

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة الإخوة منتوري قسنطينة



كلية الحقوق

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري
تخصص: الإدارة العامة القانون و تسيير الأقاليم

النظام الجبائي و انعكاساته على استقلالية البلدية في

تحت إشراف الأستاذة الدكتورة:
زهية موسى

من إعداد الطالبة:
شبيب مريم

نوقشت في 21/06/2016

أعضاء لجنة المناقشة:

- أ.الدكتور محمد زغداوي: أستاذ التعليم العالي، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة..... رئيسا
أ.الدكتورة زهية موسى: أستاذة التعليم العالي، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة.....مشرفة و مقررة
أ.الدكتور علي بن شعبان: أستاذ محاضر (أ)، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة..... عضوا

السنة الجامعية: 2015/2016

المقدمة

لقد اتبع المشرع الجزائري نظام اللامركزية الإدارية كطريقة للتنظيم الإداري، فحسب المادة 15 من دستور سنة 1996 المعدل و المتمم سنة 2008، فإن " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية"، و تعتبر البلدية قاعدة اللامركزية، فهي أقرب وحدة إدارية للمواطن، فهي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، حيث تتمتع بمهام و صلاحيات عديدة و متنوعة تشمل جميع القطاعات، فهي المحرك الرئيسي للتنمية المحلية، و حتى تتمكن من ممارسة هذه المهام الملقاة على عاتقها، و تلبية إحتياجات مواطنيها، لابد أن تتوفر على موارد مالية تسمح لها بتغطية مختلف الأعباء الناتجة عن ممارسة نشاطها و تدخلاتها المختلفة، لذلك فقد منحها المشرع الشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة¹، فتوفر الموارد المالية المحلية، يعتبر ركيزة الإستقلالية المحلية.

إن الإستقلالية المالية هي حجر الزاوية في تجسيد نظام اللامركزية الإدارية، فلا يمكن الحديث عن حرية البلدية في ممارسة مهامها و صلاحياتها، و اتخاذ قراراتها بكل استقلالية، دون تمتعها بالإستقلالية المالية الحقيقية، فالمالية المحلية تعكس قدرة أو عدم إستطاعة البلدية تجسيد ما تريد، فكلما كانت الموارد المالية للبلدية هامة و كافية، كلما زادت إستقلاليتها، و العكس، كلما كانت مرتبطة بالموارد الخارجية (الإعانات و القروض)، كلما كانت مهامها الخاصة بالتنمية الإقتصادية مهددة، بالإضافة إلى زيادة إرتباطها و خضوعها للسلطة المركزية².

إن دراسة مختلف مصادر تمويل البلدية تبين أنها تتكون من مصادر ذاتية خاصة بها، و مصادر خارجية تمنحها الدولة، و هيآت أخرى، فمصدر هذه الموارد المالية يعكس درجة تحكم البلدية بها.

فالموارد المالية الذاتية هي التي تسمح للبلدية بالتحكم في ماليتها، و بالتالي ضمان إستقلاليتها المالية، و تتكون هذه الموارد الذاتية بنسبة كبيرة من الموارد الجبائية تصل إلى 90%، مقابل 10% فقط من الموارد المتأتية من مداخيل الأملاك و الإستغلال.

¹- المادة الأولى من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 لسنة 2011.

² - (Z).Moussa. "les finances locales : une tentative d'approche". Annales de l'Unité de Recherche Afrique - monde Arabe, université mentouri Constantine, 1998, p.33.

فإذا كانت الموارد الجبائية عبارة عن موارد ذاتية للبلدية، فمن المفروض أنها تسيطر عليها و تتحكم فيها من خلال مشاركتها بتحديد مختلف الأوعية الضريبية، و نسب الضريبة و القيام بتحصيلها، و إنفاقها على الأعباء التي تراها ضرورية.

إلا أن الواقع يبين أن البلدية لا تتمتع بهذه السلطة، فالمشرع الجزائري لا يسمح للجماعات المحلية ومنها البلدية بإنشاء الضرائب، بل ترك أمر ذلك للهيئة التشريعية دون سواها، تطبيقاً لمبدأ "لا ضريبة بدون قانون"، كما أنه لا يسمح لها بتحديد أوعية الضريبة و معدلاتها، و كذا تحصيلها، فهي لا تتمتع بأي سلطة في مجال الجباية، إلا فيما يخص تحديد معدلات بعض الإتاوات، إلا أن المشرع قيدها بتحديد المعدل الأدنى و الأقصى لها، و الذي لا يجب على البلدية تجاوزه، و هذا راجع لطبيعة النظام الجبائي الجزائري المتمركز في يد الدولة التي تتولى القيام بكل ما يتعلق بالجباية بداية من فرض الضريبة إلى غاية تحصيلها و توزيعها فيما بينها و بين الجماعات المحلية.

فالنظام الجبائي الجزائري يتميز بكونه هجين و معقد، إذ يحتوي على بعض الضرائب المحلية، التي تشترك فيها الجماعات المحلية، ضرائب موجهة للدولة، و ضرائب مشتركة بين الدولة و الجماعات المحلية، بالإضافة إلى بعض الضرائب و الرسوم الخاصة بالبلدية وحدها، و بتمركز الجباية في يد الدولة، فإن هذا يجعلها تحوز لنفسها أغلبية الضرائب الهامة ذات المردودية العالية حيث تستفيد منها بنسب كبيرة جدا عكس البلدية التي يعود إليها الجزء المتبقي، إلى جانب استفادتها كليا من ناتج بعض الضرائب و الرسوم الضعيفة المردودية.

أما الموارد الذاتية للبلدية من غير الجباية، المتمثلة في المداخل المتأتية من استغلال ممتلكاتها بالإضافة إلى العائدات المالية الناتجة عن مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها، تتميز بالضعف الشديد رغم أهميتها و دورها في ضمان الإستقلالية المالية للبلدية باعتبارها موارد ذاتية خاصة بالبلدية و لها حرية التصرف فيها.

إن هذا الضعف في الموارد المالية، الذي يقابله تزايد كبير في الأعباء المحلية، بالإضافة إلى تفادي البلديات اللجوء إلى طلب القروض لعدم قدرتها على التسديد، يفتح المجال واسعا لتدخل الدولة في مالية البلدية عن طريق منحها إعانات مختلفة في إطار مجموعة من البرامج و مخططات التنمية و كذا صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية (صندوق الجماعات المحلية المشترك سابقا) المنشأ سنة 2014

بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14-116³، الذي يعتبر خزان للموارد المالية التي تضعها السلطة المركزية في حوزته من أجل إعادة توزيعها على الجماعات المحلية.

إلا أن هذه الإعانات التي تتلقاها البلدية، تكون ضمن إطار قانوني يحدد مسبقا إجراءات منح الإعانة و كيفية إنفاقها و أشكال الرقابة عليها لضمان حسن استغلالها للمصالح العام و تعبر السلطة المركزية من خلال هذه الإجراءات عن الإستقلالية المحدودة للبلدية باحتفاظها بحق الإشراف و التوجيه، و هذا ما يؤدي إلى توجيه القرار المحلي، تخصيص الإعانات لمشاريع محددة، و كذا تخطيط التنمية المحلية.

فالنظام الجبائي أصبح وسيلة في يد الدولة للتحكم في مالية البلديات و ممارسة الوصاية الحقيقية عليها و بالتالي المساس بمبدأ إستقلاليتها، لأن الدولة هي التي تملك سلطة توزيع الجباية ، رغم أن التحصيل يتم على المستوى المحلي، حيث أن الدولة تستفيد بقسط كبير من هذه الموارد ولا تستفيد البلديات منها إلا بنسبة ضئيلة جدا، فلا يوجد نظام جبائي محلي قائم بذاته بل هو مجرد امتداد للنظام الجبائي الوطني، مما يؤدي حتما إلى تبعية البلدية للسلطة المركزية.

و بالتالي فإنه من أجل تدعيم استقلالية البلدية و الحد من تحكم السلطة المركزية يجب إعادة النظر في هذا النظام الجبائي، الذي لا يمكن للبلديات من التمتع بموارد جبائية كافية للقيام بدورها التنموي كجماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية، فهو يترك المجال واسعا أمام التدخلات المالية للدولة، فالقاعدة تقول أن من يمول هو من يتحكم و هو من يقرر، و بما أن الجباية هي أهم مصدر للتمويل المحلي فهي تنعكس مباشرة على استقلالية البلدية لأن مصدر هذا التمويل في هذه الحالة هو السلطة المركزية.

فالجباية المحلية هي من دعائم اللامركزية، إلا أنها تختلف من دولة إلى أخرى حسب السياسة التي تتبعها كل منها، و جرعة اللامركزية التي تريد ضخها.

من هنا حاولت الاهتمام بموضوع النظام الجبائي و انعكاساته على استقلالية البلدية في الجزائر، فالأسباب التي دفعتني إلى اختيار هذا الموضوع، تتمثل في محاولة تسليط الضوء على انعكاسات قيود النظام الجبائي على استقلالية البلدية لأن تطبيق مبدأ اللامركزية الإقليمية له دور هام في تحقيق التنمية المحلية و بلوغ أهداف البلدية بصفقتها جماعة إقليمية قاعدية، و بروزها ككيان قائم بذاته و ليس مجرد إمتداد

³ - المرسوم التنفيذي رقم 14-116، المؤرخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره، الجريدة الرسمية رقم 19 لسنة 2014.

إقليمي للدولة على المستوى المحلي، كما أن هذا المبدأ يواجه العديد من المفارقات، فمن جهة نجد ضرورة خلق جباية محلية حتى لا تكون البلدية تابعة للسلطة المركزية بسبب إعتماها بالدرجة الأولى على الموارد الجبائية، و من جهة أخرى فإن المواطن لا يمكنه أن يتحمل هذا الإزدواج الضريبي.

بالإضافة إلى قلة الدراسات التي تناولت هذا الموضوع، فقد تمت معالجة موضوع الجباية من جانب المالية العامة، كما تمت دراسة موضوع استقلالية الجماعات المحلية بحد ذاته و لكن أريد من خلال هذا البحث، دراسة هذا الموضوع من جانب القانون الإداري و تسليط الضوء على تأثير النظام الجبائي على سلطة اتخاذ القرار المحلي.

حيث تركز إشكالية هذا البحث في وجود العديد من المفارقات، فإذا كان توفر الموارد المالية الكافية و الفعالة هو ضمان لاستقلالية البلدية المنصوص عليها في مختلف الدساتير و النصوص القانونية، فكيف يمكنها إتخاذ قراراتها بكل حرية في ظل تحكم الدولة في مواردها المالية من خلال سيطرتها على النظام الجبائي؟

إن هذه الإشكالية تثير مجموعة من التساؤلات الفرعية، كيف تتحكم الدولة بالموارد الجبائية رغم كونها أهم مورد ذاتي للبلدية؟ هل هناك موارد مالية أخرى تتمتع بها البلدية، تسمح لها بالإبتعاد عن سيطرة الدولة؟ هل تحكم الدولة بالموارد الجبائية يقيد الإستقلالية المالية للبلدية؟ هل النظام الجبائي وسيلة في يد الدولة لتدخلها في اتخاذ القرار المحلي؟

لمعالجة هذا الموضوع، تم الإعتما على المنهج الوصفي تماشياً مع طبيعة الدراسة، حيث تطرقت لمختلف مصادر تمويل ميزانية البلدية، بالإضافة إلى المنهج التحليلي النقدي من خلال عرض محتوى الجباية المحلية و مختلف التعديلات التي طرأت عليها في إطار إصلاح النظام الجبائي، و ذلك من خلال التطرق لمختلف قوانين المالية التي تضمنت هذه التعديلات، لغرض تحليلها لمعرفة مدى تجسيد السلطة المركزية للخطابات النظرية الداعية إلى تثمين الموارد المالية للبلديات لتعزيز إستقلاليتها، بالإضافة إلى استعمال المنهج الإحصائي في بعض مواطن هذا البحث، حيث تمت الإستعانة ببعض الإحصائيات كأمثلة تطبيقية لإيرادات و نفقات البلديات.

و للإجابة على الإشكالية المطروحة، تم تقسيم هذا الموضوع إلى فصلين، يتناول الفصل الأول سيطرة الدولة على النظام الجبائي، من خلال إبراز تحكمها بكل ما يتعلق بالجباية كمورد رئيسي للبلدية الذي يصاحبه ضعف مواردها مواردها الذاتية.

أما الفصل الثاني فيتناول الإستقلالية المحدودة للبلدية من خلال التطرق إلى ضعف إستقلاليتها المالية التي تؤدي إلى خضوعها للسلطة المركزية كونها الممول الرئيسي لها:

الفصل الأول: نظام جبائي بين يدي الدولة

المبحث الأول: سيطرة الدولة على الموارد الجبائية
المبحث الثاني: عدم تحكم البلدية في الموارد الذاتية

الفصل الثاني: محدودية استقلالية البلدية

المبحث الأول: استقلالية مالية ضعيفة

المبحث الثاني: خضوع البلدية للسلطة المركزية تجسيدا لمبدأ "من يدفع يقرر"

الفصل الأول: نظام جبائي بين يدي الدولة

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

الفصل الأول: نظام جبائي بين يدي الدولة

إن البلدية باعتبارها جماعة إقليمية قاعدية للدولة، فإنها تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة⁴، أي أنها تتمتع بموارد مالية خاصة بها تسمح لها بالقيام بنشاطاتها المختلفة الممنوحة لها في إطار اللامركزية الإدارية، و تتميز هذه الموارد المالية بالتنوع و التعدد، فمنها موارد ذاتية خاصة بالبلدية، و منها موارد خارجية تمنح لها من جهات أخرى كالإعانات و القروض.

تعتبر الموارد الذاتية كضمان للإستقلالية المالية للبلدية، فيتوفرها فإن البلدية لن تكون بحاجة إلى اللجوء إلى طلب القروض أو الإعانات المالية من طرف السلطة المركزية، مما يهدد إستقلاليتها المالية و حريتها في اتخاذ القرار، لأن هذه الإعانات تكون مرفقة بشروط و توجيهات مركزية.

و تشكل الموارد الذاتية للبلدية من الموارد الجبائية المتمثلة في مداخيل الضرائب و الرسوم، بالإضافة إلى المداخيل الناتجة من ممتلكاتها و مختلف الخدمات التي تقدمها.

و تعتبر الموارد الجبائية أهم الموارد الذاتية للبلدية، فهي تمول ميزانيتها بنسبة تصل إلى 90%، مقابل 10% فقط لموارد الممتلكات و الإستغلال، و بالتالي فإن توفر الموارد الجبائية يمكن البلدية من تغطية أعبائها المحلية دون تدخل السلطة المركزية.

فإذا كانت الموارد الجبائية هي موارد ذاتية خاصة بالبلدية، فمن المفروض أن هذه الأخيرة تتمتع بكامل السلطة عليها و تتحكم فيها من خلال تحديد معدلاتها، تحصيلها و إنفاقها بحرية على الأولويات التي تحددتها.

إلا أن ما يحدث في الواقع هو العكس تماما، فالنظام الجبائي الجزائري لا يسمح للبلدية بإنشاء الضريبة تطبيقا لمبدأ " لا ضريبة بدون قانون"، فالسلطة التشريعية هي التي تتولى تقرير فرض الضرائب المختلفة، و تحديد أوعيتها و معدلاتها، و تتولى الدولة تحصيلها عن طريق مصالحها المختلفة، ثم تقوم بتوزيعها بينها و بين مختلف الجماعات المحلية، من بينها البلدية التي تستفيد من نسب ضعيفة منها.

فالدولة تتحكم كليا في النظام الجبائي، و بالتالي فهي تسيطر على مجمل الموارد الجبائية، مما يحرم البلدية من مداخيل هامة، فالجبائية تعتبر أهم مورد مالي لميزانيتها (المبحث الأول)، إلا أنها لا تتحكم فيها، فهي تابعة للدولة و كأنها مساهمات مالية، تمنحها للجماعات المحلية.

⁴ - المادة الأولى من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفصل الأول: نظام جبائي بين يدي الدولة

إن مالية البلدية تعاني مشاكل عدة، فأهم مورد مالي لها و هو الجباية، تسيطر عليه الدولة، أما الموارد الذاتية الأخرى من غير الجباية، رغم أن البلدية لديها كامل الحرية في تحديد أسعارها و تحصيلها، إلا أنها تتميز بالضعف و قلة المردودية، فالبلدية لا تستغل هذه الحرية المتاحة لها لتثمين مواردها المالية من خلال عدم تحكمها في هذه الموارد الذاتية الهامة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: سيطرة الدولة على الموارد الجبائية

حتى تتمكن البلدية من القيام بنشاطاتها المختلفة، و ممارسة المهام المكلفة بها، يجب أن تتوفر على موارد مالية ذاتية تسمح لها بتغطية جميع نفقاتها، و تشكل الجباية القسم الأكبر و الأهم ضمن هذه الموارد، و بالتالي فهي أهم مصدر لتمويل البلدية (مطلب أول)، حيث تعتبر الموارد الجبائية للبلدية ضمان لاستقلاليتها المالية، فهي من دعائم تجسيد اللامركزية.

لكنها تابعة و بصفة كبيرة للسلطة المركزية، مركز اتخاذ القرار، فهذه السلطة هي التي تحدد وعاء الضريبة، نسبتها، ضمان تحصيلها و هي التي تقرر الإعفاء من تسديدها في بعض الحالات⁵، فهي تتمتع بسلطة جبائية مطلقة تمكنها من السيطرة على أهم مصادر تمويل البلدية (مطلب ثاني).

المطلب الأول: الجباية أهم مصدر لتمويل البلدية

تعتبر الموارد الجبائية المصدر الرئيسي لتمويل ميزانية البلدية، فهي تشكل حوالي 90% من مواردها الذاتية، مقابل 10% فقط من عائدات الممتلكات⁶.

و بالرغم من المشاكل التي تعاني منها الجباية المحلية، إلا أنها عرفت تطورا ملحوظا خلال السنوات الأخيرة، حيث انتقلت من 72 مليار دج سنة 2005 إلى 255 مليار دج سنة 2012، أي بزيادة قدرها 350%، و هو ما يفسر تقلص العجز الميزاني للبلديات⁷، حيث انخفض من 1249 بلدية عاجزة

⁵ - (Z).Moussa. "les finances locales : une tentative d'approche", op.cit, p.34.

⁶ - نصر الدين بن شعيب و مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد 10، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، سنة 2012، ص.164.

⁷ - محمد فراري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية و الإنشغالات المركزية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2012-2013، ص.6.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

سنة 1998، إلى 14 بلدية عاجزة سنة 2010، و لم تسجل أي بلدية عاجزة منذ سنة 2011⁸.

فقد عرفت الجباية المحلية مجموعة من الإصلاحات، أهمها الإصلاح الجبائي لسنة 1991، المحدث بموجب المادة 38 من قانون المالية لسنة 1991، حيث مست جباية البلدية جملة من التغييرات من خلال توحيد بعض الضرائب، إنشاء ضرائب جديدة و إلغاء أخرى (الفرع الأول).

