العديد من الباحثين إبراز أثر اللامركزية الجبائية على النمو الاقتصادي، وانتهت الدراسة التي اعتمدت على الإنفاق كمحددٍ لدرجة اللامركزية الجبائية إلى أن اللامركزية الجبائية لها أثرٌ سلبي؛ حيث تُخفّض من حصة الفرد ومن الناتج الداخلي الخام، وانتقدت هذه الطريقة لكونها لا تُفرّق بين الإنفاق المُتأتّي من الموارد المالية المُحصّلة محلياً والإنفاق الناتج من الموارد المُتحصّل عليها من الإعانات الحكومية. أما الدراسات التي اعتمدت على درجة تحويل الصلاحيات الجبائية كمحددٍ لدرجة اللامركزية الجبائية، فقد أظهرت أن اللامركزية الجبائية تُؤدّي إلى زيادة نسبة نمو الناتج الداخلي الخام، ولها أثرٌ إيجابي على النمو الاقتصادي⁽⁶⁾.

3.1. العلاقة بين المستفيدين من الخدمات و دافعي الضرائب:

تُعَدُّ العلاقة بين المستفيدين من الخدمات ودافعي الضرائب علاقةً هامةً على مستوى المالية العامة؛ وعليه فإنه يتعيّن على الإدارة المحلية أن تسعى لتوفير تكاليف الخدمات المقترحة من المستفيدين من هذه الخدمات. فالإيرادات المحصلة محلياً يجب أن تُتفق محلياً، بما يُحقّق منفعةً لدافعي الضرائب المحليين؛ وهذا ما يترتّب عليه أنه على المواطنين المحليين دفع ضرائب أعلى للحصول على خدماتٍ أعلى وأفضل، ويتّيح لهم حقّ مساهلة المسؤولين المحليين، ويرفع درجة حرصهم ودرجة اهتمامهم بالمال العام من ناحية، كما يُؤدّي إلى تنمية الوعي بأهمية مشاركتهم في تمويل المشاريع ومتابعتها من ناحيةٍ أخرى

2. اللامركزية الجبائية في الجزائر:

1.2. تعريف اللامركزية الجبائية في الجزائر:

بعد الاستقلال انتهجت الجزائر نظام اللامركزية الإقليمية، ويتمثّل ذلك في مستويين هما: الولاية، والبلدية، وهو ما يطلق عليه الجماعات المحلية المنتخبة.

تُعرّف الولاية بأنها « جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتُحدّث بموجب قانون، وهي جماعة لامركزية حائزة على السلطات المتفرقة للدولة، تقوم بدورها على الوجه الأكمل، وتُعبّر عن انشغالات ساكنيها، لها هيئات خاصة، أي مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة

«⁽⁷⁾. أما البلدية فهي: « جماعة إقليمية أساسية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتُحدث بموجب قانون ولها إقليمٌ واسمٌ ومركز »⁽⁸⁾.

وقد منح المشرع الجزائري البلديات صلاحيات واسعة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها. وبذلك فهي تتحمل مسؤولية هامة في التنمية المحلية؛ حيث تشير الإحصائيات المعتمدة بأن حصة الجبائية المحلية في أغلب البلديات في الجزائر تشكل أكثر من 90% من مجموع إيرادات هذه البلديات⁽⁹⁾؛ وعليه فإنه يتم التركيز في هذا على حرية تعبئة الموارد الجبائية المحلية، وتوزيع الموارد الجبائية المحلية.

تتوافر للبلدية موارد مالية أخرى غير جبائية ناتجة عن توظيف مواردها الخاصة المرتبطة باستغلال ممتلكاتها العقارية والمنقولة المنتجة للمداخيل، وجبائية تتمثل في مجموعة من الضرائب والرسوم تعود في بعضها كلية إلى البلدية، وفي بعضها تُوزع حصيلتها بين الدولة والجماعات المحلية، وهناك إيرادات يتم تقاسمها في إطار الصندوق المشترك للجماعات المحلية. كما منح المشرع الجزائري البلديات المسؤوليات التالية في توفير الموارد المالية:

- مسؤولية تعبئة وتسيير مالتها الخاصة المتمثلة في حصة الموارد الجبائية، مداخيل ممتلكاتها المنتجة للمداخيل والإعانات والاقتراضات.
- لا يمكن للبلديات أن تسجل إلا الضرائب والمساهمات والرسوم المنصوص عليها قانوناً والسارية المفعول.
- لا يمكن تحصيل أي ضريبة أو رسوم إلا بعد الموافقة التداولية المسبقة للمجلس الشعبي البلدي⁽¹⁰⁾.

وبناء على ما سبق ، فإن السؤال الذي يطرح نفسه: إلى أي مدى منح المشرع الجزائري الحرية للبلديات في تعبئة مواردها الجبائية ؟

وللإجابة عن هذا السؤال ولمعرفة مدى استقلالية البلديات في توفير الموارد المالية يجب دراسة درجة اللامركزية الجبائية في الجزائر، ولا يتأتى هذا إلا بدراسة عنصرين هما: الحرية في تحديد وعاء الضريبة، والحرية في تحديد معدل الضريبة.

2.2. عناصر اللامركزية الجبائية في الجزائر :

1.2.2. الحرية في تحديد وعاء الضريبة :

لقد حمل المشرع الجزائري البلديات مسؤولية أو صلاحية تعبئة الموارد المالية الخاصة، أهمها الضرائب والرسوم المحلية، من خلال المادة 146 من قانون البلدية. وتقتضي هذه المسؤولية أن تتكفل البلدية بتحديد وعاء الضرائب والرسوم المحلية، وتحديد معدلاتها ومتابعة تحصيلها. في نفس الوقت، وضعت المادة 164 من قانون البلدية إطاراً لفرض الضرائب والرسوم المحلية؛ حيث نصت أنه لا يمكن للبلدية أن تسجل أية ضرائب أو رسوم غير منصوص عليها في القوانين السارية⁽¹¹⁾ (المفعول، أي أن استحداث الضرائب والرسوم هو من اختصاص الدولة فقط

2.2.2. الحرية في تحديد معدل الضريبة :

إن المشرع الجزائري أوجب بأن يكون تحصيل الضرائب والرسوم المنصوص عليها قانوناً طبقاً للمادة 165 من قانون البلدية بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي⁽¹²⁾؛ وعليه فإن القوانين الجبائية تحدّد مجالات معينة، وعلى الإدارة المحلية أن تتخذ قراراتها ضمن هذه المجالات المتعلقة بتحصيل الضرائب والرسوم المحلية.

II. دور موارد الجبائية المحلية في تمويل الجماعات المحلية:

1. تعريف موارد الجبائية المحلية في الجزائر ومكوناتها:

1.1. تعريف موارد الجبائية المحلية في الجزائر:

هي الموارد الجبائية المفروضة من طرف الدولة، والتي تجب لحساب الجماعات المحلية، وتتمثل في الموارد المباشرة (هي الرسم العقاري والرسم التطهيري، و الرسم على النشاط المهني) والموارد الجبائية الغير مباشرة (الرسم على القيمة المضافة جزء منها)⁽¹³⁾

2.1. مكونات موارد الجبائية المحلية في الجزائر:

أ- من حيث سلطة تحديد الوعاء الضريبي: تقوم الدولة بموجب القوانين تحديد كل أنواع الضرائب وأوعيتها، سواء تلك التي تعود حصيلتها كلياً أو جزئياً إلى الجماعات المحلية؛ حيث إن هذه الأخيرة لا تتمتع بأية حرية في تحديد الوعاء الضريبي أو فرض ضرائب معينة، بينما تمنح للمجالس الشعبية البلدية سلطة فرض رسوم للإقامة والتطهير والحفلات بموجب مداولات تتم المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية.

ب- من حيث سلطة تقدير معدل الضريبة:

تقوم الدولة بموجب القوانين الإخضاع في كل الضرائب والرسوم، وتحدّد مجالاً يتضمّن الحد الأقصى والحد الأدنى لمبالغ عدد من الضرائب والرسوم.