لكن رغم التعديلات المختلفة التي مست النظام الجبائي الجزائري، إلا أن الجباية المحلية في الجزائر ليست نظاما قائما بحد ذاته، وإنما هي جملة من الأحكام الضريبية وأصناف من الضرائب و الرسوم المستحقة لفائدة الجماعات المحلية و هيئاتها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أي تلك التي يرجع حق إستخلاصها للجماعات المحلية بواسطة إدارتها الجبائية مباشرة من لدن الملمزمين بأدائها، أو تلك المحولة لفائدتها من طرف الدولة.

و تتشكل هذه الموارد من مجموع الضرائب و الرسوم المرخص بتحصيلها بموجب التشريع و التنظيم المعمول بهما⁹، و هي تمثل الضرائب و الرسوم العائدة جزئيا للبلدية و كذا الضرائب و الرسوم العائدة كليا لها (الفرع الثاني)، و هذا ما يستدعي تحليل وضعية الجباية المحلية لمعرفة الضرائب و الرسوم ذات التأثير الكبير على إيرادات البلدية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الإجراءات الجبائية المتخذة لتثمين الجباية المحلية منذ سنة 1991

لقد تضمن قانون المالية لسنة 1991 إصلاحات جبائية هامة، مست الضرائب و الرسوم العائدة للدولة، حيث تم تأسيس الضريبة على الدخل الإجمالي و الضريبة على أرباح الشركات¹⁰، كما شملت هذه الإصلاحات الضرائب التي تستفيد منها الجماعات المحلية، هاته الأخيرة وجدت نفسها محرومة من حاصل بعض الضرائب و الرسوم التي كانت مخصصة لها، لكنها استقادت بالمقابل من ضرائب و رسوم أخرى أكثر مردودية، فإلى غاية 1991، كان هناك 19 ضريبة و رسم تمول الميزانيات المحلية، بعد ذلك، تقلص عددها إلى 13 بعد إلغاء بعض الضرائب و الرسوم أو دمجها¹¹.

⁸ (A).Kerri, *Fiscalités locales : diagnostic actuel et perspectives de réforme*, travaux de la journée parlementaire sous le thème : la fiscalité locale dans la réforme fiscale, l'Assemblée Populaire Nationale, le 22 avril 2013, p.21.

⁹ - المادة 195 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹⁰ - المادة 38 من القانون رقم 90-36 المؤرخ في 31 ديسمبر 1990، المتضمن قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية رقم 57 لسنة 1990.

¹¹ - (Z).Moussa. *"les finances locales : une tentative d'approche"*, op.cit, p.34.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

و لقد جاءت هذه الإصلاحات نتيجة للتغير في الإتجاه السياسي و الإقتصادي للدولة نهاية الثمانينات، حيث عرفت هذه الفترة اتخاذ عدة إجراءات لدعم استقلالية الجماعات المحلية و محاولة تجسيد مبدأ اللامركزية، عن طريق تمييز الجماعات المحلية بمواردها الخاصة، فمن بين أهم إصلاحات النظام الجبائي، الفصل بين الموارد الجبائية العائدة للدولة و الموارد الجبائية العائدة للجماعات المحلية، أي فصل الضريبة على الدخل الإجمالي، الضريبة على أرباح الشركات و الرسم على القيمة المضافة عن تلك الضرائب العائدة للجماعات المحلية و هي الرسم على النشاط المهني، الدفع الجزافي، الرسم العقاري و رسم التطهير.

و تتلخص التعديلات و المستجدات التي مست الجباية المحلية في الجزائر، إعتقادا على قوانين المالية الأولية و التكميلية منذ سنة 1991 إلى غاية 2015 فيما يلي:

سنة 1991:

- تم تأسيس الرسم على القيمة المضافة¹² (TVA)، وهذا تعويضا للرسم على رقم الأعمال، الذي يشمل كل من الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج (TUGP)، والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات (TUGPS).
- تخصيص عائدات الرسم على عمليات البنوك والتأمين لفائدة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية .

سنة 1992:

- تأسيس الدفع الجزافي¹³.
- تأسيس ضريبة التضامن على الممتلكات العقارية، حيث كانت تخصص نسبة 25% من عائد هذه الضريبة لفائدة البلديات، 25% لميزانية الدولة، 50% لفائدة الصندوق الوطني للسكن، لكن تم

¹²- المادة 65 من القانون رقم 90-36، المتضمن قانون المالية لسنة 1991، مرجع سابق.

¹³- المادة 36 من القانون رقم 91-25 المؤرخ في 19 ديسمبر 1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، الجريدة الرسمية رقم 65 لسنة 1991.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

تعديل نسب توزيع عائد هذه الضريبة لصالح الدولة التي أصبحت تستفيد منها بنسبة 60%، مقابل 20% لفائدة البلديات و 20% للصندوق الوطني للسكن¹⁴.

- إعادة صياغة أحكام الرسم العقاري وتوسيع مجال تطبيقه، بالإضافة إلى تعديل قواعد حسابه.
- تعديل حساب رسم التطهير وتقسيمه إلى الرسم على رفع القمامة المنزلية والرسم على صرف المياه في المجاري.
- تعديل المادة 197 قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، والتي توضح الضرائب التي تتوفر عليها كل من الولايات، البلديات صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

- سنة 1993¹⁵:

- إنشاء الضريبة على مداخيل الصيد، و التي تستفيد منها البلديات بنسبة 50%.
- إنشاء الضريبة على الثروة بموجب المادة 27 من قانون المالية لسنة 1993.

- سنة 1994¹⁶:

- توسيع مجال تطبيق الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية ليشمل الأراضي الفلاحية التي كانت معفية سابقا.
- رفع سعر الرسم على الذبائح من 1,5 دج إلى 03 دج للكيلوغرام، يخصص منه 0,5 دج لفائدة صندوق حماية الصحة الحيوانية.
- إلغاء المساهمة الفلاحية الوحيدة.

¹⁴- المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19 يناير 1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1993، الجريدة الرسمية رقم 04 لسنة 1993.

¹⁵- نفس المرجع.

¹⁶- المرسوم التشريعي رقم 93-18 المؤرخ في 29 ديسمبر 1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1994، الجريدة الرسمية رقم 88 لسنة 1993.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

سنة 1995:

- إلغاء الرسم على عمليات البنوك و التأمين (TOB)، الذي كانت عائداته تخصص لفائدة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية حيث تم إخضاع العمليات التي تقوم بها مؤسسات التأمين و البنوك للرسم على القيمة المضافة¹⁷.
- التخفيض من معدلات الرسم على القيمة المضافة من أربعة معدلات إلى ثلاثة معدلات¹⁸.
- إلغاء طريقة دفع الضرائب المحلية للجماعات المحلية عن طريق نظام التسبيقات، و تعويضه بنظام أكثر فعالية أعطى للجماعات المحلية حرية أكبر في استغلال إيراداتها.
- رفع سعر الرسم على الذبائح إلى 3,5 دج للكيلوغرام، يخصص منه 0,1 دج لفائدة صندوق حماية الصحة الحيوانية.

سنة 1996¹⁹:

- إدماج الرسم على النشاط الصناعي و التجاري (TAIC) و الرسم على النشاط غير التجاري (TANC) في رسم واحد و هو الرسم على النشاط المهني (TAP) بمعدل 2,55 % ليصل حاليا إلى 02 % على نشاطات البناء و الأشغال العمومية و الري، و 1% على نشاطات الإنتاج.

سنة 1997²⁰:

- إعادة إدراج قسيمة السيارات بموجب أحكام المادة 46 من قانون المالية لسنة 1997، بعد أن تم إلغاء هذا الرسم بموجب المادة 73 من قانون المالية لسنة 1990، و تخصص نسبة 80% منه لصالح صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

¹⁷- المادة 38 من القانون رقم 94-03، المؤرخ في 31 ديسمبر 1994، المتضمن قانون المالية لسنة 1995، الجريدة الرسمية رقم 65 لسنة 1994.

¹⁸- نفس المرجع.

¹⁹- الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية رقم 82 لسنة 1995.

²⁰- الأمر رقم 96-31 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996، المتضمن قانون المالية لسنة 1997، الجريدة الرسمية رقم 85 لسنة 1996.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

- تأسيس رسم سنوي على السكن في ولاية الجزائر، قسنطينة، عنابة، وهران، ليمتد إلى كل البلديات مقر الدائرة.
- رفع سعر الرسم على الذبائح إلى 5 دج للكيلوغرام، يخصص منه 1,5 دج لفائدة صندوق حماية الصحة الحيوانية.
- تعديل معدلات الرسم على القيمة المضافة و إلغاء المعدل المضاعف لتصبح على النحو التالي:
- المعدل المنخفض الخاص 7%، المعدل المخفض 14%، المعدل العادي 21%، لتستقر في النهاية عند معدلين هما: المعدل العادي 17 %، المعدل المخفض 7 %، بموجب قانون المالية لسنة 2001.

سنة 1998²¹:

- إنشاء رسم الإقامة بموجب المادة 59 من قانون المالية لسنة 1998، لفائدة البلديات و مجموعة البلديات المصنفة كمحطات سياحية، شاطئية، مناخية أو مزدوجة.

سنة 2000:

- إنشاء الرسم الخاص على الرخص العقارية (رخص البناء، المطابقة، التهديم،.....).
- إنشاء الرسم الخاص على الإعلانات و الصفائح المهنية.
- رفع تعريفات الرسم على رفع النفايات المنزلية و توسيع وعاء تطبيقه²².
- تعديل حصة الجماعات المحلية من الرسم على القيمة المضافة.

²¹ - القانون رقم 97-02 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997، المتضمن قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية رقم 89 لسنة 1997.

²² - المادة 15 من القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية رقم 92 لسنة 1999.

سنة 2001²³:

- تخفيض نسبة الدفع الجزافي من 06 % إلى 05 % سنويا.
- تخفيض نسبة الرسم على النشاط المهني من 2,55 % إلى 02 %.
- إنشاء ضرائب و رسوم متعلقة بالنشاط المنجمي²⁴.

سنة 2002²⁵:

- إنشاء الرسوم المتعلقة بحماية البيئة.
- تعديل معدل الرسم على رفع القمامات المنزلية، ليصبح كما يلي:
 - ما بين 500 و 1000 دج على كل محل ذو استعمال سكني.
 - ما بين 1000 و 10.000 دج على كل محل ذو استعمال مهني، تجاري حرفي أو ما شابه.
 - ما بين 5000 و 20.000 دج على كل أرضية مهيأة للتخميم.
 - ما بين 10.000 و 100.000 دج على كل محل ذو استعمال صناعي، تجاري، حرفي أو ما شابه ينتج فضلات تفوق الأصناف المذكورة سابقا.

سنة 2003²⁶:

- إنشاء رسم تكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي.
- توسيع مجال تطبيق الرسم على السكن على جميع بلديات ولايات الجزائر، قسنطينة، وهران و عنابة و بلديات مقر الدوائر.

²³- القانون رقم 2000-06 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000، المتضمن قانون المالية لسنة 2001، الجريدة الرسمية رقم 80 لسنة 2000.

²⁴- القانون رقم 01-10 المؤرخ في 03 يوليو 2001، المتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية رقم 35 لسنة 2001.

²⁵- القانون رقم 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2002، الجريدة الرسمية رقم 79 لسنة 2001.

²⁶- القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية رقم 86 لسنة 2002.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

- تعويض البلديات التي تمارس عملية الفرز في حدود 15% من مبلغ الرسم على رفع القمامات المنزلية بالنسبة لكل منزل يقوم بتسليم قمامات و/أو قابلة للإسترجاع للمنشآت المعالجة.

سنة 2004²⁷:

- الرفع من تعريف قسيمة السيارات.
- خلق رسم جديد يدعى رسم الإشهار العقاري بنسبة 0,50 % من قيمة العقار وخلق رسوم ثابتة أخرى.

سنة 2005²⁸:

- تخفيض معدل الدفع الجزافي إلى 01 %.
- رفع نسبة الضريبة على الدخل الإجمالي من 7 إلى 15 % بالنسبة للإيجار.
- تحدد الضريبة على الدخل الإجمالي المفروض على إيرادات كراء قاعات الحفلات والسيرك بنسبة قدرها 15%.

سنة 2006²⁹:

- تعديل تعريف الضريبة على الأملاك، تعريف رسم الإقامة، تعريف الرسم على الرخص العقارية.
- تأسيس رسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة و/ أو المصنوعة محليا، تخصص 25 % من مداخيله لصالح البلديات.
- تأسيس رسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم، 35% منه لصالح البلديات.

²⁷- القانون رقم 03-22 المؤرخ في 28 ديسمبر 2003، المتضمن قانون المالية لسنة 2004، الجريدة الرسمية رقم 83 لسنة 2003.

²⁸- القانون رقم 04-21 المؤرخ في 29 ديسمبر 2004، المتضمن قانون المالية لسنة 2005، الجريدة الرسمية رقم 85 لسنة 2004.

²⁹- القانون رقم 05-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2005، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، الجريدة الرسمية رقم 85 لسنة 2005.

الفصل الأول: نظام جبائي بين يدي الدولة

- رفع حصة البلديات من الرسم على القيمة المضافة المحقق في الداخل من 05 إلى 10 %، و هذا يمثل زيادة معتبرة في موارد البلديات نظرا لمردودية هذا الرسم المرتبط بحجم النشاط الإقتصادي.

خلال سنتي 2007 و 2008، تم إنشاء لجنة وزارية مشتركة مكلفة بإصلاح المالية و الجباية المحلية تطبيقا لتوصيات المجلس الوزاري المشترك المنعقد بتاريخ 15 ديسمبر 2007، و التي وضعت مجموعة من التدابير منها: إنشاء ضرائب و رسوم جديدة لفائدة الجماعات المحلية و مراجعة بعض الرسوم و هي كما يلي³⁰:

سنة 2007³¹:

- تأسيس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني بنسبتي 6 و 12 %، وتوزع حصيلتها كما يلي: الدولة 50% البلديات 40 % الولاية 5 % وصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية 5%.

- تأسيس رسوم جديدة مختلفة مثل الرسم على الوقود، رسم في شكل حق الطابع على شهادة التأهيل والتصنيف المهنيين...

سنة 2008:

- توزيع حاصل الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الريع العقارية بالتساوي بين الدولة و البلديات، و هو يشكل زيادة معتبرة في الموارد المالية للبلديات.

- رفع معدل الرسم على النشاط المهني على نقل المحروقات إلى 3%، و يوزع ناتج هذا الرسم كما يلي: 0,88 % للدولة، 1,96 % لصالح البلديات، 0,16 % لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية³².

- فرض الضريبة وفق نظام جديد هو النظام المبسط.

³⁰ - محمد فراري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية و الإنشغالات المركزية، مرجع سابق، ص16.

³¹ - القانون رقم 06-24 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، الجريدة الرسمية رقم 85 لسنة 2006.

³² - المادة 08 من الأمر رقم 08-02 المؤرخ في 24 يوليو 2008، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية رقم 42 لسنة 2008.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

- تتكفل ميزانية الدولة بالأثر المالي الناتج عن رفع أجور مستخدمي الجماعات المحلية.
 - تخفيض نسبة الضريبة الجزافية الوحيدة من 6% إلى 5%، مع توزيع ناتجها لحدود 48,5% بالنسبة للدولة، و40% للبلديات و5% للولايات و5% لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، 1% لغرف التجارة و5% لغرفة الصناعات التقليدية والحرف.
 - توسيع مجال تطبيق رسم الإقامة ليشمل كل البلديات، كما تم تعديل تعريفاته³³.
 - رفع تعريفه الرسم الخاص على الرخص العقارية.
 - رفع حصة ناتج الجباية البيئية العائدة للبلديات، حيث تم تعديل توزيع حصيلة بعض الرسوم البيئية و الزيادة في حصص البلديات منها.
- وتجدر الإشارة إلى أن هذا الترتيب الرامي إلى تثمين المصادر المالية المحلية يضاف إلى الإجراء المتضمن في قانون المالية التكميلي 2008 حول تطهير ديون البلديات، التي بلغت بالنسبة لفترة 2000 إلى 2007، 22,9 مليار دج.

سنة 2009:

- تحديد مبلغ حق تأسيس العقد من أجل ممارسة نشاط إستغلال المقالع و المحاجر، يدفع لفائدة الجماعات المحلية لمكان وجود إستغلال المقالع و المحاجر³⁴.
- تخصيص مبلغ الرسم المتعلق بالمساحة في حدود: 70% بدل 50% لفائدة الجماعات المحلية لمكان وجود إستغلال المقالع و المحاجر، 30% لفائدة حساب التخصيص الخاص رقم 105-302 الذي عنوانه " صندوق الأملاك العمومية المنجمية".

سنة 2013:

³³- المادة 26 من الأمر رقم 08-02، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، مرجع سابق.

³⁴- المادة 51 من القانون رقم 08-21، المؤرخ في 30 ديسمبر 2008، المتضمن قانون المالية لسنة 2009، الجريدة الرسمية رقم 74 لسنة 2008.

الفصل الأول: نظام جبائي بين يدي الدولة

- تعديل أقساط القيمة الصافية من الأملاك الخاضعة للضريبة على الأملاك³⁵.

سنة 2015:

عرفت هذه السنة تعديلات جبائية هامة نص عليها قانون المالية التكميلي، الهدف منها هو تعزيز الموارد المالية للبلديات من خلال زيادة مبالغ بعض الضرائب و الرسوم التي تعود كلياً للبلديات، إلا أن نفس القانون نص على تخفيض معدل رسم هام يشكل أهم الموارد الجبائية للبلدية و هو الرسم على النشاط المهني، و تتمثل هذه التعديلات في ما يلي:

- زيادة طفيفة لحصة البلدية من ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة من 40% إلى 40,25%³⁶.

- تخفيض معدل الرسم على النشاط المهني بالنسبة لنشاطات الإنتاج من 2% إلى 1% توزع كما يلي: الولاية: 0,29%، البلدية: 0,66%، صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية: 0,05%³⁷.

- زيادة سعر الرسم على رفع القمامات المنزلية ليصبح كما يلي:³⁸

- ما بين 1000 و 1500 دج على كل محل ذو استعمال سكني.

- ما بين 3000 و 12.000 دج على كل محل ذو استعمال مهني، تجاري حرفي أو ما شابه.

- ما بين 8000 و 23.000 دج على كل أرضية مهياً للتخيم و المقطورات.

- ما بين 20.000 و 130.000 دج على كل محل ذو استعمال صناعي، تجاري، حرفي أو

ما شابه ينتج فضلات تفوق الأصناف المذكورة سابقاً.

و قد نص قانون المالية التكميلي لسنة 2015 على إجراءات هامة تهدف إلى تثمين الرسم العقاري

و ذلك من خلال:

³⁵- المادة 05 من القانون رقم 12-12، المؤرخ في 26 ديسمبر 2012، المتضمن قانون المالية لسنة 2013، الجريدة الرسمية رقم 72 لسنة 2012.