ج- من حيث الجهة القائمة بالتحصيل:

تقوم الدولة بجباية كل الضرائب من جهة، وتقوم بتوزيعها وتحويلها إلى مختلف الهيئات المحددة والبلديات المعنية من جهة أخرى وليس من صلاحيات البلديات متابعة التحصيل أو متابعة المتخلّفين عن الدفع، في حين تتمتع البلديات بسلطة تحصيل بعض الرسوم بطريقة مباشرة لكون هذه الرسوم تدفع مقابل خدمات أدتها لهم.

د- من حيث تقسيم الضرائب:

تحدّد الدولة نسب توزيع حصيلة الضرائب بين الدولة والجماعات المحلية، كما تُحدّد المعايير المتبعة في توزيع موارد الصندوق المشترك للجماعة المحلية، وتشرف على إدارة الصندوق من خلال المجلس التوجيهي الذي يرأسه وزير الداخلية والجماعات المحلية أو ممثله.

ومما تجدر الإشارة إليه، أن الإعانات التي يقدمها الصندوق أو الدولة، غالباً ما تكون مرفقة بتعليمات وشروط عن كيفية استعمال هذه الاعتمادات، هذا من جهة، وأن موازنة البلدية خاضعة لمصادقة مصالح الوصاية من جهة ثانية ... والجدول التالي يوضح الضرائب والرسوم المحلية في الجزائر مع بيان الجماعات والهيئات القائمة بالتصفية أو تحصيلها ونسب توزيعها:

جدول رقم 1 الضرائب والرسوم المحلية في الجزائر والجماعات والهيئات القائمة بتصفياتها وتحصيلها ونسب توزيعها				
نوع الضريبة أو الرسم	الهيئة المكلفة بتصفية الضرائب والرسوم	المعدل المطبق	الهيئة المكلفة بالتحصيل	كيفية التوزيع
الرسم العقاري على الملكيات المبنية وغير المبنية، المواد 267-284 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم.		من 5 - 10% بالنسبة للملكيات المبنية وتختلف النسبة المطبقة بين المناطق العمرانية وغير العمرانية وحسب المساحة. و3% بالنسبة للأراضي الفلاحية.	أمين خزانة البلدية.	100% إلى خزانة البلدية.
رسم التطهيري المواد 266-263 من قانون الضرائب المباشرة.	يحدد مبلغ الرسم بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي ويخضع لمصادقة السلطة الوصية.	بين 500 - 1000 دج للمحلات السكنية. بين 1000 دج و 10000 دج للمحلات ذات الاستعمال مهني، تجاري أو حرفي.	الجزائرية للمياه، بواسطة فواتير المياه.	100% إلى خزانة البلدية.
الرسم الخاص على رخصة البناء.	رئيس المجلس الشعبي البلدي.	- رخص البناء 1500-20000. - رخص التجزئة 800-80000 دج. - رخصة الهدم 100 دج. - شهادات المطابقة 500-2500 دج. - شهادات التعمير والتقسيم 500 دج	أمين خزانة البلدية.	100% إلى خزانة البلدية.
الرسم على الإعلانات الضوئية، المواد 123-122 من	رئيس المجلس الشعبي البلدي	- رسم طابع سنوي قدره 200 دج للمتر المربع أو جزء من المتر المربع.	أمين خزانة البلدية.	100% إلى خزانة البلدية.