³⁶- المادة 13 من القانون رقم 14-10، المؤرخ في 30 ديسمبر 2014، المتضمن قانون المالية لسنة 2015، الجريدة الرسمية رقم 78 لسنة 2014.

³⁷- المادة 03 من القانون رقم 15-01، المؤرخ في 23 يوليو 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية رقم 40 لسنة 2015.

³⁸- المادة 21، نفس المرجع.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

- توسيع قائمة المدينون بدفع الرسم العقاري، لتشمل:
 - شاغل الملكية في غياب حق الملكية.
 - صاحب الرخص أو حق الإمتياز لشغل الأملاك العامة للدولة.
 - المستفيد من سكنات البيع بالإيجار.
 - المقرض المستأجر بالنسبة لعقود القرض الإيجاري المالي.
 - كما يكلف أصحاب المساكن و السكنات و مستأجر السكنات العمومية الإيجارية التابعة للقطاع العام بدفع مبلغ ثابت للرسم العقاري يقدر ب 500 دج سنويا.
- رفع القيمة الإيجارية الجبائية التي يحسب من خلالها أساس الرسم العقاري.
- إلغاء التخفيضات الخاصة بالرسم العقاري.
- توسيع الملكيات الخاضعة للرسم العقاري على الملكيات غير المبنية، لتشمل كذلك الأراضي قيد التعمير.
- إنشاء مادة جديدة تتعلق بالتعاون بين المصالح الجبائية و مصالح البلدية المكلفة بالعمران، حيث أن هذه الأخيرة يجب أن ترسل كل بداية سنة إلى المصالح الجبائية المختصة إقليمياً، كشفاً تبين فيه تراخيص البناء الجديدة أو المعدلة الصادرة خلال السنة الماضية³⁹.
- تكليف لجنة وزارية مشتركة مكونة من ممثلين عن: وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، وزارة المالية، وزارة السكن، بتحديد القيمة التجارية الحقيقية للعقارات⁴⁰.

الفرع الثاني: الموارد الجبائية للبلدية

³⁹- المادة 20 من القانون رقم 15-01، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، مرجع سابق.

⁴⁰- المادة 22، نفس المرجع.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

يتبين مما سبق أن الدولة تقوم بمجهودات مهمة من أجل تجميع الموارد المالية المحلية التي تتوقف عليها التنمية المحلية، و هذا ما لاحظناه من خلال التعديلات الكثيرة التي مست الضرائب و الرسوم التي تستفيد منها الجماعات المحلية عموما و بالأخص البلديات، حيث تم تعويض بعض الضرائب و إلغاء البعض الآخر مع تعديل المعدلات الضريبية و توسيع الوعاء الضريبي، لكن الضرائب المحلية بقيت تابعة للسلطة المركزية.

غير أن هذه المجهودات و محاولات الإصلاح المختلفة لم تف بالغرض، حيث أن أغلب بلديات الوطن لازالت تعاني من مشاكل مالية كبيرة، خصوصا تلك البلديات التي تعاني من ضعف النشاط الإقتصادي بها، فالموارد الجبائية مرتبطة بصحة الإقتصاد، فكلما كان منتعشا، كلما كانت مردودية الضريبة كبيرة، كما أن الموارد الجبائية للبلديات ليست متجانسة، فهناك ضرائب ذات مردودية كبيرة، و أخرى ضعيفة المردودية، كما أن الجباية المحلية تتميز بعدم المرونة، الثقل و التعقيد و هي تتشكل من ضرائب بطيئة التطور، و بالتالي لا يمكنها ضمان تمويل الأعباء المتزايدة، و هذا على عكس الضرائب العائدة للدولة، التي تتميز بتطورها السريع⁴¹.

فقد جاء قانون الضرائب المباشرة لسنة 1992 بتصنيف عضوي للضرائب، حيث حدد الضرائب العائدة للدولة و الجماعات المحلية، و خص البلديات بأنواع من الضرائب (الرسم العقاري و رسم التطهير)، إلا أن توزيع الموارد الجبائية بين الجماعات المحلية: الولايات، البلديات و صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية يوكل إلى السلطة المركزية باعتبارها الهيئة المسؤولة عن المالية العامة للدولة.

و تظهر الجباية المحلية في شكلين: إما مرتبطة بضريبة عائدة للدولة، أي أن جزء من عائد هذه الضريبة مخصص للميزانيات المحلية (الفقرة الأولى)، و إما عبارة عن ضرائب محلية خاصة لتغطية حاجيات الجماعات المحلية، و هي موزعة بين الولايات، البلديات و صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية (الفقرة الثانية).

حيث تجدر الإشارة أن قوانين الضرائب و الرسوم المختلفة، بالإضافة إلى قوانين المالية و القوانين الأخرى، تعتبر صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية (الصندوق المشترك للجماعات المحلية سابقا) بمثابة جماعة محلية، و يظهر ذلك من خلال الجزء الثاني من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

⁴¹ - (Z).Moussa. "les finances locales : une tentative d'approche", op.cit, p.34.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

الفقرة الأولى: الموارد الجبائية العائدة جزئيا للبلدية

تستفيد البلديات جزئيا من عائدات مجموعة من الضرائب و الرسوم المشتركة بينها و بين الدولة و هيآت أخرى، وهي كما يلي:

1) الرسم على القيمة المضافة:

يعتبر هذا الرسم من أهم الموارد الجبائية، حيث يدخل في فئة الضرائب على النفقات، و بالتالي فهو من بين أكثر الرسوم مردودية بالمقارنة مع الضرائب و الرسوم الأخرى.

أسس بموجب أحكام المادة 65 من قانون المالية لسنة 1991 لتعويض الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج (TUGP)، و الرسم الوحيد الإجمالي على إنتاج الخدمات (TUGPS)، إلا انه لم يدخل حيز التنفيذ إلى غاية أفريل 1992.

يفرض هذا الرسم على العمليات المؤداة في الداخل (البيع، الأشغال العقارية، الخدمات)، و على عمليات الإستيراد.

عرفت معدلاته عدة تعديلات منذ نشأته، حيث أصبحت معدلين حاليا بعدما كانوا أربعة سنة 1992: المعدل المخفض 4%، المعدل العادي 17%.

يوزع ناتج الرسم على القيمة المضافة كما يلي:

- بالنسبة للعمليات المؤداة في الداخل:
- 85 % لصالح الدولة.
- 10 % لفائدة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.
- 05 % لفائدة البلديات.
- بالنسبة لعمليات الإستيراد:
- 85 % لصالح الدولة.
- 15 % لفائدة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

إن هذا الرسم ذو أهمية بالغة نظرا لمردوبيته الكبيرة، إلا أن الدولة هي التي تأخذ حصة الأسد منها، مقابل نسبة ضئيلة لصالح البلديات، كما أن هذه الأخيرة لا تستفيد من عائدات هذا الرسم فيما يخص

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

عمليات الإستيراد، مع العلم أنها جد معتبرة نظرا لاعتماد الإقتصاد الجزائري بدرجة كبيرة على الإستيراد، و مع ذلك فهو يمثل مورد هام للبلدية.

(2) الرسم الصحي على اللحوم (رسم الذبح):

يطبق هذا الرسم على عمليات ذبح الحيوانات، و كذلك استيراد اللحوم، و يفرض على أساس الوزن الصافي للحوم الحيوانات المذبوحة، و يكون واجب الأداء على مالك اللحوم أثناء الذبح.

تحدد تعريفته ب 10 دج للكيلوغرام الواحد، و تخصص عائداته لفائدة البلديات بنسبة 85%، و 15 % لفائدة صندوق حماية الصحة الحيوانية⁴².

أما بالنسبة للحوم المستوردة، فإن هذا الرسم يفرض لدى مصالح الجمارك، و توجه عائداته كليا للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

(3) الضريبة على الأملاك:

تفرض هذه الضريبة على الأشخاص الطبيعيين الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر، بالنسبة لأملكهم الموجودة داخل أو خارج الجزائر، و كذلك الأشخاص الطبيعيين الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر بالنسبة لأملكهم الموجودة في الجزائر⁴³.

و تتمثل الأملاك الخاضعة لهذه الضريبة في: العقارات، الحقوق العينية العقارية، المنقولات ذات القيمة العالية،....

تحدد نسبة الضريبة تصاعديا بتطبيق جدول تدريجي على جميع الممتلكات، و توزع عائداتها كما يلي: 60% لفائدة الدولة، 20% لفائدة البلديات و 20% لصالح الصندوق الوطني للسكن.

و نظرا لصعوبة ضبط و إحصاء الممتلكات، فإن عائدات هذه الضريبة قليلة جدا بالنسبة للبلديات.

(4) الضريبة الجزائرية الوحيدة:

⁴² - المادة 21 من الأمر رقم 09-01، المؤرخ في 22 يوليو 2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، الجريدة الرسمية رقم 44 لسنة 2009.

⁴³ - المادة 274 من الأمر رقم 76-101، المؤرخ في 09 ديسمبر 1976، المتضمن قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية رقم 102، لسنة 1976، طبعة 2015.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

أسست هذه الضريبة بموجب المادة 02 من قانون المالية لسنة 2007، ولم يتم تحديد تاريخ دخولها حيز التنفيذ سوى ابتداء من جانفي 2009، و هي تحل محل النظام الجزافي على الدخل، فهي تعوض الضريبة على الدخل الإجمالي، الرسم على القيمة المضافة و الرسم على النشاط المهني⁴⁴.

يوزع عائد هذه الضريبة كما يلي:

- 50% لصالح الدولة.
- 40% للبلديات.
- 5% للولايات.
- 5% لصالح صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

5) الضريبة على الدخل الإجمالي: صنف المداخيل المتأتية من الإيجار

أسست هذه الضريبة بموجب المادة 02 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 من أجل تدعيم الموارد المالية للبلديات، و قد أدى هذا الإجراء إلى زيادة محسوسة في الموارد الجبائية للبلديات نظرا للإرتفاع المتزايد لأسعار الإيجار.

تدفع هذه الضريبة على أساس المبلغ الذي يدفعه المستأجر لفائدة صاحب المحلات المؤجرة، حيث أن المداخيل المتأتية من الإيجار تخضع للضريبة على الدخل الإجمالي بنسبة 7% بالنسبة للأملك العقارية ذات الإستعمال السكني، و 15% بالنسبة للمحلات ذات الإستعمال المهني.

تستفيد البلديات بنسبة 50% من عائدات هذه الضريبة.

6) الرسم على النشاط المهني: (TAP)

أسس هذا الرسم بموجب المادة 21 من قانون المالية لسنة 1996⁴⁵، و هذا نتيجة دمج رسمين سابقين هما: الرسم على النشاط الصناعي و التجاري (TAIC)، و الرسم على النشاط غير التجاري (TANC)

⁴⁴ - المادة 02 من القانون رقم 06-24، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، مرجع سابق.

⁴⁵ - الأمر رقم 95-27، المتضمن قانون المالية لسنة 1996، مرجع سابق.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

، حيث يفرض على رقم الأعمال السنوي المحقق في الجزائر من طرف الأشخاص الطبيعيين و المعنويين الذين يمارسون نشاطات صناعية و تجارية، و حتى أولئك الذين يمارسون نشاطات غير تجارية.

انخفض معدل هذا الرسم من 2,55 % إلى 2 % بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2001، توزع مداخله بين الجماعات المحلية كما يلي⁴⁶:

- 65 % لصالح البلديات.

- 29,5 % لصالح الولايات.

- 5,5 % لصالح صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

في حين تم رفع معدل هذا الرسم إلى 03 % فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات عن طريق الأنابيب و توزع عائداته كما يلي:

- 65,9 % لصالح البلديات.

- 29,3 % لصالح الولايات.

- 5,3 % لصالح صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

أما بالنسبة لبلديات ولاية الجزائر التي تشكل دوائر حضرية، فإن نسبة 50 % من حصتها من هذا الرسم، تدفع لميزانية الولاية⁴⁷.

و بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2015 تم تخفيض نسبة هذا الرسم إلى 1 % بالنسبة لنشاطات الإنتاج، و يوزع كما يلي:

- 66 % لصالح البلديات.

- 29 % لصالح الولايات.

- 5,5 % لصالح صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

⁴⁶ - المادة 08 من الأمر رقم 08-02، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، مرجع سابق.

⁴⁷ - المادة 222 مكرر من الأمر رقم 76-101، المتضمن قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، مرجع سابق.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

إن هذا التخفيض يمثل خسارة معتبرة في الموارد الجبائية للبلدية لأن الرسم على النشاط المهني يعتبر أهم مورد جبائي بالنسبة للجماعات المحلية عموماً، و خاصة البلديات، إذ يمثل أكثر من 70% من مجمل الموارد الجبائية، حيث أن نسبته (02% أو 03%) تبدو ضعيفة، إلا أن مداخيلها جد هامة نظراً لارتباطها بالأنشطة الإقتصادية: صناعية، تجارية، حرفية،....

(7) الرسوم المتعلقة بحماية البيئة:

تستفيد البلديات بنسب مختلفة من عائدات مجموعة من الرسوم المتعلقة بحماية البيئة و إزالة التلوث، والتي تعرف أيضاً بالرسوم الإيكولوجية، و التي أنشئت بموجب قوانين المالية لسنوات 2002، 2003 و 2006، حيث يخصص جزء من مداخيلها لفائدة البلديات كما يلي:

- 25% من مداخيل الرسم التحفيزي لتشجيع عدم تخزين النفايات الصناعية.
- 25% من مداخيل الرسم التحفيزي لتشجيع عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج.
- 25% من مداخيل الرسم التكميلي على التلوث الجوي ذو المصدر الصناعي.
- 50% من مداخيل الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي.
- 40% من مداخيل الرسم على الإطارات المطاطية المنتجة محلياً أو المستوردة.
- 50% من مداخيل الرسم على الزيوت و الشحوم و تحضيرها.

حتى و إن كانت النسب التي تستفيد منها البلديات من هذه الرسوم تبدو هامة، إلا أن عائداتها ليست كبيرة، فهي رسوم ضعيفة المردودية نظراً لحدائتها و عدم التحكم في وعائها⁴⁸.

إن الضرائب و الرسوم السابقة الذكر، تستفيد البلديات من جزء من عائداتها بطريقة مباشرة، إلا أنه تجدر الإشارة أن هناك بعض الضرائب و الرسوم المحلية، تستفيد منها البلديات جزئياً لكن بطريقة غير مباشرة و ذلك عن طريق صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، حيث أن هذا الأخير يعتبر جماعة محلية، إذ يقوم بتوزيع هذه المداخيل في إطار سياسة التضامن ما بين البلديات و تتمثل هذه الرسوم في ما يلي:

- قسمة السيارات:

⁴⁸- محمد فراري، تمويل التنمية المحلية بين مقتضيات الديمقراطية و الإنشغالات المركزية، مرجع سابق، ص 22.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

يخضع لهذه القسيمة كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة تدخل في إطار مجال تطبيق هذا الرسم، يحدد مبلغها وفق سلم يتراوح ما بين 300 و 15000 دج⁴⁹ حسب نوع السيارة و أول سنة لسيرها. توزع مداخيل هذه القسيمة كما يلي: 20% لفائدة ميزانية الدولة، 80% لفائدة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

- الضرائب و الرسوم المتعلقة بالنشاط المنجمي:

تستفيد البلديات بطريقة غير مباشرة، عن طريق صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، من مداخيل بعض الضرائب و الرسوم التي لها علاقة بالنشاط المنجمي و هذا بموجب قانون المناجم⁵⁰، و تتمثل هذه الضرائب و الرسوم في ما يلي:

- إتاوة الإستخراج:

تحدد هذه الضريبة على أساس الخلاصات المعدنية المستخلصة من المناجم، تخصص 20% منها لفائدة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

- الضريبة على الربح المنجمي:

تطبق على نشاطات استغلال المناجم، يستفيد صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية بنسبة 9% منها.

- إتاوة التجميع:

تحسب هذه الإتاوة بناء على حجم التجميع، التحصيل و/أو الربح المتوقع، و تحصل على أساس الأسعار المحددة بموجب قوانين المالية.

يستفيد صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية بنسبة 20%.

- نتائج المزايدة للسندات المنجمية:

تخصص نسبة 40% لفائدة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

⁴⁹ - المادة 16 من القانون رقم 03-22، المتضمن قانون المالية لسنة 2004، مرجع سابق.

⁵⁰ - القانون رقم 01-10، المتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

- الرسم المساحي:

يفرض هذا الرسم وفقا للمساحة موضوع الإستغلال، تخصص نسبة 50% من ناتجه لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

الفقرة الثانية: الموارد الجبائية العائدة كليا للبلدية

باعتبار البلدية ركيزة التنمية المحلية، فإن المشرع الجزائري خصها ببعض الضرائب و الرسوم التي تستفيد من عائداتها كليا بنسبة 100%، و هذا من أجل رفع حجم مواردها المالية، و تتمثل هذه الضرائب و الرسوم في ما يلي:

(1) الرسم العقاري:

أسس هذا الرسم بموجب الأمر رقم 67-83 المؤرخ في 02 يونيو 1967، المتضمن القانون المعدل و المكمل لقانون المالية لسنة 1967، و تم تعديله بموجب المادة 43 من قانون المالية لسنة 1992، و هو يمثل ضريبة سنوية تدفع على الملكيات العقارية المتواجدة على مستوى إقليم البلدية المعنية، هذه الأخيرة تستفيد كليا من عائداتها.

يضم هذا الرسم رسمين فرعيين هما:

- الرسم العقاري على الملكيات المبنية:

يفرض سنويا على الملكيات المبنية الواقعة على التراب الوطني، باستثناء تلك المعفية من الضريبة صراحة⁵¹، يؤسس هذا الرسم على الأملاك المبنية تبعا للقيمة الإيجارية الجبائية المحددة حسب المتر المربع، و حسب المنطقة و المناطق الفرعية⁵².

يحسب بما يعادل 3% بالنسبة للملكيات المبنية، و من 5% إلى 10% بالنسبة للأراضي التابعة لها.

- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية:

⁵¹- المادة 248 من الأمر رقم 76-101، المتضمن قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، مرجع سابق.

⁵²- المادة 256 من نفس المرجع، و قد تم رفع القيمة الإيجارية الجبائية سنة 2015 لتتضمن الرسم العقاري.

الفصل الأول: نظام جبائي بين يدي الدولة

يؤسس سنويا على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها، باستثناء تلك المعفية صراحة من الضريبة⁵³.

يحدد وعاء فرض الضريبة وفق قيمة إيجارية جبائية تؤسس حسب مساحة الملكية، و يتراوح معدل هذا الرسم من 3% إلى 10% حسب مساحة و طبيعة الأراضي.