قانون الطابع.				
الرسم الخاص بالإعلانات والصفائح المهنية، مادة 56 من قانون المالية 2000.		- الورق العادي من 20 - 30 دج. - ورق مجهز ومحمي 40 - 80 دج. - الإعلانات المدهونة 500 - 750 دج.	أمين خزانة البلدية.	100% إلى خزانة البلدية.
الرسم على السكن المادة 67 من قانون المالية 2003.	رئيس المجلس الشعبي البلدي	- 300 دج للمحلات ذات الطابع السكني. - 1200 دج للمحلات ذات الطابع المهني.	يحصل الرسم من خلال فاتورة الكهرباء والغاز من قبل مصالح سونلغاز ثم يدفع إلى قبضة الضرائب المختلفة.	يدفع إلى الصندوق الخاص لإعادة الاعتبار للحظيرة العقارية لبلديات الولاية.
الرسم على الإقامة المواد 59-66 من قانون المالية 1998.	يحدّد الرسم بموجب مداولة	- 10 دج عن الشخص الواحد في اليوم ولا تزيد 50 دج للعائلة.	يحصل من قبل أمين خزانة البلدية عن طريق أصحاب الفنادق ومؤجري الشقق... الخ.	100% إلى خزانة البلدية.
الضرائب على الأملاك، المواد من 274-281 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم.	مفتشية الضرائب.	- تفرض وفق جدول تصاعدي.	قابض الضرائب.	الدولة 60%، البلديات 20% الصندوق الوطني للسكن 20%.
الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المادة 60 من قانون المالية 2006	مفتشية الضرائب	- 10 دج لإطارات السيارات الثقيلة. - 5 دج لإطارات السيارات الخفيفة.	قابض الضرائب.	10% للصندوق الوطني للتراث الثقافي، 15% للدولة 25% للبلديات، 50% للصندوق الوطني لتهيئة البيئة وإزالة التلوث.
الرسم على القيمة المضافة	مفتشية الضرائب .	- المعدل العادي 17%. - المعدل المنخفض 7%.	قابض الضرائب.	الرسوم المحصلة من العمليات داخل الجزائر: 80% للدولة 10% للبلديات، 10% للصندوق المشترك للجماعات

المحلية، أما الرسوم من عملية الاستيراد 85% الدولة، 15% للصندوق المشترك للجماعات المحلية.				
رسم على الذبائح.	5 دج لكل كغ.	أمين خزانة البلدية.	3,5 دج للكيلوغرام للبلديات 1,5 دج للكيلو غرام لصندوق حماية الصحة	
قسمة السيارات.	قباوض الضرائب، عند التحصيل	- من 3000 دج إلى 15000 دج.	قباوض الضرائب.	الدولة 20%، للصندوق المشترك للجماعات المحلية 80%.
الضريبة الجزائية الوحيدة.	مفتشية الضرائب.	- 6%: نشاط الشراء لأجل البيع. - 12%: قطاع الخدمات والحرف.	قباوض الضرائب	الدولة 50%. البلديات 45%. الصندوق المشترك 5%.
الرسم على الحفلات.	المجلس الشعبي البلدي.		أمين خزانة البلدية.	100% للبلدية.

(14) المصدر: محمد شكرين و محمد بالهادي، « إصلاح الجبائية المحلية وآثاره المرتقبة على التنمية المحلية »، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول: « التنمية المحلية في الجزائر: واقع وآفاق » الذي نظمه المركز الجامعي برج بوعريش يومي 14-15 أفريل 2008.

مما سبق يمكن ملاحظة أنه لا يمكن الحديث عن لامركزية حقيقية في الجزائر؛ فالبلديات غير مستقلة ولا تتمتع بالحرية المطلقة في تدبير مواردها المالية الجبائية، كما أن التشريع الجبائي لم يترك مجالاً واسعاً للبلديات في فرض الضرائب

والرسوم التي يراها مناسبة؛ وهذا ما يجعل المسؤولية الموكلة إليها بموجب المادة 146 من قانون البلدية مسؤولية يمكن اعتبارها شكلية وصورية⁽¹⁵⁾؛ الأمر الذي ينعكس بدوره على حصيلة الضرائب والرسوم الذي ينجز عنه ضعف قدرة البلدية على خدمة المرفق العام.

2. كيفية توزيع حصيلة الجبائية المحلية و مبررات توزيع مواردها:

1.2. كيفية توزيع حصيلة الجبائية المحلية :

لقد أثمرت الإصلاحات الجبائية لسنة 1992 عن تصنيف الضرائب العائدة للجماعات

المحلية على أساس تصنيف اقتصادي والذي يصنفها إلى ضرائب على النشاط وضرائب على الممتلكات أما التصنيف الإداري فيصنفها إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة ، وقد جاء قانون الضرائب المباشرة لسنة 1992 بتصنيف عضوي حيث حدد الضرائب العائدة للدولة والجماعات المحلية وخص البلديات بأنواع من الضرائب (الرسم عقاري ورسم التطهير)، كما أن توزيع الموارد الجبائية بين الجماعات المحلية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية يوكل الى السلطة المركزية باعتبارها الهيئة المسؤولة عن المالية العامة للدولة وفيما يلي يتم التطور إلى أسباب تملك الدولة سلطة توزيع الجبائية المحلية وكيفية توزيعها .