رغم أن البلديات تستفيد كلية من مداخيل الرسم العقاري، إلا أن مداخيل هذا الرسم تعتبر ضئيلة، فهي لا تدر موارد مالية كبيرة لميزانية البلديات، و هذا راجع لأسباب مختلفة منها: كثرة الإعفاءات التي ينص عليها القانون، بالإضافة إلى عدم توفر البلديات على المعلومات المتعلقة بكل العقارات المبنية و غير المبنية المتواجدة ضمن إقليمها، نظرا لعدم استكمال عملية مسح الأراضي و عدم تسجيل الملكيات العقارية في المحافظات العقارية، خصوصا في البلديات الواقعة خارج المدن الكبرى و التي تكثر بها العقود العرفية، مما يحرم البلديات من مورد مالي هام.

(2) رسم رفع القمامات المنزلية:

كان هذا الرسم متضمنا في رسم التطهير الذي أسس بموجب قانون المالية لسنة 1981، تعويضا لمجموعة من الرسوم الفرعية، و بموجب قانون المالية لسنة 1993 عدل رسم التطهير⁵⁴ من خلال التفرقة بين رسم رفع القمامات المنزلية، و رسم تصريف المياه في المجاري المائية، هذا الأخير تم إلغاؤه بموجب قانون المالية لسنة 1994⁵⁵، و عوض برسم وحيد هو رسم رفع القمامات المنزلية.

يؤسس هذا الرسم سنويا على كل الملكيات المبنية لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامة المنزلية⁵⁶.

و يدفع باسم المالك أو المنتفع، و يتحمله المستأجر الذي يمكن أن يكلف مع المالك بدفع الرسم سنويا بصفة تضامنية⁵⁷، و يتم دفعه بطريقة غير مباشرة ضمن فواتير الماء.

⁵³ - المادة 261-د من الأمر رقم 76-101، المتضمن قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، مرجع سابق.

⁵⁴ - المادة 30 من المرسوم التشريعي رقم 93-01، المتضمن قانون المالية لسنة 1993، مرجع سابق.

⁵⁵ - المادتين 25 و 26 من المرسوم التشريعي رقم 93-18، المتضمن قانون المالية لسنة 1994، مرجع سابق.

⁵⁶ - المادة 263 من الأمر رقم 76-101، المتضمن قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، مرجع سابق.

⁵⁷ - المادة 263، من الأمر رقم 76-101، المتضمن قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، مرجع سابق.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

يحدد مبلغ هذا الرسم في كل بلدية بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي و بعد استطلاع رأي السلطة الوصية، وهذا في حدود المبالغ المحددة في قوانين المالية.

فالمشروع في هذه الحالة، منح للبلديات صلاحية تحديد مبلغ الرسم المحلي الذي تستفيد منه، لكنه قيدها بوجوب عدم تجاوز المبلغ الأقصى و الأدنى المحدد وفق قوانين المالية كما يلي⁵⁸:

- ما بين 1000 و 1500 دج على كل محل ذو استعمال سكني.
- ما بين 3000 و 12.000 دج على كل محل ذو استعمال مهني، تجاري حرفي أو ما شابه.
- ما بين 8000 و 23.000 دج على كل أرضية مهياً للتخيم و المقطورات.
- ما بين 20.000 و 130.000 دج على كل محل ذو استعمال صناعي، تجاري، حرفي أو ما شابه ينتج فضلات تفوق الأصناف المذكورة سابقاً.

إن مبلغ هذا الرسم لا يعود بمدخيل كبيرة بالنسبة للبلديات، فهو لا يغطي حتى تكاليف مصالحي البلدية المكلفة بجمع القمامات المنزلية، و بالتالي فإن السلطة الجبائية التي منحها المشروع للبلديات هي سلطة رمزية فقط.

(3) رسم السكن:

هو رسم سنوي غير مباشر يستحق على المحلات ذات الطابع السكني أو المهني الواقعة في البلديات مقر الدوائر و كذا مجموع بلديات ولايات: الجزائر، عنابة، قسنطينة و وهران⁵⁹، و قد تم توسيع تطبيقه بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ليشمل مجموع بلديات الوطن.

يحدد مبلغ هذا الرسم السنوي ب 300 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني، و 1200 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع المهني، و يتم تحصيله من طرف مؤسسة سونلغاز عن طريق فاتورة الكهرباء و الغاز حسب دورية الدفع، أي أن المبلغ السنوي يقسم على أربع فواتير خلال السنة، ويدفع ناتجه لفائدة البلديات.

(4) رسم الإقامة:

⁵⁸ - المادة 21 من القانون رقم 15-01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، مرجع سابق.

⁵⁹ - المادة 67 من القانون رقم 11-02، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، مرجع سابق.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

أسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1998، لفائدة البلديات المصنفة كمحطات سياحية أو مناخية أو حمامات معدنية سياحية أو محطات سياحية مختلطة، وتم توسيعه لفائدة كل بلديات الوطن بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

تقوم البلدية عن طريق المداولة بالتصويت على مبلغ الرسم الواجب تحصيله لتمويل ميزانيتها⁶⁰، و تتم عملية التحصيل عن طريق مؤجر الغرف المفروشة، أصحاب الفنادق، مالكي المقرات المستعملة لإسكان المعالجين بالمياه المعدنية أو السواح، المقيمين بالبلدية، المدفوعة من طرفهم و تحت مسؤوليتهم لدى أمين خزينة البلدية⁶¹.

(5) حقوق الحفلات و الأفراح:

أنشأت هذه الحقوق بموجب قانون المالية لسنة 1966، لفائدة البلديات المحتضنة فوق إقليمها الحفلات و الأفراح الموسيقية ذات الطابع العائلي، تدفع هذه الحقوق لقبضة البلدية قبل الحفل مقابل رخصة لإقامة هذه الحفلات⁶².

يحدد مبلغ هذه الحقوق بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة المجلس و مصادقة السلطة الوصية⁶³.

(6) الرسم الخاص بالإعلانات و الصفائح المهنية:

أسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2000⁶⁴، و يطبق على الإعلانات و الصفائح المهنية باستثناء تلك التابعة للدولة و الجماعات المحلية أو الحاملة لطابع إنساني.

يدفع هذا الرسم سنويا، حيث يتراوح مبلغه بين 20 دج إلى 750 دج حسب نوع الملصقات و أبعادها، و يخصص ناتجه بالكامل لصالح البلديات.

(7) الرسم الخاص على رخص العقارات:

⁶⁰ - المادة 61 من الأمر رقم 08-02، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، مرجع سابق.

⁶¹ - المادة 65، نفس المرجع.

⁶² - (C).RAHMANI, *les finances des communes algériennes*, Algérie, édition CASBAH, p.66.

⁶³ - المادة 106 من القانون رقم 2000-06، المتضمن قانون المالية لسنة 2001، مرجع سابق.

⁶⁴ - المادة 56 من القانون رقم 99-11، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، مرجع سابق.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

أسس هذا الرسم بموجب أحكام المادة 55 من قانون المالية لسنة 2000، يدفع للبلديات مقابل إصدارها لمختلف الرخص و الشهادات العقارية: رخصة البناء، رخصة التجزئة، رخصة الهدم و شهادة المطابقة.

يحدد مبلغ الرسم حسب قيمة البناية، أو طبقا لعدد القطع، و قد كان آخر تعديل لمبالغ هذا الرسم في قانون المالية التكميلي لسنة 2008، المادة 25 منه.

الفرع الثالث: تحليل وضعية الجباية المحلية

من خلال عرض مختلف الموارد الجبائية التي تستفيد منها البلديات بنسب مختلفة، بالإضافة إلى التطرق لمختلف التعديلات التي مست الجباية المحلية، نلاحظ مدى كثرة و تعقيد هذه الضرائب بالإضافة إلى غياب نظام جبائي محلي قائم بذاته، فرغم محاولات الإصلاح المختلفة، فإن معظم البلديات الجزائرية لازالت تعاني من مشاكل مالية كبيرة شكلت حاجزا و عائقا أمام ضرورة دفع عجلة التنمية.

فهل مشكلة الموارد الجبائية للبلديات، تتمثل في مردودية الضرائب و الرسوم المخصصة لها، أم في قلة النسب الممنوحة لها، أم أن المشكلة متعلقة بصعوبة التحصيل؟

فهذا ما سيتم التطرق إليه في هذا الفرع من خلال تحليل و تشخيص وضعية الجباية المحلية.

يبين الجدول الموالي ناتج الضرائب و الرسوم التي استفادت منها الجماعات المحلية بعنوان سنة 2011 و نسبة كل منها من مجمل الموارد الجبائية، و هذا لمعرفة الضرائب ذات المردودية الكبيرة التي لها تأثير في زيادة الموارد المالية المحلية.

الجدول رقم (1): ناتج الضرائب و الرسوم العائدة للجماعات المحلية بعنوان سنة 2011

الضرائب و الرسوم	المبالغ (دج)	النسب (%)
------------------	--------------	-----------

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

58,20	147 850 322 352	الرسم على النشاط المهني
35,13	89 255 532 395	الرسم على القيمة المضافة
0,07	167 222 381	الرسم الصحي على اللحوم
0,65	1 644 310 690	الرسم العقاري و رسم رفع القمامات المنزلية
0,01	18 466 895	الضريبة على الأملاك
0,86	2 187 618 333	الضريبة على الدخل الإجمالي صنف المداخل العقارية
2,68	6 800 000 000	قسمة السيارات
0,08	191 661 514	حقوق الحفلات و الأفراح
1,96	4 992 074 805	الضريبة الجزافية الوحيدة
0,05	123 395 976	الرسم على الإقامة
0,09	224 873 816	الرسم الخاص على الرخص العقارية
0,03	79 469 581	الرسم الخاص على الإعلانات و الصفائح المهنية
0,01	13 541 100	الرسوم المتعلقة بالحفاظ على البيئة
0,20	505 856 080	الرسوم المرتبطة بالنشاط المنجمي
100	254 054 345 918	المجموع

المصدر: (M.Z).Barka, *Une analyse de la fiscalité locale en Algérie*, travaux de la journée parlementaire sous le thème : la fiscalité locale dans la réforme fiscale, op.cit, p.32.

إن تحليل معطيات هذا الجدول يسمح بتسجيل الملاحظات التالية:

الفصل الأول: نظام جبائي بين يدي الدولة

- يتبين من خلال الجدول أن أكثر من نصف الموارد الجبائية المحلية هي ناتجة من عائدات الرسم على النشاط المهني (TAP) بنسبة 58,20%، و بالتالي يعتبر هذا الرسم ذو مردودية كبيرة بالنسبة للجماعات المحلية عموما و خاصة البلديات، نظرا لارتباطه بحجم النشاط الإقتصادي، حيث يحسب على أساس رقم الأعمال المحقق، كما يتميز باتساع مجال تطبيقه، فمعظم النشاطات الصناعية و التجارية و الحرفية تخضع لهذا الرسم.
- يعتبر الرسم على القيمة المضافة (TVA) من أكثر الضرائب مردودية بالنسبة للبلديات و الجماعات المحلية، لارتباطه كذلك بحجم النشاط الإقتصادي، حيث يفرض على عمليات البيع، الأشغال العقارية، الخدمات، الإستيراد، و ترجع مردودية هذا الرسم كذلك كونه ضريبة غير مباشرة متضمنة في سعر السلعة أو الخدمة و بالتالي يصعب التهرب من دفعه.
- فهو يشكل إلى جانب الرسم على النشاط المهني، أغلب الموارد الجبائية للبلدية، رغم ضعف حصة البلدية منه، حيث تستفيد من نسبة 5% فقط، و هو ما يبين حجم و أهمية عائدات هذا الرسم الذي تستفيد منه الدولة بنسبة 85%.
- تمثل قسيمة السيارات ثالث أهم الموارد الجبائية للبلدية، فهي تعود بمداخل جد هامة، إذ تعتبر من بين الضرائب التي تنمو و تتطور نظرا للزيادة المستمرة للحظيرة الوطنية للسيارات، إلا أن البلدية ليست لها نسبة منها، فهي تستفيد من مداخلها بطريقة غير مباشرة و ذلك عن طريق صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية الذي يستفيد من 80% من عائداتها مقابل 20% لفائدة ميزانية الدولة.
- بالنسبة للرسم العقاري و رسم رفع القمامات المنزلية، بالرغم من كونهما من الضرائب المحلية التي تعود مداخلها بنسبة 100% للبلديات، إلا أن مساهمتهما في المداخل الجبائية المحلية تعتبر ضئيلة جدا رغم التوسع الكبير الذي عرفته الحظيرة الوطنية للسكن، الذي من المفروض أن يزيد في مداخل هذه الضرائب المرتبطة بالعقار، و بالتالي هناك خلل فيما يخص تحصيل هاتين الضريبتين فالبلديات تعاني من صعوبات تجعلها لا تتحكم فيهما، و هذا راجع لعدة أسباب من بينها انتشار العقود العرفية بالنسبة لبيع و شراء العقارات خاصة في المناطق الريفية و الشبه حضرية و كذا انتشار البناء الفوضوي و البيوت القصديرية مما يجعل البلديات لا تتوفر على المعلومات

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

اللازمة المتعلقة بالعقارات المتواجدة على مستوى إقليمها، و مما يزيد المشكلة تعقيدا معاناة البلديات من نقص الوسائل المادية و البشرية الضرورية لعملية التحصيل.

و مما زاد في مشاكل تحصيل الرسم العقاري، هو انفصال قباضات البلديات عن مديريات الضرائب، حيث أصبحت تابعة لمصالح الخزينة الولائية منذ سنة 2003⁶⁵، مما أدى إلى تداخل الصلاحيات و غياب التنسيق، حيث بقيت عملية تحديد الوعاء الضريبي من صلاحيات مديريات الضرائب، إلا أن عملية التحصيل أصبحت تابعة للخزينة الولائية.

- بالنسبة للضريبة على الممتلكات، فهي تعاني من نفس مشاكل الرسم العقاري، فعائدات هذه الضريبة قليلة جدا بالنسبة للبلديات نظرا لصعوبة ضبط و إحصاء الممتلكات، خاصة و أن البلديات تستفيد من 20% فقط من مداخيل هذه الضريبة.

- الرسم الصحي على اللحوم أو رسم الذبح، مردوده ضعيف جدا، رغم أنه يعود كليا للبلدية، و هذا راجع لكثرة الذبح الفوضوي الذي يفوت على البلدية مداخيل هذا الرسم.

- إن رسم الإقامة من المفروض أن يعود بمداخيل معتبرة للبلديات التي تحتوي منشآت فندقية ، إلا أن ماجاء به قانون المالية لسنة 2002 و هو تحديد سعر الرسم حسب تصنيف الفنادق، لا يمكن تطبيقه بسبب غياب تصنيف لأغلبية الفنادق الجزائرية⁶⁶.

- كان يعول على الرسم الخاص على الإعلانات و الصفائح المهنية، أن يكون له تأثير محسوس في الموارد الجبائية للبلديات نظرا لكثرة اللجوء إلى الإعلانات ذات الطابع الإشهاري، و الصفائح المهنية، خاصة مع التزايد الكبير للمهن الحرة، إلا أن غياب الإحصاء جعل من مردودية هذا الرسم ضعيفة جدا.

⁶⁵- و ذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-40 المؤرخ في 19 يناير 2003، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 91-

60 المؤرخ في 23 فبراير 1991، المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة و صلاحياتها و عملها.
⁶⁶-(M.Z).Barka, *Une analyse de la fiscalité locale en Algérie*, travaux de la journée parlementaire sous le thème : la fiscalité locale dans la réforme fiscale, op.cit, p.34.

الفصل الأول: نظام جبائي بين يدي الدولة

- بالنسبة لباقي الضرائب الأخرى، فإن مردوديتها ضعيفة جدا بالنسبة للموارد الجبائية المحلية، كحقوق الحفلات و الأفراح، الضرائب و الرسوم المتعلقة بالحفاظ على البيئة و الرسوم المرتبطة بالنشاط المنجمي.

و بالتالي فإن الرسم على النشاط المهني و الرسم على القيمة المضافة، يمثلان أهم الموارد الجبائية المحلية.

إن تحليل الضرائب و الرسوم التي تستفيد منها البلديات جزئيا أو كليا، و كذا معرفة نسب توزيعها بين الدولة و الجماعات المحلية: الولايات، البلديات و صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، بالإضافة إلى تشخيص الضرائب ذات المردودية الكبيرة و التأثير الهام في ميزانية البلديات، يبين التوزيع غير العادل لمداخل الضرائب و الرسوم بين الدولة و الجماعات المحلية، فرغم أن المشرع خصص بعض الضرائب و الرسوم حصريا لفائدة البلديات، إلا أن دراسة مردوديتها يبين أنها لا تعود بفائدة كبيرة على المالية المحلية، فهي تتميز بعدم المرونة، الثقل و التعقيد⁶⁷، عكس الضرائب العائدة للدولة التي تتميز بتطورها السريع و بمردوديتها العالية.

فرغم الإجراءات المتخذة لتحسين الموارد الجبائية المحلية، إلا أن الجباية المحلية لا زالت بعيدة عن تغطية الحاجيات المتزايدة للبلديات، فبعض الإصلاحات الجبائية كانت معيقة لمسار إصلاح الجباية المحلية عوض أن يكون لها تأثير إيجابي، نظرا لتضمنها العديد من الثغرات، و يمكن توضيح ذلك في ما يلي:

- أسس الرسم على النشاط المهني تعويضا لضريبتين هما: الرسم على النشاط الصناعي و التجاري (TAIC) و الرسم على النشاط غير التجاري (TANC)، هاتين الضريبتين كانت تستفيد منهما الجماعات المحلية بنسبتي 2% و 6% على التوالي، أما النسبة الحالية للرسم على النشاط المهني فهي 2% فقط، و التي تم تخفيضها إلى 1% بالنسبة لنشاطات الإنتاج، و بالتالي فهذا لا يشكل جمع حقيقي للضريبتين، بل يشكل خسارة كبيرة بالنسبة للبلديات⁶⁸.

67 - (Z).Moussa. "les finances locales : une tentative d'approche", op.cit, p.34.

68- Centre Nationale d'Études et d'Analyses pour la Population et le Développement (CNEAPD), *la réforme des finances et de la fiscalité locales : rapport préliminaire*, décembre 2007, p.71.