2.2. مبررات توزيع الموارد الجبائية:

لقد عمدت الدولة الجزائرية إلى إسناد مهمة توزيع الموارد الجبائية على الجماعات المحلية إلى السلطة المركزية باعتبارها الهيئة المسؤولة على المالية العامة للدولة ، نظرا إلى أن مقاييس كفاءة الهيئات المحلية المنتخبة لجباية هذا النوع من الموارد ضعيفة وترجح الكفة إلى السلطة المركزية ، و هناك مبررات جعلت من الدولة تتخذ مثل هذا الإجراء:

*الكفاية الإدارية في تحديد إيرادات الممولين : تتوقف الكفاية الإدارية على قدرات السلطة المركزية في الحصول على كافة المعلومات المتعلقة بالمولين الخاضعين للضريبة ، هذه المعلومات تتوفر على مستوى الإدارة الجبائية المكلفة بالمتابعة والتي تملك نظاما معلوماتيا جبائيا يساعدها على جمع المعلومات الضرورية، هذا المبرر أساسه أن النشاط الممارس من قبل الممولين قد يمتد لأكثر من بلدية أو ولاية ، فكلما كان حجم الجماعة المحلية كبيرا كلما حجم النشاط الممول، لهذا فان ترك الجبائية في يد السلطة المركزية يحقق كفاية إدارية اكبر .

3. واقع الجبائية المحلية في الجزائر:

تُعتبر مشكلة التمويل المحلي من أهم الصعوبات التي تواجه الإدارة المحلية في الجزائر؛ فالعجز المستمر الذي تعاني منه موازنات أغلب البلديات انعكس بشكل مباشر على مستوى التنمية المحلية. فبالإضافة إلى محدودية الإيرادات المالية المحلية، فإن الجماعات المحلية بصفة عامة مثقلة بالديون؛ حيث إن عدد البلديات التي تعاني من العجز المالي على المستوى الوطني، أي إيراداتها أقل من نفقاتها في قسم التسيير حسب تقرير المجلس الوطني للاقتصاد والاجتماعي (اللجنة الخاصة بالمالية المحلية الدورة الثامنة عشرة جويلية 2001)، ص 45. وكذلك تقرير اللجنة الوزارية المشتركة (وزارة الداخلية، ووزارة المالية) حول إصلاح المالية المحلية.

ان الدراسات تبين تطور وازدياد عدد البلديات التي تعاني من العجز المالي في ميزانياتها؛ حيث إن مشكل العجز في ميزانيات البلديات قبل سنة 1990 لم يكن مطروحاً بشدة؛ حيث إنه لم يكن يتجاوز 100 بلدية، حيث كانت المنح المقدمة لسد العجز تغطي العجز بنسبة 100%. أما بعد سنة 1990 عدد البلديات العاجزة تزايد بشكل كبير بحيث صعب من مهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي اصبح يقدم للبلديات منح سد العجز فقط في حدود 60% الى 90%.

III . دور الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

لقد كانت للإدارة المحلية وظائف متعلقة بإشباع الحاجات الأساسية كالتعليم والصحة والنقل، وعلى الرغم من أن الإدارة المحلية كانت حرة في الاضطلاع بمسؤوليات أخرى، فإنها كانت مهتمة أكثر بتوفير المال. ويسبب التغييرات المجتمعية العامة، وُجدت لامساواة كبيرة في الخدمات المقدمة للأفراد في الأجزاء المختلفة من الوطن، وقد برزت هذه اللامساواة كمشكلة أساسية مع تطور المجتمعات. ومن أجل تمكين الإدارة اللامركزية من تمويل الخدمات من جهة، ومن أجل المساواة في أغلب الخدمات المقدمة من جهة أخرى، تركزت الإدارة العامة، وجلبت هذه المركزية معها قوانين ولوائح، لتكون هذه الخدمات إجبارية على الإدارة اللامركزية؛ وتوافق مع هذا أن أصبحت الإعانات المالية من الحكومة المركزية ضماناً للالتزام الإدارة المحلية بمعايير الأداء والمساواة التي وضعت مركزياً. وقد ساعدت جملة من التنظيمات بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية لإشباع الحاجات الأساسية بشكل متوازن في جميع أجزاء الوطن، من هذه التنظيمات والإجراءات "الصندوق المشترك للجماعات المحلية".