الفصل الأول: نظام جبائي بين يدي الدولة

- بالنسبة لرسم السكن، يطبق نفس السعر على جميع المحلات أو المباني المنتمية لنفس المجموعة أي ذات طابع سكني أو مهني، دون تمييز لخصائص و نوعية هذه المباني، مثلا بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني يطبق نفس السعر و هو 300 دج سواء بالنسبة لسكن إجتماعي أو مسكن قديم متواجد بحي شعبي أو بالنسبة لمسكن مرموق متواجد في حي راقي.
- إن غياب تصنيف هذه المحلات التي تشكل أوعية ضريبية، من جهة لا يعتبر عادلا بالنسبة للخاضعين لهذا الرسم، و من جهة أخرى، يفوت على البلديات فرصة الحصول على موارد جبائية أكثر بسبب عدم رفع سعر الرسم بالنسبة لأصحاب المباني الراقية.
- إن الضرائب المرتبطة بالنشاط المنجمي، تدفع للبلديات التي تحتوي المقر الإجتماعي للمؤسسات صاحبة النشاط، أما البلديات التي يكون على مستوى إقليمها نشاط هذه المؤسسات، لا تستفيد نهائيا من هذه الضرائب رغم تحملها لكل نتائج النشاط المنجمي، كالضجيج، و باقي التكاليف الكبيرة.
- أغلب الضرائب المحلية عبارة عن ضرائب مباشرة، و هذا ما يشكل ضعف للموارد الجبائية المحلية، لأن الضرائب المباشرة في الجزائر يسهل التهرب منها لأنها تخضع إلى طريقتي التصريح المباشر أو التقدير الجزافي، عكس الضرائب غير المباشرة التي تقتطع من المنبع، و بالتالي تكون مردوديتها أكبر.
- كثرة الإعفاءات و التخفيضات الضريبية التي تقرها الدولة في إطار سياسة التحفيز الجبائي من أجل تشجيع المستثمرين، تؤثر سلبا على مداخيل الجماعات المحلية.
- إن تأسيس ضرائب و رسوم جديدة لفائدة البلديات في إطار تثمين الموارد المالية المحلية، يصاحبه في أغلب الأحيان إلغاء ضرائب و رسوم أخرى كانت تستفيد منها البلديات بنسب معتبرة، بل و تكون مداخيلها أحسن من الضرائب و الرسوم الجديدة، و مثال على ذلك ما جاء به قانون المالية لسنة 2006، الذي أسس ضريبتين جديدتين لفائدة البلديات و هما: الرسم على الأطر المطاطية (25% لصالح البلديات)، و كذلك الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم (تستفيد البلديات بنسبة 35%)، هذين الرسمين ضعيفي المردودية، فهما يساهمان بنسبة ضئيلة جدا في الموارد الجبائية، في مقابل ذلك و بنفس قانون المالية، تم إلغاء ضريبة هامة كانت تساهم بمداخيل معتبرة في ميزانية الجماعات المحلية، و هي الدفع الجزافي، حيث كانت تعود مداخيله كليا لصالح الجماعات المحلية، فالبلديات كانت تستفيد من 30% منه، و 70% لصالح صندوق التضامن و

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

الضمان للجماعات المحلية الذي بدوره يعيد توزيع هذه المداخل بين البلديات و الولايات، فالغاء الدفع الجزافي، ترك فراغا ماليا كبيرا في ميزانية البلديات، و الجماعات المحلية بصفة عامة، كذلك الأمر بالنسبة لقانون المالية التكميلي لسنة 2015، حيث تضمن تدابير جديدة لتعزيز الموارد المالية للبلديات من خلال تامين الرسم العقاري و زيادة سعر الرسم على رفع القمامات المنزلية، إلا أنه في نفس الوقت خفض معدل الرسم على النشاط المهني بالنسبة لنشاطات الإنتاج من 2 إلى 1 و هو ما سيكبد ميزانية البلديات خسارة معتبرة لأن هذا الرسم يعتبر أهم مورد جبائي للبلدية.

- إن تثبيت و تحصيل الموارد الجبائية المحلية، لا يقتصر فقط على المصالح الجبائية، فهناك هيآت أخرى تقوم بعملية التحصيل: كمصالح سونغاز بالنسبة لتحصيل رسم السكن، و مصالح الطاقة و المناجم بالنسبة للرسم على الأرباح المنجمية، الرسم المساحي و رسم الإستخراج، و هذا ما يزيد في تعقيد الجباية المحلية، لأن بعض هذه الهيآت تطبق قواعد المحاسبة العامة فتحويل هذه الموارد من ميزانيتها إلى ميزانية البلديات التي تعتمد على قواعد المحاسبة العمومية، يخلق بعض الصعوبات التقنية⁶⁹.

- كثرة الضرائب و الرسوم و تعدد النصوص القانونية، يجعل من النظام الجبائي معقد و غير واضح، و بالتالي عدم التحكم في هذه الضرائب خاصة أن البلديات تفتقر إلى التأطير المناسب و المتخصص.

- إن البلديات لا تستفيد من نفس الضرائب و الرسوم، كما أن مردودية هذه الأخيرة تختلف من بلدية إلى أخرى و هذا لارتباط الجباية بحجم النشاط الإقتصادي، فهناك بلديات تعرف نشاط إقتصادي ضعيف و بالتالي فإن الموارد الجبائية تكون ضعيفة، كما أن بعض الضرائب و الرسوم مرتبطة بما تملكه البلديات من إمكانيات سياحية و فندقية، كرسوم الإقامة مثلا، إن هذا التفاوت بين البلديات سببه التقسيم الإداري الذي لم يأخذ بعين الإعتبار الإمكانات الإقتصادية و السياحية و الفلاحية للبلديات، و هذا ما جعل البلديات الفقيرة تزيد فقرا، و الغنية تزيد غنا.

- الغش و التهرب الضريبيين بسبب الثغرات القانونية، و كثرة النصوص المنظمة للضرائب و الرسوم و عدم التحكم فيها.

⁶⁹ - محمد فراري، تمويل التنمية المحلية بين مقتضيات الديمقراطية و الإنشغالات المركزية، مرجع سابق، ص 44.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

- تمركز الجباية في يد السلطة المركزية، فهي التي تحدد وعاء الضريبة، نسبتها، تصنيفها، و هي التي تعمل على تحصيلها، كما أنها تقرر الإعفاءات و التخفيضات التي تناسبها. فرغم منح البلديات نوع من السلطة في تحديد نسب بعض الضرائب و الرسوم عن طريق مداوات مجالسها، إلا أن هذه الحرية ضيقة و محدودة جدا من خلال تحديد المشرع للحد الأدنى و الأقصى لسعر الضريبة أو الرسم و الذي لا يمكن للبلديات أن تتجاوزه، كما أن المداوات المتضمنة تحديد نسب هذه الضرائب خاضعة لمصادقة السلطة الوصية. بالإضافة إلى السلطة المحدودة في تحديد نسب الضرائب، منح المشرع للبلديات صلاحية تحصيلها و يتم ذلك عن طريق القابض البلدي، إلا أن هذا الأخير تابع للخزينة العمومية، يعين من طرف السلطة المركزية، و يعمل تحت وصاية وزير المالية.

المطلب الثاني: تبعية الجباية للسلطة المركزية

يتبين مما سبق أهمية و دور الموارد الجبائية في تمويل ميزانية البلديات، حيث أن توفر الموارد المالية المحلية يعتبر ضمان لاستقلاليتها المالية.

و رغم أن المشرع الجزائري منح للبلديات مسؤولية تعبئة و تسيير مواردها المالية الخاصة بها⁷⁰، إلا أن حرية البلديات في هذا المجال هي نظرية فقط، فالدولة تملك سيطرة مالية تامة، فالقدرة الجبائية على خلق و استعمال الموارد المالية تعود كليا للدولة، فهي التي تحدد وعاء الضريبة، نسبتها، ضمان تحصيلها و هي التي تقرر الإعفاء من تسديدها و كذا التخفيضات التي تراها مناسبة لسياستها (الفرع الأول).

أما البلديات فهي ليست حرة، فمجال حريتها محدود جدا، فالجماعات الإقليمية الجزائرية تابعة للسلطة المركزية سواء من جانب جمع الموارد المالية، أو من جانب استعمالها (الفرع الثاني)، مما يؤدي إلى العديد من النتائج التي تزيد في تعقيد وضعية المالية المحلية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: سلطة جبائية مطلقة للدولة

إن حق فرض الضريبة يعود للسلطة المركزية وحدها، فالقانون الجزائري ينص على أن جميع الضرائب و الرسوم تدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية، فمهمة تأسيس وعاء الضريبة و تحديد

⁷⁰ - المادة 169 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

معدلاتها و طرق تحصيلها، أوكلت إلى السلطة التشريعية و هذا لضمان مبدأ مشروعية الضريبة، و بهذا فإن الدولة تتمتع بسلطة جبائية هامة تمكنها من السيطرة التامة على الموارد الجبائية (الفقرة الأولى)، حيث أن هناك مجموعة من المبررات تجعلها تحتكر لنفسها هذه السلطة باعتبار السلطة المركزية هي المسؤولة عن المالية العامة للدولة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مؤشرات مركزية الجبائية

(1) سلطة تحديد الوعاء الضريبي:

تقوم الدولة بموجب القوانين تحديد كل أنواع الضرائب و أوعيتها، بما فيها تلك التي تعود حصيلتها كليا أو جزئيا للجماعات المحلية، حيث أن هذه الأخيرة لا تتمتع بأية حرية في تحديد الوعاء الضريبي أو فرض ضرائب معينة.

(2) سلطة تقدير معدل الضريبة:

تقوم الدولة بموجب القوانين تحديد معدل الضرائب و الرسوم، كما تقوم وحدها بتعديل معدلات هذه الضرائب تبعا لأهدافها: كتخفيضها لتشجيع الإستثمار مثلا، و زيادتها على السلع المستوردة للتقليل من نسبة الإستيراد.

(3) سلطة تحصيل الضرائب:

تقوم الدولة بجمالية كل الضرائب، و تقوم بتوزيعها و تحويلها إلى مختلف الهيآت و البلديات المعنية، و ليس من صلاحيات البلديات متابعة التحصيل أو متابعة المتخلفين عن الدفع، في حين تتمتع البلديات بسلطة تحصيل بعض الرسوم و الإتاوات بطريقة مباشرة، لكون هذه الرسوم تدفع مقابل خدمات أدتها لهم.

(4) سلطة توزيع الضرائب:

تحدد الدولة نسب توزيع حصيلة الضرائب بينها و بين الجماعات المحلية، كما تحدد المعايير المتبعة في توزيع موارد صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، و تشرف على إدارة الصندوق من خلال المجلس التوجيهي الذي يرأسه وزير الداخلية و الجماعات المحلية أو ممثله.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

الفقرة الثانية: أسباب إحتكار الدولة للسلطة الجبائية

عمدت الدولة الجزائرية إلى إسناد مهمة توزيع الموارد الجبائية على الجماعات المحلية إلى السلطة المركزية باعتبارها المسؤولة على المالية العامة للدولة، نظرا إلى أن مقاييس كفاءة الهيآت المحلية المنتخبة لجباية هذا النوع من الموارد، ضعيفة و ترجح الكفة إلى السلطة المركزية، و هناك مبررات جعلت من الدولة تتخذ مثل هذا الإجراء، تتمثل في⁷¹:

(1) 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 كافة 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 كبر حجم النشاط للممول، لهذا فإن ترك الجباية في يد السلطة المركزية يحقق كفاية إدارية أكبر.

(2) الآثار الاقتصادية:

تتجم الآثار الاقتصادية عن تحديد نوع الضريبة ومدلولها وكيفية توزيعها، إذ يبقى هذا من اختصاص السلطة المركزية، والاختلاف في التوزيع بين مختلف الجماعات المحلية، قد يؤدي إلى هجرة العمل ورأس المال بين مختلف المناطق وبالتالي ينجم عنها تركز بعض الأنشطة الاقتصادية في البلديات التي تقل فيها أنواع الضرائب عن البلديات التي يكمن فيها الثقل الضريبي وهذا من شأنه أن يؤثر على المردود الاقتصادي.

لذلك، فإن أمر ترك فرض الضريبة في يد السلطة المركزية يقلل من الآثار الاقتصادية السلبية.

(3) عدم التخصيص الإقليمي للضريبة:

⁷¹ - محمد عجيلة و زعيم باهية ، فعالية اللامركزية الجبائية و تأثيرها على تحقيق أهداف الجماعات المحلية، الملتقى العلمي الدولي الأول حول: اللامركزية الجبائية و دورها في تمويل الجماعات المحلية- واقع و استشراف- جامعة سعد دحلب البلدية، 10 و 11 جوان 2013.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

يعتبر مبدأ عدم التخصيص من أهم المبادئ في المالية العامة، ويعني عدم تخصيص إيرادات معينة لنفقات معينة أو عدم تخصيص إيرادات منطقة معينة لنفقات تلك المنطقة، ولو كان هناك تخصيص إقليمي لازدادت المناطق الغنية غنا والفقيرة فقرا، فمن أجل خدمة هذا المبدأ تركت مهمة توزيع الجباية المحلية في يد الحكومة المركزية.

هذه المبررات تبين أسباب تمسك السلطة المركزية بتوزيع الحصيلة الضريبية حصريا، والدولة في هذا الإطار، لا تعمل على أساس معايير محددة، إذ لوحظ أن حصة الدولة من الموارد الجبائية أكبر بكثير من حصة الجماعات المحلية، فحسب إحصائيات سنة 2003 المقدمة من قبل وزارة المالية، أين قدرت حصة الجماعات المحلية من الموارد الجبائية بنسبة 20% في حين عادت 80% منها إلى ميزانية الدولة، ويمكن إرجاع هذا الفارق إلى المهام التي تقوم بها الدولة، فهي مكلفة بعبء تمويل تسيير شؤون الإدارات العامة والتجهيز، لكن في المقابل، لا يمكن إغفال ذلك الدور الهام للسلطات المحلية في تمويل المشاريع ضمن مخططات التنمية وفي إطار الاختصاصات المخولة لها.

الفرع الثاني: عدم وجود سلطة جبائية محلية

إذا كانت الإيرادات الجبائية تعتبر تقليديا إيرادات ذاتية في ميزانية البلدية، فإن ذلك يعني أن للبلديات نوع من التحكم أو السيطرة على هذه الإيرادات، لكن الحقيقة هي عكس ذلك تماما، حيث أن هذه التسمية أي "الإيرادات الذاتية" بعيدة كليا عن الواقع، فالبلديات لا تتمتع بأي حرية تتعلق بإيراداتها الجبائية، سواء من حيث تحديد أنواعها أو تقدير معدلاتها أو كيفية تحصيلها، فهي لا تتحكم فيها إطلاقا، إلا في ما يخص بعض الرسوم الهامشية أو الإتاوات التي تشكل نسبة ضعيفة من إجمالي الإيرادات، والتي يخضع تحديدها لضوابط محددة قانونا⁷².

و يمكن تحليل أو تشخيص السلطة الجبائية للبلديات من خلال جانبين مختلفين⁷³:

- **الجانب المعياري (l'aspect normatif):** و يتعلق بمدى قدرتها على تأسيس الضرائب و تحديد معدلاتها.

⁷²- عبد القادر موفوق، الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث إقتصادية و إدارية، العدد 02، جامعة محمد خيضر بسكرة، سنة 2007، ص 103.

⁷³- (M).Amokrane et (K).Cherouati, *L'analyse du pouvoir fiscal des collectivités locales Algériennes*, séminaire international sur : La décentralisation fiscale et son rôle dans le financement des collectivités locales- réalité et perspectives, université Saad Dahlab de Blida, 10 et 11 juin 2013.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

- الجانب الميزاني (l'aspect budgétaire): و يتعلق بمدى تحصيلها للضرائب و القدرة على استعمالها بكل حرية.

الفقرة الأولى: تحديد البلديات سعر بعض الرسوم و الأتاوى فقط، و في مجال محدد من طرف المشرع

إذا كانت البلدية تتمتع بسلطة جبائية معيارية، فيفترض أنها تستطيع خلق الضرائب، تحديد مجال تطبيقها، أو عيبتها و معدلاتها.

البلديات الجزائرية لا يمكنها خلق موارد جبائية بنفسها من أجل تمويل ميزانيتها، و هذا نتيجة لمبدأ "لا ضريبة بدون قانون"، فهذا تعبير عن سيادة الدولة.

و قد تم تكريس هذا المبدأ في مختلف الدساتير الجزائرية، فكل الضرائب و الرسوم سواء المحلية منها أو العائدة للدولة يفرضها القانون.

و تطبيقا لنفس المبدأ، فإن إلغاء أي ضريبة أو رسم، لا يتم إلا عن طريق القانون، كما أن كل الأحكام ذات الطابع الجبائي لا يمكن إتخاذها خارج قوانين المالية حسب القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، و بالتالي فتأسيس كل الضرائب و الرسوم لا يمكن أن يكون عن طريق مرسوم، أو قرار أو منشور، مما يجعل الجباية المحلية مرتبطة إرتباطا وثيقا بإرادة السلطة المركزية.

فالبلديات إذن، لا يمكنها خلق الضرائب و تحديد معدلاتها، فالأحكام المنظمة للضرائب و الرسوم المحلية نجدها مقننة في الجزء الثاني من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، تحت عنوان "الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية"، فمن الواضح أن المشرع الجزائري بهذه العبارة، يتجنب الإعتراف بوجود نظام جبائي محلي⁷⁴.

إلا أنه منذ سنة 2002، أصبح للبلديات إمكانية تحديد تعريفه بعض الرسوم ضمن شريحة أسعار يحددها المشرع، فبموجب قانون المالية لسنة 2002، منحت البلديات بعض السلطة الجبائية، و يتعلق الأمر بتمكين المجالس الشعبية البلدية من تحديد تعريفه رسم إزالة القمامات المنزلية، لكن ذلك يتم دون تجاوز الحد الأدنى و الأقصى الذي حدده القانون، فهذه السلطة الممنوحة للبلديات مؤطرة قانونا.

⁷⁴- (D).Maherzi, *Les finances locales en Algérie : caractéristiques et problèmes*, algérie, éditions ITCIS, 2013, p.20.

الفصل الأول: نظام جبائي بين يدي الدولة

كما نص نفس قانون المالية، أنه و ابتداء من أول جانفي 2002، و في أجل أقصاه 3 سنوات تتكلف المجالس الشعبية البلدية بالتصفية و التحصيل و المنازعات المتعلقة بهذا الرسم.

إلا أن ذلك لم يأت بمردود إيجابي لفائدة ميزانية البلديات، نظرا لأسباب سياسية تجعل من هذه المجالس تفرض النسب الدنيا على المكلفين بهذا الرسم لربح أصواتهم الانتخابية⁷⁵.

إن ترك الحرية للبلديات في تحديد نسب و مبالغ بعض الضرائب و الرسوم دون تجاوز السعر الأقصى المحدد بموجب قوانين المالية، لا يسمح لهذه الهيآت المنتخبة بقيادة سياسة جبائية حقيقية، كما أنها لا تستطيع توزيع العبء الضريبي بين مختلف الضرائب وفق سياستها الضريبية، و بالتالي حرمانها من أهم وسائل التدخل الإقتصادي و الإجتماعي لخدمة مصلحة الجماعة، فليست لها مثلا سلطة منح مساعدات للمقاولات لتنشيط الإقتصاد المحلي، عكس ما هو عليه الحال بفرنسا، حيث أن الجماعات الإقليمية بإمكانها إعفاء بعض المقاولات الخاصة بهدف تنشيط الحركة الإقتصادية، كما لها سلطة إعطاء مساعدات مالية مباشرة أو غير مباشرة للمقاولات الموجودة في وضعية صعبة⁷⁶.

يجب التذكير أنه حتى و إن منحت البلديات إمكانية تحديد مبالغ بعض الضرائب و الرسوم، فهذا لا يعني أنها تتمتع بسلطة خلق الضرائب بنفسها و بصفة تلقائية، فحسب المادة 196 من قانون البلدية رقم 10-11، فإنه "لا يسمح للبلدية إلا بتحصيل الضرائب و المساهمات و الرسوم و الأتاوى المحددة عن طريق التشريع و التنظيم المعمول بهما، و يصوت المجلس الشعبي البلدي في حدود النطاقات المنصوص عليها قانونا، على الرسوم و الأتاوى التي يرخص للبلدية بتحصيلها لتمويل ميزانيتها".

فهي ليست سلطة حقيقية لخلق الضرائب و الرسوم، فالبلديات لا تتمتع بسلطة تقريرية أو معيارية بالنسبة لمواردها الجبائية.

الفقرة الثانية: سلطة محدودة فيما يخص تحصيل و استعمال بعض الرسوم و الأتاوى

⁷⁵ - محمد فراري ، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية و الإنشغالات المركزية، مرجع سابق

ص46.

⁷⁶ - نفس المرجع، الصفحة نفسها.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

حتى تكون للبلدية الرقابة الكاملة على مواردها الجبائية، يجب أن تتمتع ليس فقط بسلطة تحصيلها بنفسها، وإنما يجب أن يكون لها الحق كذلك في الإستفادة من كل عائداتها و استعمالها بحرية في المشاريع المحلية التي تقررها، وهذا ما يعرف بالسلطة الميزانية⁷⁷.

إن البلدية الجزائرية ليس لديها مصالح خاصة بالتحصيل بالنسبة لمجمل مواردها الجبائية، فمصالح و أعوان الدولة من قابضي الضرائب و المحاسبين العموميين هم الذين يقومون بهذا الدور، و هذا ما يتعارض مع مبدأ حرية الإدارة للجماعات المحلية.

فالبلدية مكلفة بتحصيل عدد قليل من الرسوم التي تمول ميزانيتها كالرسم العقاري و رسم رفع القمامات المنزلية، بالإضافة إلى تحصيل بعض الأتاوى و الرسوم بطريقة مباشرة مقابل الخدمات التي تؤديها، إلا أنها لا تتوفر على الوسائل المادية و البشرية اللازمة، حيث تواجه صعوبات مختلفة في التحديد، الإحصاء، التصفية و التحصيل.

أما المصالح الخارجية لوزارة المالية، فهي التي تهيمن على تسيير و تحصيل أغلب الضرائب العائدة للبلدية.

أما بالنسبة لاستعمال المداخل الجبائية، فالبلدية ليست حرة في ذلك، فباسم التضامن بين البلديات الغنية و الفقيرة، هناك إقتطاعات جبائية محددة قانونا يجب على البلديات أن تدفعها لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

- بالإضافة إلى ذلك، هناك إقتطاع إجباري بنسبة 7% من موارد البلدية لصالح الشبيبة و الرياضة: 4% توجه لصالح الصندوق الولائي لدعم و رعاية مبادرات الشباب، و 3% يخصص في ميزانية البلدية لفائدة الجمعيات الرياضية المحلية، و هذا ما يشكل تكاليف ثقيلة للعديد من البلديات خاصة الفقيرة منها.

فبالتالي البلدية ليست حرة تماما في استعمال مداخلها الجبائية و هو ما يشكل شكل آخر من أشكال تدخل الدولة في مجال الجباية المحلية، كما أن هذا يؤكد تمركز الجباية في يد الدولة.

⁷⁷- (M).Amokrane et (K).Cherouati, *L'analyse du pouvoir fiscal des collectivités locales Algériennes*, op.cit.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

و مما سبق يمكن القول أن البلدية لا يمكنها التحكم بإيراداتها الجبائية إلا إذا تمتعت بنفس الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة المركزية على الأقل من خلال المشاركة في و تحديد أوعية الضريبة و معدلاتها، و ضمان تحصيلها بإمكانياتها الخاصة.

الفرع الثالث: نتائج تمرکز السلطة الجبائية في يد الدولة

إن تولي السلطة المركزية في الجزائر تحديد كل ما يتعلق بالموارد الجبائية التي تعتبر الممول الرئيسي لميزانية البلديات، يؤدي إلى مجموعة من النتائج نوجزها في ما يلي:

- **عدم المساواة في توزيع المداخل الجبائية:** إن قيام الدولة بصفة فردية بإنشاء مختلف الضرائب و الرسوم، تحديد أوعيتها و معدلاتها و كذا القيام بتحصيلها، يجعلها تحوز لنفسها غالبية الضرائب و الرسوم ذات المردودية العالية، حيث تستفيد من حصة الأسد منها، فكما لاحظناه في المطلب السابق، و على سبيل المثال فإن الرسم على القيمة المضافة يعتبر ذو مردودية عالية، فمداخيله كبيرة جدا لأنه يطبق على الكثير من المعاملات، إلا أن الدولة هي المستفيد الأكبر، إذ تحصل على نسبة 85% من مداخيله، مقابل 5% فقط لصالح البلديات، فما هي المعايير المستعملة لتحديد حصة البلديات من المداخل الجبائية؟

- إن تخصيص مجموعة من الضرائب و الرسوم حصريا لفائدة البلديات، يتم بصفة غير عادلة، فجباية الدولة تقوم على العناصر الأساسية للثروة (الدخل، رأس المال، رقم الأعمال)، أما الجبائية المحلية، باستثناء الرسم على النشاط المهني، مؤسسة على قيم ثابتة قاعدة حسابها لا تعكس التطور الإقتصادي، فأوعيتها الضريبية قليلة التطور، كما أنها تمس فئة قليلة من الخاضعين⁷⁸، و بالتالي تكون عائداتها ضعيفة و لا تساهم بشكل فعال في تمويل نشاطات البلدية رغم استفادة هذه الأخيرة بنسبة 100% منها، كما أن عدد الضرائب و الرسوم العائدة كليا لفائدة البلديات يعتبر قليل جدا، و لا يمكن للبلديات أن تستفيد من كل الضرائب و الرسوم المخصصة لها، لأن العديد من هذه الضرائب تطبق على بعض الأنواع من الأنشطة كالصيد، النشاط المنجمي، السياحة، فنادق ما نجد تواجد كل الأنشطة الممكنة في بلدية واحدة.

⁷⁸-(Z). Moussa. "les finances locales : une tentative d'approche", op.cit, p.38.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

- إن النظام الجبائي الحالي يزيد من الفوارق بين البلديات، فالبلديات الغنية تزيد غنا و الفقيرة تزيد فقرا، لأن الموارد الجبائية المحلية تعتمد بالدرجة الأولى على مداخيل الرسم على النشاط المهني (TAP) و الرسم على القيمة المضافة (TVA)، مما يجعل الصحة المالية لكل بلدية مرتبطة بمستوى النشاط الإقتصادي بها، فكلما كان الإقتصاد منتعشا كلما زادت مداخيلها الجبائية، إلا أن البلديات تختلف فيما بينها في العديد من الخصائص المتعلقة بموقعها الجغرافي، عدد السكان، طابعها التجاري أو الصناعي أو الفلاحي،... مستوى التنمية بها.

- إن مركزية الموارد الجبائية، تؤدي إلى عدم إهتمام البلديات و الجماعات المحلية عموما بمواردها، " فالجباية المحلية أصبحت متهمة بتوفير اللامسؤولية للمنتخبين المحليين ما دام الجماعة المحلية تستفيد من ضمانة الحصول على الموارد الجبائية، حتى لو لم يدفع الخاضع للضريبة المحلي ضريبته، فالدولة ستعوضه لتتحول إلى الخاضع للضريبة الأول تجاه الجماعة المحلية، لأنها ستتكفل بتمويل التعويض عن الضرائب المحلية محل الإعفاء أو التخفيض أو عدم التحصيل⁷⁹.

- إن تكفل الدولة بكل ما يتعلق بالجباية المحلية: من تأسيس الضريبة إلى غاية تحصيلها، يؤدي إلى غياب العناصر المكونة للجباية المحلية، مما يجعل عبارة "الجباية المحلية" ليست في محلها بالنسبة للنظام الجبائي الجزائري، فمن الأصح التحدث عن "الموارد الجبائية للجماعات المحلية"، كما أن هذه الوضعية فتحت المجال للعديد من الإنتقادات لما يسمى بالجباية المحلية، فهناك من الفقه من صنف الضرائب المقسمة (التي يعود الجزء الأكبر منها للدولة) كمساهمات مالية غير مباشرة، وليس موارد ذاتية:

فالإجتهد القضائي للمجلس الدستوري في فرنسا، صنف هذه الضرائب المقسمة كموارد ذاتية، لكنه تعرض للعديد من الإنتقادات من الفقه الذي صنفها ضمن "المساهمات المالية غير المباشرة"، فهي حسب الأستاذ Raphael Déchaux، إذا كانت "من الناحية الشكلية ليست بالتأكيد تخصيصات، فلا يمكن اعتبارها ماديًا موارد ذاتية"⁸⁰.

أما Daniel Hoeffel، رئيس جمعية رؤساء البلديات في فرنسا و مقرر القانون العضوي بمجلس الدولة الفرنسي، فيرى أنه من غير المعقول إعتبارها كمورد يضمن الإستقلالية المالية للجماعات

⁷⁹-(P).Bertoni, *Finances publiques*, librairie Vuibert, 2^{ème} 2dition, paris, 1998, p.62.

⁸⁰-(R).Déchaux, *Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques*, revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, N° 02 octobre 2010, p.07

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

المحلية⁸¹، خاصة أن السلطات المحلية ليست لها أي سلطة تعديل، و لذا يجب اعتباره كشكل جديد من تخصيصات الدولة.

- إن تمركز الجباية في يد السلطة المركزية أدى إلى غياب نظام جبائي محلي، فهو عبارة فقط عن امتداد للنظام الجبائي الوطني.
- إن أهم و أخطر نتائج مركزية النظام الجبائي هو المساس بالإستقلالية المالية للبلدية، فالدولة تتحكم في الجباية في مجملها مما يجعلها تراقب بعناية نشاط البلديات، فالوصاية الحقيقية تمارس من جانب الموارد.

المبحث الثاني: عدم تحكم البلدية في الموارد الذاتية

إن توفر الموارد المالية بمختلف أنواعها، يعتبر العمود الفقري لقيام التنمية المحلية التي تمثل المهمة الرئيسية للبلدية، و من خلال المادتين 170 و 195 من قانون البلدية رقم 11-10 يمكن استخلاص التنوع

⁸¹- علي بوخالفة باديس، *مالية الولاية بين التمويل الذاتي و دعم الدولة*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون: فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2012-2013، ص 90.

الفصل الأول: نظام جبائي بين يدي الدولة

الكبير للموارد المالية للبلدية، حيث تم تقسيمها إلى إيرادات قسم التسيير و إيرادات قسم التجهيز و الإستثمار و هو التقسيم التقليدي الذي نجده في مختلف القوانين و المراسيم المتعلقة بميزانية البلدية.

إلا أنه يمكن الإعتماد على معيار آخر في تصنيف موارد البلدية، و هو يتعلق بمصدر هذه الموارد و بمدى قدرة البلدية على إنشائها و تحديد مبالغها⁸²، و هذا من أجل ربط طبيعة و مصدر موارد البلدية بموضوع إستقلاليتها، حيث يمكن تصنيفها إلى:

- موارد ذاتية خاصة بالبلدية: و هي تتكون من الموارد الجبائية، و الموارد الغير جبائية المتمثلة في: ناتج الإستغلال و مداخيل الممتلكات، بالإضافة إلى التمويل الذاتي.
- الموارد المالية الخارجية: و تتمثل في: الدعم و الإعانات المقدمة من طرف الدولة أو من طرف الولاية أو هيئة أخرى، بالإضافة إلى القروض.

إن الموارد المالية الذاتية تشير إلى مدى قدرة البلدية في الإعتماد على نفسها، حيث هناك ارتباط وثيق بين الموارد الذاتية و الإستقلالية المالية.

إن الموارد الجبائية التي تستفيد منها البلدية غير فعالة و غير كافية لتغطية الحاجيات المحلية، غير أن الموارد الذاتية الغير جبائية، يمكن أن تشكل مصدر تمويلي هام إن عرفت البلدية كيف تستغل جيدا الأملاك و الممتلكات الخاصة بها، التي بقيت لحد الآن غير متحكم فيها و مداخيلها تمثل نسبة ضعيفة من مواردها المالية ، (المطلب الأول) ، مما يفتح المجال واسعا أمام ضرورة اللجوء إلى وسائل التمويل الخارجية، لا سيما إعانات الدولة، من أجل تغطية النفقات المحلية المتزايدة، حيث أن هذه الموارد الخارجية أصبحت الممول الرئيسي لبرامج التنمية المحلية عوض أن يكون لها طابع تكميلي فقط (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ضعف موارد التسيير و التمويل الذاتي

⁸²- عبد القادر موفق، الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 99.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

تتوفر البلدية على أملاك و ممتلكات تسمح لها بالحصول على موارد مالية متنوعة من خلال إستغلالها و التصرف فيها، كما تقوم بتقديم مجموعة من الخدمات تسمح لها بالحصول على مقابل مالي تستعمله في تغطية النفقات المحلية.

كما تتمتع بسلطة هامة بالنسبة لهذه الموارد، حيث بإمكانها أن تحدد أسعار ممتلكاتها، و ثمن الخدمات التي تقدمها، فهذه الموارد تعتبر موارد محلية خالصة و هي تشكل مجال تدخل السلطات المحلية و المنتخبين المحليين.

إلا أن المداخل المتأتية سواء من أملاك و ممتلكات البلدية أو من الخدمات التي تقدمها، ضعيفة جدا، حيث لا تتعدى 10% من الإيرادات، فالبلدية لا تستغل جيدا هذه الإمكانيات المتاحة لها من أجل تثمين مواردها المالية و الإعتماد على نفسها في تمويل ميزانيتها (الفرع الأول).

إن مداخل الأملاك و الإستغلال تساهم في تغطية نفقات التسيير للبلدية، و حتى تساهم هاته الأخيرة في تجسيد برامج التنمية المحلية، فإنها مجبرة على توفير موارد مالية لقسم التجهيز، و يتم ذلك من خلال إقتطاع إجباري من إيرادات قسم التسيير تخصصه لتغطية نفقات التجهيز، و هو ما يعرف بالتمويل الذاتي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مداخل الأملاك و الإستغلال: إمكانيات محلية غير مستغلة

حسب المادة 170 من قانون البلدية رقم 10-11، فإنه بإمكان البلدية الحصول على موارد مالية من خلال عائدات الممتلكات و الأملاك التي تتصرف فيها (الفقرة الأولى)، بالإضافة إلى العائدات المالية الناتجة عن مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: عدم التحكم في الأملاك و الممتلكات

تمتلك البلدية مجموعة من الأملاك المختلفة من عقارات و منقولات، و يتميز هذا الإيراد بالثبات، حيث تسري عليه صحة التوقع مستقبلا.

هذه الأملاك منها ما هو ملك عمومي، لا يمكن التنازل عنه أو بيعه، لأنه أنشئ للإستعمال العام، كالبنائيات الإدارية و الحدائق العمومية، حيث أنها غير قابلة للتنازل و لا التقادم و لا الحجز⁸³.

⁸³ - المادة 158 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفصل الأول: نظام جبائي بين يدي الدولة

أما الأملاك الوطنية الخاصة بالبلدية، فتتمثل في⁸⁴:

- جميع البناءات و الأراضي التي تملكها البلدية، غير المصنفة ضمن أملاكها ، و المخصصة للمصالح و الهيآت الإدارية.
- المحلات ذات الإستعمال السكني و توابعها المتبقية ضمن الأملاك الخاصة للبلدية، أو التي أنجزتها بأموالها الخاصة.
- الأراضي الجرداء غير المخصصة التي تملكها البلدية.
- الأملاك العقارية غير المخصصة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة.
- العقارات و المحلات ذات الإستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي، التي نقلت ملكيتها إلى البلدية وفق ما نص عليه القانون.
- المساكن الإلزامية أو الوظيفية كما هي معرفة قانونا و التي نقلت ملكيتها إلى البلدية.
- الأملاك التي ألغي تصنيفها ضمن الأملاك الوطنية العمومية، التابعة للبلدية و العائدة إليها.
- الهبات و الوصايا التي تقدم للبلدية، و التي تقبلها حسب الأشكال و الشروط التي ينص عليها القانون.
- الأملاك الآتية من الأملاك الخاصة للدولة أو الولاية، التي تم التنازل عنها للبلدية أو انتقلت ملكيتها التامة إليها.
- الأملاك المنقولة و العتاد الذي اقتنته البلدية أو أنجزته بأموالها الخاصة.
- الحقوق و القيم المنقولة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها، و التي تمثل مقابل قيمة حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية و دعمها المالي.

و لقد أعطى المشرع الجزائري أهمية بالغة لموارد أملاك البلدية من خلال إلزام المجلس الشعبي البلدي بالقيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل و جعلها أكثر مردودية⁸⁵، و بالتالي يمكن تقسيم أملاك البلدية إلى أملاك منتجة للمداخيل، و أخرى غير منتجة للمداخيل:

⁸⁴- المادة 159، نفس المرجع.

⁸⁵- المادة 163 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

- الأماكن المنتجة للمداخل: الأكشاك، حظائر السيارات، المذابح، السكنات، الأماكن المخصصة للإستعمال التجاري، المركبات، عتاد الأشغال العمومية، حق الطريق،....
 - الأماكن غير المنتجة للمداخل: المساجد، المدارس، قاعات العلاج، المكاتب، المساحات الخضراء،....
- و تتحصل البلدية على مداخيل أملاكها من خلال:
- تأجير العقارات و بيعها: سواء كانت هذه العقارات ذات طابع تجاري أو سكني، أنجزتها البلدية بمواردها الخاصة، حيث تقوم بإيجارها مقابل حصولها على موارد مالية.
 - تأجير المنقولات: يمكن للبلدية الحصول على موارد مالية مقابل كراء المعدات التي تملكها، كعتاد الري و الأشغال العمومية، معدات التنظيف و النقل،...
 - حقوق الوقوف و شغل الأماكن العمومية: و تتمثل في أماكن توقف السيارات، كراء أرض مخصصة للمعارض و الأسواق، وضع الطاولات و الكراسي على الطرق،...
 - و تحدد الشروط المتعلقة بالوقوف و شغل الأماكن العمومية، و كذا تحديد المبالغ و الحقوق من خلال دفتر أعباء يصوت عليه المجلس و تصادق عليه السلطة الوصية.
 - حقوق الطريق: و ينشأ هذا الحق في حال شغل أو احتلال أحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية ساحة من الطريق العمومي مدة معينة بعد حصوله على ترخيص، كوضع عتاد البناء على الطريق، إنجاز أشغال الحفر، وضع اللوحات الإشهارية على حواف الطرق،...
 - تحدد المبالغ و الحقوق مقابل هذه الرخص بموجب مداولة يصوت عليها المجلس، و تصادق عليها السلطة الوصية.