1. تعريف الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

هو مؤسسة مالية عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أنشئت لخدمة الجماعات المحلية، وهي تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية. أنشئ الصندوق بموجب المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986، وقد جعلت التعليمات الإطار رقم 1 الصادرة عن وزارة الداخلية بتاريخ 20 جانفي 1988 مهامه لامركزية في مجال التجهيز والاستثمار، وذلك بمنح تخصيصات إجمالية للولاة الذين يقومون بتوزيعها⁽¹⁶⁾.

2. تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وتسييره:

يدير الصندوق مجلس للتوجيه، يرأسه وزير الداخلية والجماعات المحلية، ويضم 14 عضواً: 50% منتخبون، و 50% مُعيّنون، والجدول التالي يوضح ذلك:

جدول رقم (2): أعضاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية

الأعضاء المنتخبون	الأعضاء المعيّنون
• رئيسان لمجلسين شعبيين ولاتيين، منتخبين من طرف نظرائهم، يمثل كل واحد منهم قسماً من التراب الوطني: منطقة الوسط الشرقي، ومنطقة الوسط الغربي. • خمسة رؤساء بلديات منتخبين من طرف نظرائهم، يمثل كل واحد منهم قسماً من التراب الوطني: الشرق، الوسط، الغرب، الجنوب الشرقي، الجنوب الغربي.	• وال واحد يُعيّنه وزير الداخلية والجماعات المحلية، ممثل واحد عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ثلاثة ممثلين عن وزارة المالية: المديرية العامة للميزانية، والضرائب، والتجهيز. • مديران عامان عن الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية، وبنك التنمية.

المصدر: الجدول من إعداد الباحث بالاستناد إلى: المرسوم رقم 266/86 بتاريخ 04 نوفمبر 1986 المتضمن تحويل الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ووضعها تحت وزارة الداخلية.

يقرّر مجلس التوجيه البرامج السنوية للصندوق، والميزانية، والحسابات، والحصائل، وكل القضايا المتعلقة بتسيير الصندوق، ويكلف مدير الصندوق بضمان تسيير هذه المؤسسة التي تتميّز بإيرادات ونفقات ضخمة.

3. مكونات الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

تتكوّن موارد الصندوق المشترك من حصص الضرائب والرسوم والمشار إلى أهم عناصرها في الجدول السابق، بالإضافة إلى مساهمة جميع البلديات في صندوق الضمان للضرائب المحلية بنسبة 2% من الإيرادات الجبائية المحلية لكل بلدية. وتوزع موارد هذا الصندوق إلى: إعانات التسيير، وإعانات التجهيز والاستثمار.

1.3. إعانات التسيير:

يمنح الصندوق إعانات هي:

- تخصيص منح معادلة التوزيع: تحسب قيمتها وتُخصَّص لبلديات معينة (معدل ثرائها أقل من معدل الثراء الوطني) كالتالي:
 - يحسب معدل ثراء كل بلدية، وذلك بقسمة مجموع إيرادات البلدية على مجموع سكان نفس البلدية.
 - يحسب معدل الثراء الوطني، وذلك بقسمة مجموع إيرادات جميع البلديات (الوطن) على مجموع سكان جميع البلديات (سكان الوطن). هذا المتوسط يسمى مؤشر التوازن الوسطي.
- كل بلدية مؤشر ثرائها أعلى من مؤشر التوازن الوسطي لا تقدّم لها منحة معادلة التوزيع، وكل بلدية مؤشر ثرائها أقل من مؤشر التوازن الوسطي تتحصّل على مساعدة مالية تسمى منحة معادلة التوزيع، وتُحسب بالفرق بين المؤشر الوطني ومؤشر البلدية مضروباً في عدد سكان البلدية⁽²⁰⁾.
- هذه المنحة هدفها التقليل من الفوارق بين البلديات الغنية والبلديات الفقيرة؛ بقصد إيجاد نوع من التوازن في التنمية المحلية (التوازن الجهوي)، والتساوي نوعاً ما في إشباع الحاجات والخدمات المقدّمة للأفراد في الأجزاء المختلفة من الوطن.
- الإعانة الاستثنائية للتوازن: بالإضافة إلى إيرادات البلدية الأخرى، وإذا لم تكف معها منح معادلة التوزيع بتغطية العجز المسجّل في قسم التسيير للموازنة، يقوم الصندوق بتقديم منحة أخرى استثنائية (للتوازن)؛ بقصد سد العجز المسجّل في قسم التسيير. هذه المنحة تُخصَّص للجماعات المحلية التي تواجه وضعاً مالياً صعباً للغاية؛ وبالتالي لا تسمح لها مواردها الإجمالية من تغطية النفقات الإجبارية، كالأجور وأعبائها المختلفة، ومصاريف البريد والمواصلات، ومصاريف الكهرباء والغاز والماء، ... الخ.
- إعانات خاصة: في إطار مواجهة الكوارث، يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بمنح إعانات خاصة استثنائية للجماعات المحلية التي تواجه كوارث أو أحداث طارئة، وذلك في إطار الإسعافات الأولية، في انتظار أن تقوم الدولة بوضع جهازٍ لمساعدة وإسعاف الجماعة المحلية التي تتعرّض لكوارث طبيعية أو أحداث طارئة.
- تعويضات نقص القيمة في الإيرادات الجبائية: تعتمد صناديق الضمان من أجل القيام بهذا الدور على المساهمات (2%) التي تمنحها كل من البلدية والولاية لهذا الصندوق سنوياً، بالإضافة إلى حاصل الجداول الإضافية التي تعود إلى البلديات أو الولايات الصادرة بعنوان

السنوات السابقة، ضف إلى ذلك مبلغ الفائض من قيمة تقديرات الضرائب التي تبلغها إدارة الضرائب إلى البلديات والولايات⁽¹⁷⁾.

2.3. إعانات التجهيز والاستثمار:

تُمنح هذه المساعدة للتمويل الكلي أو الجزئي لمشاريع التجهيز الأساسية الخاصة بإنجاز الهياكل القاعدية والتي لها علاقة باحتياجات المواطنين، لا سيما في ميدان التزويد بالمياه الصالحة للشرب وقنوات الصرف الصحي....الخ.

- الصيغة المركزية: توزّع الاعتمادات بالدرجة الأولى على البلديات المحرومة، ويتمّ التمويل على أساس ملفات تقوم بإعدادها البلديات، ويقرّها مجلس التوجيه للصندوق المشترك للجماعات المحلية في حدود الوسائل المالية المتاحة. وعموماً توزّع الإعانات بنسبة 20% للولايات، و 80% على البلديات.
- الصيغة اللامركزية: يضبط الصندوق المشترك للجماعات المحلية مشروع توزيع الموارد المخصّصة للتجهيز في شكل تخصيص إجمالي، مع مراعاة عدد السكان، والموارد الإجمالية، وعدد البلديات في كل ولاية، والمنطقة الجغرافية. بعد مصادقة مجلس التوجيه، يحرّر إذن بصرف الاعتمادات لفائدة الولايات التي تتكفل بتوزيعها على البلديات⁽¹⁸⁾.

الخاتمة:

إن الجماعات المحلية كهيئة إدارية لامركزية أسندت لها مهمة إدارة المرافق المحلية تحرص على تطبيق مختلف الإصلاحات و تفعيل دور المواطنين على مستوى القاعدة في وضع و تنفيذ مختلف البرامج التنموية و بتبني كل الآفاق و التطلعات التي من شأنها تحقيق تنمية محلية تعزز و تقوي التنمية الوطنية في إطار شامل ومتكامل.