الفصل الأول: نظام جبائي بين يدي الدولة

و تجدر الإشارة أنه رغم تعدد و تنوع ممتلكات البلدية إلا أن المداخيل الناتجة عنها تشكل نسبة ضئيلة من إيرادات التسيير، كما أن هذه النسبة تختلف حسب حجم البلدية و ذلك وفقا لممتلكاتها⁸⁶.

و رغم أن هذه الموارد تعتبر محلية 100%، و للبلدية سلطة تقديرية واسعة فيما يخصها، حيث تسمح القوانين و النصوص بتحديد نسبها و أسعارها و كذا طرق تحصيلها، إلا أن الواقع يظهر إهمال البلديات لممتلكاتها و عدم التحكم فيها، حيث لا زالت العديد منها توجر بمبالغ رمزية فقط، كما لا يقوم أصحابها بتسيير مستحقات الإيجار و البلديات لا تتابع ذلك.

فرغم الحرية الممنوحة للبلدية في تسيير ممتلكاتها، إلا أن الموارد الجبائية تبقى المصدر الرئيسي لتغطية النفقات المحلية، و ترجع السلبية في تسيير هذا النوع من الممتلكات لمجموعة من الأسباب منها:

- التنازل عن أغلب الممتلكات المنتجة للمداخيل في إطار قانون 1981 المتعلق ببيع أملاك الدولة.
- تناقص ممتلكات البلدية الناتجة عن سياسة الخوصصة التي مست الحمامات، الفنادق، المقاهي،....
- عدم تكوين المنتخبين المحليين، بالإضافة إلى نقص التأطير على مستوى البلديات، يجعل هذه الأخيرة بعيدة عن كل مبادرة لتثمين مواردها المالية.
- جهل الأملاك العمومية: حيث أن البلديات لم تقم بجرد ممتلكاتها منذ الإستقلال، مما أدى إلى ضياع العديد من الممتلكات و وثائقها، و بالتالي ضياع موارد مالية هامة⁸⁷.
- عدم وجود سجل مكونات: أغلب البلديات لا تملك سجل يحصي كل ممتلكاتها، و إن وجد فهو غير كامل و غير محيّن.
- عدم مراجعة أسعار الإيجار: فالعديد من الممتلكات مؤجرة بأسعار رمزية، لا تغطي حتى تكاليف صيانتها.

⁸⁶- عبد القادر موفق، الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 101.

⁸⁷- أحمد بلجيلالي، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2009-2010، ص 104.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

الفقرة الثانية: مداخيل الإستغلال: خدمات متنوعة مقابل عائدات ضعيفة

تتمثل مداخيل الإستغلال في الموارد المالية الناتجة عن بيع المنتجات أو تأدية خدمات لمختلف الأشخاص الطبيعية و المعنوية من طرف البلدية، حيث تتميز هذه الموارد بالتنوع، كما أنها مرتبطة بمدى ديناميكية البلدية.

حيث أن البلدية في إطار تسيير ممتلكاتها و سير مصالحها العمومية المحلية، تحدد مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب و طبيعة الخدمات المقدمة و نوعيتها⁸⁸، و يمكن تصنيف هذه الخدمات إلى⁸⁹:

(1) مبيعات المنتجات أو الخدمات: كل المنتجات التي تملكها البلدية و التي تقوم ببيعها، منها:

- الحطب، بالنسبة للبلديات التي تملك غابات.
- المياه الصالحة للشرب، بالنسبة للبلديات التي تسيروها بنفسها، دون تدخل مصالح الجزائرية للمياه.

بالإضافة إلى كل الخدمات التي تقدمها البلدية، منها⁹⁰:

- خدمات إبادة الحشرات التي تؤديها مصالح الصحة للبلدية.
- مداخيل دور الحضانة و رياض الأطفال التي تملكها البلدية.
- الخدمات التي تقدمها البلدية داخل المذابح، ككراء الثلجات و قاعات التبريد.
- خدمات الكيل و الميزان.
- حقوق الدخول إلى المتاحف و الملاعب البلدية.
- مداخيل المحاسن العمومية.
- المداخيل الناتجة عن الرحلات التي تنظمها البلدية.

(2) النسخ الإدارية: و تتمثل في المداخيل الناتجة عن خدمات النسخ لتسليم القرارات، المداورات،

العقود، التقارير،...⁹¹

⁸⁸- المادة 175 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁸⁹- المادة 03 من القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 22 يناير 1985، المتعلق بتقسيم فصول حسابات المصاريف و

الإيرادات لميزانيته البلدية و حساباتها، الجريدة الرسمية رقم 17 لسنة 1985.

⁹⁰- (C).Rahmani, *Les finances des communes algériennes*, op.cit, PP.53-56.

⁹¹- Ibid, P.55.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

(3) خدمات العمال المدفوعة الأجر: تعود هذه المداخل للبلديات التي تضمن خدمات الرقابة الصحية على اللحوم و مختلف المواد الغذائية، حيث تحدد أسعار هذه الخدمات بموجب مداولة تصادق عليها السلطة الوصية⁹².

(4) الأتاوى التابعة للمذابح: و تتمثل في مقابل الخدمات التي تقدمها البلدية داخل المذابح كخدمات التبريد و التسخين و الغرف.

(5) الرسوم الجنائية: و هي رسوم تفرضها البلدية مقابل الخدمات التي تؤديها داخل المقابر.

كما يمكن للبلدية الحصول على مداخل مالية من خلال⁹³ توظيف أموال البلدية لشراء أسهم و سندات البيع و فوائد القروض و الديون، بالإضافة إلى مداخل الخدمات ذات الطابع الصناعي و التجاري، المسيرة عن طريق عقود إمتياز، أو بواسطة محاسبة ذاتية مستقلة.

إن مداخل الإستغلال لا تساهم بنسبة كبيرة في موارد البلدية، رغم أهمية الخدمات المقدمة و هذا راجع للعديد من الأسباب منها ضرورة إحترام مبدأ مجانية المرفق العام، و كذلك الدور السلبي للمنتخبين المحليين الذين يتجنبون زيادة أسعار الخدمات المقدمة من طرف البلدية لأسباب إنتخابية من أجل ربح أصوات أكثر، رغم أن قانون البلدية ينص على أن المساهمة المالية للمرتفقين تتناسب و طبيعة الخدمات المقدمة و نوعيتها، أي أن البلدية تتمتع بالسلطة التقديرية في تحديد أسعار الخدمات التي تقدمها، إلا أنها لا تستغل كما ينبغي هذه الحرية المتاحة لها، خاصة أن مداخل الإستغلال إلى جانب مداخل الممتلكات تمثل أداة هامة للإستقلال المالي للبلديات نظرا لارتباطها مباشرة بالخدمات التي تقدمها البلدية و الممتلكات التي تتوفر عليها، عكس المداخل الجبائية التي لا تملك أي سلطة عليها، فالبلدية الجزائرية لم تستطع إستغلال إمكاناتها المحلية في خلق مشاريع استثمارية تسمح لها بتحسين مواردها غير الجبائية وهي من سلبيات التبعية للسلطة المركزية، وعدم فعالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية.⁹⁴

⁹²- Cherif Rahmani, *Les finances des communes algériennes*, op.cité, P.55.

⁹³- محمد فراري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية و الإنشغالات المركزية، مرجع سابق ص24.

⁹⁴- عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة

الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2009-2010، ص 97.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

الفرع الثاني: التمويل الذاتي: إقتطاع إجباري من موارد ضعيفة

تعتبر التنمية المحلية المهمة الرئيسية لكل بلدية، فهي ملزمة بالقيام بالإستثمارات و التجهيزات العمومية اللازمة، و حتى لا تتحجج البلديات بعدم توفر الموارد المالية، فإن السلطات العمومية ألزمتها بإقتطاع جزء من إيرادات التسيير و تخصيصه لتمويل قسم التجهيز و الإستثمار، لضمان الحد الأدنى من برامج التجهيز و الإستثمار، و هذا ما يعرف بالتمويل الذاتي.

و هو إقتطاع إجباري يفرضه القانون تقتطعه البلدية من إيرادات التسيير لفائدة قسم التجهيز و الإستثمار، و تبلغ نسبته 10% كحد أدنى، و تم تحديد هذه النسبة بموجب المادة الأولى من المرسوم 67-145 المؤرخ في 31 جويلية 1967، المتعلق بالإقتطاع من إيرادات التسيير.

و قد نص نفس المرسوم على إمكانية رفع نسبة الإقتطاع فيما بعد، بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير الداخلية و وزير المالية.

كما يمكن رفع هذه النسبة خلال السنة المالية الجارية بمبادرة من البلدية عن طريق الميزانية الإضافية بواسطة إستعمال الكل أو الجزء من فائض إيرادات قسم التسيير بعد تعديل تقديرات الإيرادات و المصاريف و ضم نتائج السنة المالية السابقة، و يمكن رفع هذه النسبة كذلك عن طريق رخص خصوصية بمساعدة فائض إيرادات قسم التسيير للميزانية الإضافية المحتمل تعديلها⁹⁵.

و تجدر الإشارة أن هذه النسبة لم تتطور منذ تحديدها سنة 1967، و هذا راجع للصعوبات المالية التي تعاني منها أغلب البلديات، التي أصبح هذا الإقتطاع الإجباري يشكل عبئا عليها، و بالتالي تكون فعاليته محدودة جدا نظرا لضعف إيرادات التسيير، عكس البلديات الغنية التي تستفيد من هذا الإقتطاع و تستغله في تمويل برامج التجهيز و الإستثمار، حيث تصل نسبته بالنسبة لبعض البلديات إلى 50%.

فالإقتطاع بالنسبة للبلديات الفقيرة لا يكون لإنجاز برامج معينة أو تحقيق أهداف تنموية محددة، إنما لا يتعدى كونه شرط قانوني تستجيب له دون إقتناع، فهناك بعض البلديات لا تستطيع ضمان تسديد أجور موظفيها تجد نفسها مضطرة لإقتطاع إجباري لجزء من إيراداتها مما يعقد وضعيتها المالية أكثر.

المطلب الثاني: حتمية اللجوء إلى مصادر التمويل الخارجية، لا سيما إعانات الدولة

⁹⁵ - المادة 03 من المرسوم 67-145 المؤرخ في 31 جويلية 1967، المتعلق بالإقتطاع من إيرادات التسيير، الجريدة الرسمية رقم 71 لسنة 1967.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

نظرا لعدم كفاية و عدم فعالية الموارد المالية الذاتية للبلدية مقارنة بصلاحياتها و المهام الملقاة على عاتقها، و كذا بغرض الوصول للمستوى المطلوب فيما يتعلق بالإحتياجات المخولة لها قانونا⁹⁶، فإنها بحاجة إلى مصادر أخرى خارجية (غير ذاتية، أو غير محلية) لتمويل ميزانيتها من أجل تغطية نفقاتها و احتياجاتها.

طالما لم يتم تجديد و إصلاح الجباية المحلية، و إعادة النظر في مركزية النظام الجبائي، فإن الموارد المالية للبلدية تبقى غير كافية و غير فعالة، و بالتالي تكون مجبرة على طلب إعانات مالية من الدولة (الفرع الأول)، خاصة أمام ضرورة تجسيد المشاريع المحلية.

والهدف الأساسي من الإعانات التي تقدمها الدولة هو الحد من التفاوت الكبير بين الوحدات المحلية أي خلق نوع من التوازن بين البلديات الفقيرة والغنية والتساوي في فرص التنمية المحلية، كما أن هذه الإعانات تسمح بسد العجز المالي للبلديات و إعادة توازن ميزانياتها، إلا أنها في نفس الوقت تهدد الإستقلال المحلي تطبيقا لمبدأ " من يدفع يقرر"، و بالرغم من أنه على الدولة أن تدفع دون أن تتحكم، و إلا تكون قد خرقت مفهوم اللامركزية، إلا أنها من جهة أخرى لا تستطيع أن تدفع الأموال دون متابعة كيفية صرفها⁹⁷.

كما يمكن للبلديات كذلك اللجوء إلى طلب القروض لتمويل ميزانيتها (الفرع الثاني)، إلا أن هذا المصدر يبقى إستثنائي، نظرا للتعقيدات التي تعرفها عملية طلب القروض، خاصة أمام الوضعية المالية للبلديات التي لا تسمح لها بتعويض رأس المال و دفع الفوائد، و بالتالي فهي تفضل الحل الأسهل و هو طلب الإعانات من السلطة المركزية.

⁹⁶ - المادة 172 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁹⁷ - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر (د.م.ج)، الجزائر 1986،

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

الفرع الأول: الإعانات: وسيلة سيطرة الدولة على مالية البلدية

أمام ضعف الموارد المالية الخاصة بالبلدية، و تزايد الأعباء المحلية الملقاة على عاتقها، بالإضافة إلى ضرورة ضمان نفس المستوى من خدمات المرافق العامة في كل البلديات، فإن الدعم المالي للدولة صار يشكل المحرك الرئيسي لنشاط البلدية، حيث أصبح مصدر تمويل أساسي عوض أن يكون له دور تكميلي فقط، مما يضع مبدأ "إستقلالية البلدية" محل تساؤل، فالقاعدة المعروفة أن الذي "يدفع يقرر".

حيث تتلقى البلدية موارد مالية معتبرة من الدولة، الولاية بالإضافة إلى صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، و يمكن تمييز نوعين من الإعانات المقدمة للبلدية: هناك إعانات عامة غير مخصصة لنفقات معينة، و هناك إعانات خاصة موجهة لخدمات و نشاطات محددة بذاتها⁹⁸.

فالإعانات العامة تتماشى مع مبدأ الإستقلال المالي، لأن البلدية يمكن أن تستعملها بكل حرية بناء على تقديراتها الخاصة، و هذا عكس الإعانات الخاصة الموجهة لتغطية نفقات خاصة محددة مسبقا.

و بالتالي فإن الإعانات العامة عبارة عن مساعدة حرة، بينما الإعانات الخاصة عبارة عن مساعدة مشروطة، موضوعة تحت الرقابة و المتابعة من السلطات العليا⁹⁹.

و هذا ما يجسد في الجزائر من خلال التمييز بين إعانات التسيير (الفقرة الأولى) و إعانات التجهيز (الفقرة الثانية) المقدمة للبلديات، فإعانات التسيير تكون موجهة أما إعانات التجهيز فتكون نظريا عامة و حرة و هذا ما تدل عليه العناوين المستعملة في إعانات التجهيز و هي "رخص البرامج"، إلا أنه في الواقع و في أغلب الأحيان تستعمل إعانات التجهيز لنفقات و غايات محددة تمس بحرية إستعمالها، فالدولة تقرض أولويات معدة مركزيا و تضعها كشرط لمنح الإعانات، كما أن قانون البلدية ينص صراحة على وجوب توجيه الإعانات الممنوحة للبلدية من طرف الدولة، للغرض الذي منحت من أجله¹⁰⁰.

⁹⁸- (A).Ferguene, *Gouvernance locale et développement territorial, le cas des pays du sud*, éditions Harmattan, 2004, P.179.

⁹⁹- Ibid, P.180.

¹⁰⁰- المادة 172 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفصل الأول: نظام جبائي بين يدي الدولة

الفقرة الأولى: إعانات التسيير : مساعدة مشروطة

إن إيرادات التسيير للبلدية تتكون أساساً من الموارد الجبائية و بنسبة أقل من موارد الممتلكات و الإستغلال، و أمام ضعف هذه الأخيرة و المشاكل التي تعاني منها الجباية المحلية، فإن البلدية تجد نفسها مجبرة على طلب إعانات مالية من الدولة لمواجهة ضعف إيرادات التسيير التي تكون ناتجة كذلك عن الفوارق بين البلديات في مردودية الجباية الناتجة عن تمركز الوعاء الضريبي بالمراكز الصناعية و التجارية التي تشمل بعض البلديات دون سواها، بالإضافة إلى عدم قدرة البلدية في الكثير من الأحيان ضمان التحصيل الكلي لتقديراتها الجبائية نتيجة بعض الظروف الإستثنائية و كذلك التخفيضات الضريبية المقررة من طرف الدولة بموجب قوانين المالية.

فمن أجل التقليل من الفوارق الجبائية و المالية بين البلديات و تحقيق المساواة و التوازن في التنمية المحلية (التضامن المالي بين الجماعات المحلية) بالإضافة إلى ضمان تحصيل البلديات لتقديراتها الجبائية (الضمان)، تقدم الدولة إعانات مالية للجماعات المحلية (البلديات و الولايات) عن طريق صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، و هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي، موضوعة تحت وصاية وزير الداخلية و الجماعات المحلية، وقد تأسس هذا الصندوق عن طريق المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المحدد لتنظيمه و تسييره، تحت تسمية صندوق الجماعات المحلية المشترك (FCCL)، إلا أنه تمت مراجعة سيره و تنظيمه سنة 2014، لجعل عملياته أكثر بساطة وأكثر نجاعة، و ذلك عن طريق المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014¹⁰¹، الذي ألغى أحكام المرسوم 86-266، حيث تم تغيير تسمية الصندوق إلى "صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية" مع احتفاظه بنفس صلاحيات صندوق الجماعات المحلية المشترك.

يسير الصندوق مدير عام، و يديره مجلس توجيه يرأسه وزير الداخلية و الجماعات المحلية، كما تم تزويده من خلال المرسوم التنفيذي رقم 14-116 بلجنة تقنية.

كما تم رفع عدد أعضاء المجلس من 14 عضواً، إلى 20 عضواً: 10 منتخبين (07 رؤساء مجالس شعبية بلدية، و 03 رؤساء مجالس شعبية ولائية)، و 10 معينين لمدة 5 سنوات بموجب قرار من وزير

¹⁰¹ - المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره، مرجع سابق.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

الداخلية و الجماعات المحلية (03 ممثلين عن وزارة المالية، 04 ممثلين عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، واليين (2)، ممثل عن الوزارة المكلفة بالتهيئة العمرانية).

وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 14-116، فإن صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، يتولى مهمة تسيير صندوق التضامن للجماعات المحلية و صندوق الضمان للجماعات المحلية، كما يكلف بإرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية و توزيعها، كما يكلف بضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص قيمة جبائية، بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها¹⁰².

و تتكون الموارد المالية للصندوق من موارد جبائية، الهبات و الوصايا، مخصصات مالية تمنح له من ميزانية الدولة، بالإضافة إلى المساهمات السنوية للبلديات و الولايات، يقوم بإعادة توزيع هاته الموارد على الجماعات المحلية في إطار مهامه الخاصة بالضمان و التضامن.