فمن أجل تمكين الإدارة اللامركزية من تمويل الخدمات من جهة، ومن أجل المساواة في أغلب الخدمات المقدمة من جهة أخرى، تمركزت الإدارة العامة، وجلبت هذه المركزية معها قوانين ولوائح، لتكون هذه الخدمات إجبارية على الإدارة اللامركزية؛ وتوافق مع هذا أن أصبحت الإعانات المالية من الحكومة المركزية ضماناً للالتزام الإدارة المحلية بمعايير الأداء والمساواة التي وضعت مركزياً. وقد ساعدت جملةً من التنظيمات بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية لإشباع الحاجات الأساسية

بشكلٍ متوازن في جميع أجزاء الوطن، من هذه التنظيمات والإجراءات "الصندوق المشترك للجماعات المحلية". الذي يعتبر أنجع وسيلة في إطار الجباية المحلية لتمويل الجماعات المحلية حيث يعمل كجهاز فعال عن طريق إعانات التسييرو إعانات التجهيز والاستثمار

و لكن بصفة عامة لا يمكن الحديث عن لامركزية حقيقية في الجزائر؛ فالبلديات غير مستقلة ولا تتمتع بالحرية المطلقة في تدبير مواردها المالية الجبائية، كما أن التشريع الجبائي لم يترك مجالاً واسعاً للبلديات في فرض الضرائب والرسوم التي يراها مناسبة؛ الأمر الذي ينعكس بدوره على حصيلة الضرائب والرسوم الذي ينجز عنه ضعف قدرة البلدية على خدمة المرفق العام

المراجع:

(1) ناصر لباد، القانون الاداري (التنظيم الاداري، الجزء الاول)، الطبعة الثانية 2001 ص 56

(2) عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 24، ص 25.

(3) قانون رقم 08/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990 والمتعلق بالبلدية.

(4) قانون رقم 09/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990 والمتعلق بالولاية.

(5) قدور بن عيسى، « إشكالية الجباية المحلية »، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول « السياسة الجبائية الجزائرية في الألفية الثالثة »، الذي نظمته جامعة البليدة يومي 11-12 ماي 2003.

(6) اللجنة الخاصة بالمالية المحلية، التطور الذي يجب إضافؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، المجلس الوطني للاقتصاد والاجتماعي، الجزائر الدورة الثامنة عشرة جويلية 2001.

(7) المادة 01 والمواد من-84 إلى 165 من القانون 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية.

(8) محمد شكرين و محمد بالهادي، « إصلاح الجباية المحلية وآثاره المرتقبة على التنمية المحلية »، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول: « التنمية المحلية في الجزائر: واقع وآفاق » الذي نظمه المركز الجامعي برج بوعرييج يومي 14-15 أفريل 2008.

- (9) المرسوم رقم 266/86 بتاريخ 1986/11/04، المتضمن تحويل الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ووضعها تحت وزارة الداخلية.
- (10) منظمة الزراعة والأغذية، اللامركزية والضرائب على الملكية الريفية، منظمة الزراعة والأغذية للأمم المتحدة، روما، 2004.
- (11) المرجع السابق، المادتان 146، 164.
- (12) المرجع السابق، المادة 165.
- (13) القانون رقم 08/90 الصادر في 07.04.1990 والخاص بالبلديات الجديدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 15 الصادرة في 1990.04.11
- (14) المرجع السابق، المادة 146.
- (15) التعليمات الإطار رقم 1 الصادرة عن وزارة الداخلية بتاريخ 1988/01/20.
- (16) تتميز طبيعة الجماعات المحلية في الجزائر بتنوع كبير لمستويات الثراء والفقر يمتد من البلديات الأكثر غنى التي تتجاوز قيمتها 9000 دج لكل ساكن، مثل الرويبة، إلى البلديات الأكثر فقرًا التي يقل مؤشر ثرائها عن 100 دج لكل ساكن، مثل بلدية أولاد سعيد.
- (17) المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مرجع سابق، ص 39.
- (18) تعليمات وزارة الداخلية والجماعات المحلية المؤرخة في 1998/01/25 المتعلقة بشروط المساعدة على قسم التجهيز.