و في ما يلي سنتعرض لإعانات التسيير التي تحصل عليها البلدية من صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية:

أولاً: الإعانات الممنوحة من طرف صندوق التضامن للجماعات المحلية

يكلف الصندوق في إطار مهامه، بدفع تخصيص إجمالي للتسيير بنسبة 60% من مداخيل صندوق التضامن¹⁰³، يوجه هذا التخصيص إلى قسم التسيير لميزانيات البلديات و الولايات، ويتضمن هذا التخصيص ما يلي¹⁰⁴:

(1) منح معادلة التوزيع بالتساوي:

الهدف من هذه الإعانة هو التقليل من الفوارق الناتجة عن ضعف الموارد الجبائية و المالية للبلديات، حيث تمنح لها باسم التضامن المالي بين الجماعات المحلية، و هي بالغة الأهمية، حيث تعتبر هذه المعادلة مصدر تمويل خارجي هام للعديد من البلديات خاصة تلك التي تكون لها موارد جبائية ضعيفة نظرا لطابعها الفلاحي و الرعوي و ضعف النشاط الإقتصادي بها.

¹⁰² - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره، مرجع سابق.

¹⁰³ - المادة 06، نفس المرجع.

¹⁰⁴ - المادة 07، نفس المرجع.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

فخلال سنة 2014، خصص صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية منحة معادلة التوزيع بالتساوي المقدرة ب 78,76 مليار دج، وزعت كما يلي:

- 68,76 مليار دج لفائدة 1443 بلدية.

- 10 مليار دج لفائدة 32 ولاية.

إن هذه الإعانة المدفوعة سنويا من طرف صندوق التضامن، لا تملك البلدية حرية التصرف فيها، فحسب قانون البلدية يجب أن تكون موجهة لقسم التسيير لتغطية النفقات الإجبارية كأولوية¹⁰⁵، لحساب قيمة هذه الإعانة، يؤخذ بعين الإعتبار المعيار الديمغرافي و المعيار المالي.

(2) تخصيص الخدمة العمومية¹⁰⁶:

يمنح تخصيص الخدمة العمومية للجماعات المحلية التي تعرف صعوبات في تغطية النفقات الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العامة، ويدفع هذا التخصيص للجماعات المحلية بهدف تلبية الاحتياجات ذات الصلة بالمهام المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات، كنفقات تجديد و صيانة الطرق البلدية.

(3) الإعانات الإستثنائية:

يقدم الإعانات الإستثنائية صندوق التضامن للجماعات المحلية، و هي نوعين:

- إعانات إستثنائية لإعادة توازن الميزانية: تمنح للبلديات التي تواجه وضعيات مالية صعبة¹⁰⁷ و التي لا تكفي إيراداتها لتغطية نفقاتها الإجبارية، وعلى هذه البلديات أن تقدم طلبا إلى الصندوق مدعما بكل الوثائق اللازمة لتبرير عدم التوازن، و لا تمنح هذه الإعانات إلا بعد التأكد من الحسابات وموافقة السلطات الوصية.

حيث تلعب هذه الإعانة دور تكميلي بالنسبة لمعادلة التوزيع بالتساوي و تخصيص الخدمة العمومية.

¹⁰⁵ - المادة 212 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹⁰⁶ - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره، مرجع سابق.

¹⁰⁷ - المادة 212 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

- الإعانات الإستثنائية الممنوحة للبلديات المنكوبة: تعد مساهمة في تحمل الخسائر التي تمس البلديات التي تواجه أحداث كارثية أو غير متوقعة¹⁰⁸، حيث يقوم صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية من خلال صندوق التضامن بمنح هذه الإعانة للبلديات المعنية بعد دراسة الملف المقدم، و بعد مراقبة و إقرار من السلطة الوصية¹⁰⁹.

و تجدر الإشارة أن هذه الإعانات، إلى جانب الإجراءات المتخذة لتحسين الجباية المحلية، ساهمت في القضاء على عجز ميزانية البلديات، فمنذ سنة 2011 لم تسجل و لا بلدية عاجزة.

(4) إعانات للدراسات و التكوين و تشجيع الأبحاث:

حيث تستفيد البلدية من هذه الإعانة للتكفل بالتكوين الإجباري للمنتخبين المحليين.

ثانيا: الإعانات الممنوحة من طرف صندوق التضامن للجماعات المحلية

تعويض ناقص القيمة الجبائية:

هو تخصيص سنوي يدفعه صندوق التضامن التابع لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، و ذلك من أجل تعويض نقص قيمة الإيرادات الجبائية الناتجة عن عدم تحقق التقديرات الجبائية لميزانية البلدية، حيث يعتبر هذا التعويض بمثابة ضمان لتحصل البلديات على تقديراتها الجبائية وذلك مقابل مساهماتها السنوية الإجبارية التي ينص عليها قانون البلدية في مادته 214، كما يقوم صندوق التضامن بمواجهة التخفيضات الحاصلة في الضرائب والرسوم بموجب مختلف قوانين المالية.

تحدد المساهمات الإجبارية للبلديات التي تدفعها لصندوق التضامن، سنويا بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير المالية و وزير الداخلية و الجماعات المحلية، و تبلغ النسبة الحالية 2% من التقديرات الجبائية للبلدية، فالهدف الرئيسي من هذا الصندوق هو ضمان التوازن المالي لميزانيات البلديات بالنسبة لتقديراتها الجبائية، بضمان على الأقل 90% من تقديراتها، و يمكن توضيح ذلك من خلال المثال التالي:

¹⁰⁸ - المادة 212، من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹⁰⁹ - إبراهيم قايد، مدير الصندوق المشترك للجماعات المحلية، تنظيم و سير الصندوق المشترك للجماعات المحلية"، مداخلة مقدمة في إطار أشغال اليوم البرلماني حول: الجباية المحلية في الإصلاح الجبائي، المجلس الشعبي الوطني، 22 أفريل 2013، ص.83.

- التقديرات الجبائية لبلدية "ب" = 100.000 دج
- التحصيلات الفعلية للموارد الجبائية = 70.000 دج
- الفارق بين التقديرات والتحصيلات الفعلية = 100.000 دج - 70.000 دج = 30.000 دج.
- الفارق المغطى من طرف صندوق الضمان يحسب كما يلي:

$$100.000 \text{ دج} \times 90\% = 90.000 \text{ دج}$$

$$90.000 \text{ دج} - 70.000 \text{ دج} = 20.000 \text{ دج}$$

وبالتالي فإن المبلغ المقدم من طرف صندوق الضمان للبلدية "ب" هو: 20.000 دج.

الفقرة الثانية: إعانات التجهيز: أداة تجسيد سياسة الدولة التنموية

إعانات التجهيز عبارة عن مساهمات مالية تمنح للبلدية من طرف الدولة (عن طريق المخططات البلدية للتنمية)، صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، و كذلك الولاية¹¹⁰، و تعتبر هذه الإعانات الممول الرئيسي لإيرادات التجهيز للبلدية نظرا لضعف الإيرادات الذاتية للتجهيز.

تستفيد البلديات من هذه الإعانات التي يخضع منحها لإرادة السلطة المركزية، و بالتالي تكون مجبرة على تجسيد السياسة التنموية للدولة التي تقوي هيمنتها من خلال تحديد و بصفة فردية طبيعة و نسبة الإعانة التي من خلالها لا تكتفي فقط بالتوجيه، و إنما تتخذ كل مبادرات إنجاز التجهيزات و الإستثمارات المحلية، فهي لا تقبل بالتمويل إلا إذا عادت إليها سلطة إتخاذ القرار، فهي توجه كل المشاريع حسب أولوياتها الخاصة.

فنظام الإعانة يلغي كل مبادرة حرة للبلديات و يحولهم إلى "مستثمرين" لحساب الدولة التي تمنح الإعانات حسب نموذج واحد و موحد دون أن تأخذ بعين الإعتبار الوضعية المالية الحقيقية للبلديات و دون

¹¹⁰ - المادة 195 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

النظر لعدم مساواتهم في التنمية، فهي بذلك لا تشجع سياسة تجهيز عقلانية، و لا تدعم المسؤوليات الحقيقية للبلديات¹¹¹.

(1) المخططات البلدية للتنمية (PCD)

بالإضافة إلى الإعانات التي تقدمها الدولة عن طريق صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، فإن هناك آلية أخرى للتمويل المركزي، و تتم عن طريق المخططات البلدية للتنمية، و هي عبارة عن مخططات شاملة للتنمية في البلدية، مهمتها توفير الحاجيات الضرورية للمواطنين و دعم القاعدة الإقتصادية، و يتم إختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من طرف المجلس الشعبي البلدي¹¹².

أنشئت هذه المخططات بموجب المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتضمن شروط تسيير و تنفيذ المخططات البلدية للتنمية، و يعرفها نفس المرسوم أنها "مجموعة من الوسائل القانونية و المالية التي تسمح للجماعات المحلية بتقدير و تجسيد سياستها التتموية الإقتصادية، الإقتصادية و الثقافية"¹¹³.

و قد تزامن إنشاء هذه المخططات مع وضع المخطط الرباعي الثاني (1974-1977) حيز التنفيذ، و الأهداف الموضوعية لهذه المخططات المحلية، هي تحسين الإطار المعيشي للمواطنين من خلال تلبية و إشباع الحاجيات المتعلقة بالتجهيزات الإجماعية، المياه الصالحة للشرب، فك العزلة و التهيئة العمرانية. و يخضع برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات التنمية البلدية لرخصة برنامج شاملة حسب الولاية، يبلغها الوزير المكلف بالمالية، بعد التشاور مع الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية¹¹⁴.

و يقوم الوالي حسب الطرق القانونية، بتبليغ عمليات تجهيز برامج التنمية البلدية، للمجلس الشعبي البلدي قصد تنفيذها، كما تبلغ إتمادات الدفع المخصصة لمخططات التنمية البلدية بصورة شاملة بموجب

¹¹¹- (Z).Moussa. "les finances locales : une tentative d'approche", op.cit, p.49.

¹¹²- المادة 107 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹¹³- المادة 04 من المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 غشت 1973، المتضمن شروط تسيير و تنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية رقم 67 لسنة 1973.

¹¹⁴- المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية رقم 51 لسنة 1998.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

مقرر من الوزير المكلف بالمالية حسب الإجراءات المقررة، و بعد ذلك يتكلف الوالي بتوزيع هذه الإعتمادات حسب الأبواب و البلديات¹¹⁵.

و بموجب المرسوم التنفيذي الصادر سنة 2009¹¹⁶، تمت المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227، و ذلك بإضافة فقرة ثالثة حيث أصبحت معايير تخصيص موارد الميزانية في إطار المخططات البلدية للتنمية، تحدد عن طريق قرار وزاري مشترك بين وزير المالية و وزير الداخلية و الجماعات المحلية.

إن أهم مبدأ يقوم عليه المخطط البلدي للتنمية هو لا مركزية التخطيط، و الذي يقصد به إشراك البلديات في عملية التنمية إنطلاقاً من أولويات المخطط الوطني للتنمية، إلا أن هذا المخطط يسجل باسم الوالي الذي بإمكانه رفض بعض المشاريع التي اقترحها المجلس المنتخب في إطار الوصاية على البلدية، و باعتباره الأمر بالصرف فيما يخص الغلاف المالي الذي يغطي مشاريع هذا البرنامج و التي مصدرها ميزانية الولاية و ليس البلدية، هذا الأمر يعطيه صلاحيات واسعة فيما يخص تحويل المبالغ التي يراها مناسبة لمختلف العمليات بغض النظر عن الإعتبارات التقنية، و بالتالي فالمجلس الشعبي البلدي يقترح المشاريع، إلا أن الوالي له صلاحية التصرف فيها¹¹⁷.

ما يمكن إستخلاصه هو أن المخططات البلدية للتنمية عبارة عن إعانات مشروطة و مركزية، فالمجلس الشعبي البلدي يقتصر دوره على اقتراح المشاريع التي يجب أن تتماشى وأولويات المخطط الوطني للتنمية، و التصويت على كيفية توزيع الإعتمادات المالية على البرامج عندما يتلقى بطاقة هذه المشاريع، ولذلك فإن هذه الإعانات المركزية تحد نوعاً ما من الاستقلالية المالية للبلدية، فهي تجعلها مرتبطة في مجهودها الاستثماري والتموي بالسلطة المركزية.

إن الإعتمادات المالية الممنوحة في إطار المخططات البلدية للتنمية، تتم وفق نموذج واحد و موحد دون الأخذ بعين الإعتبار الوضعية المالية للبلديات و كذا إختلافاتها الجغرافية و المناخية و إمكانياتها الطبيعية، فتجد البلدية نفسها مرغمة على إتباع السياسة التنموية للدولة حتى و إن كانت متناقضة مع إحتياجاتها الذاتية، فغالبا ما تكون المشاريع المقررة لا تتماشى و الواقع الإقتصادي و الإجتماعي للبلدية، كما أن عدم صدور القرار الوزاري المشترك الذي نصت عليه المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 09-

¹¹⁵ - المادة 22، من المرسوم التنفيذي رقم 98-227، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق.

¹¹⁶ - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 09-148 المؤرخ في 02 ماي 2009، المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم

98-227، الجريدة الرسمية رقم 26 لسنة 2009.

¹¹⁷ - محمد الطاهر غزير، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 100.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

148 و الذي يحدد كيفية توزيع إعتمادات المخططات البلدية للتنمية، جعل عملية توزيع الإعتمادات المالية على المستوى المركزي تتم دون معايير واضحة، مما جعل العديد من البلديات الغنية تستفيد من هذه المخططات رغم عدم حاجتها الكبيرة إليها، و هذا ما يضعف حظوظ بلديات أخرى تعاني مشاكل مالية صعبة.

فإذن، المخططات البلدية للتنمية تعتبر كوسيلة لإعادة توزيع المداخل البترولية، بدل أن تكون وسيلة للتنمية، حيث طغى الدافع السياسي على الدافع الإقتصادي¹¹⁸، حيث تهدف السلطة المركزية لضمان تواصل دورها التنموي محليا، و إثبات تواجدها على المستوى المحلي.

إن الإعانات الممنوحة للبلديات من طرف الدولة من المفروض أن يكون لها طابع تكميلي فقط، إلا أنه في الواقع أصبحت تشكل المصدر الرئيسي لتمويل التنمية المحلية، و هذا ما جعل البلديات لا تهتم بتعبئة و تثمين مواردها الذاتية لأنها تتكل على هذه المخططات لتغطية حاجياتها المحلية.

و بما أن الموارد المالية تكون ممنوحة من طرف الدولة، فإن المسؤولين المحليين لا يهتمون بتسيير التنمية المحلية و مراقبة صرف الموارد المالية المخصصة لها، مما يجعلهم مجرد مسيرين للإعتمادات الموكلة إليهم¹¹⁹.

رغم المبادئ و الأهداف النظرية التي أنشئت من أجلها المخططات البلدية للتنمية الرامية إلى تطبيق مبدأ اللامركزية و إشراك البلديات في عملية التنمية المحلية، و رغم نص قانون البلدية على أن إختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية يتم من طرف المجلس الشعبي البلدي، إلا أن هذا الإختيار لا يتعدى كونه مجرد إقتراح قابل للتعديل من طرف السلطة الوصية، و بالتالي فإن الدولة لم تترك أي مجال للمبادرة المحلية و التسيير اللامركزي لهذه المخططات، و بالتالي فكل ما هو مالي تعتبره السلطة المركزية كمجال نفوذ حيوي يجب عليها السيطرة عليه لضمان تواجدها في كل مجالات المستوى المحلي¹²⁰.

¹¹⁸- (S).Benaissa, *L'aide de l'État aux collectivités locales*, Algérie, OPU, 1983.

¹¹⁹- خيضر خنفر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر، واقع و آفاق، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الإقتصادية- فرع التحليل الإقتصادي- كلية العلوم الإقتصادية، العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، السنة الجامعية 2010-2011، ص 125.

¹²⁰- عبد الرحمان صديني، التنمية المحلية للبلديات الجزائرية : من خلال دراسة إحصائية تحليلية للوضعية المالية للبلديات في الفترة الممتدة من 1995 إلى 1999، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية و الإعلام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2009، ص 133.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

(2) إعانات التجهيز و الإستثمار المقدمة من طرف صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية:

في إطار التضامن بين الجماعات المحلية، و إضافة إلى إعانات التسيير التي يقدمها صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، فإن هذا الأخير يخصص تخصيص إجمالي للتجهيز و الإستثمار يقدر ب 40% من موارد صندوق التضامن، يخصص لمنح إعانات تجهيز لتجسيد برامج التجهيز و الإستثمار على مستوى الجماعات المحلية، خاصة تطوير المناطق الواجب ترقيتها، بالإضافة إلى مساهمات مؤقتة أو نهائية للبلدية و مؤسساتها¹²¹ لإنجاز مشاريع تجهيز و استثمار في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات فهي عبارة عن قروض دون فوائد لتمويل مشاريع البلديات.

و تمنح إعانة التجهيز بالتمويل الكلي أو الجزئي لمشاريع محددة تدخل ضمن مخطط التجهيز و الإستثمار للبلدية، و في إطار الأهداف المتعلقة بتحسين الإطار المعيشي للمواطن، كإنجاز المكتبات و روض الأطفال، صيانة المدارس، النظافة و النقل المدرسي.

و في ما يلي أمثلة لبرامج تجهيزية ممولة من طرف صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية:

الجدول رقم (2): برامج تجهيزية ممولة من طرف صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية

البرامج	عدد العمليات	عدد البلديات المستفيدة	الغلاف المالي (دج)
المكتبات و قاعات المطالعة	986 179	1108	17.116.400.000

¹²¹ - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره، مرجع سابق.

الفصل الأول: نظام جبائي بين يدي الدولة

5.357.000.000	485	487	روضات الأطفال
9.450.380.000	757	1199	الملحقات الإدارية
63.000.000.000			تدعيم حظائر البلديات
4.500.000.000			النقل المدرسي
5.150.000.000			ترميم و تجهيز المطاعم المدرسية

المصدر: قايدى إبراهيم، مدير الصندوق المشترك للجماعات المحلية، تنظيم و سير الصندوق المشترك للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 91.

و حتى يكون هناك تنسيق بين مساهمة الصندوق مع برامج الدولة، خاصة المخطط البلدي للتنمية، فإن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية تحدد في إطار مجلس التوجيه أنواع العمليات الواجب التكفل بها¹²²، ثم يطلب من البلديات تقديم إحتياجاتها في كل قطاع لتتم دراستها على المستوى المركزي، و توزع الإعانات بعدها باسم كل ولاية حسب الأولوية و الغلاف المالي المتوفر لدى الصندوق، ثم تتولى كل ولاية توزيع الإعانات على البلديات المستفيدة التابعة لها.

و بالتالي فإن إعانات التجهيز التي يقدمها صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، هي إعانات مركزية و مشروطة نظرا للإجراءات و الشروط المرتبطة بمنح هذه الإعانة، كمراعاة مساحة البلدية و وضعية الممتلكات المنتجة و معدل النمو المحلي، كما تتخذ وزارة الداخلية تعليمات سنوية تحدد إجراءات منح الإعانة، تتماشى و أولويات المخطط الوطني¹²³.

و يقتصر دور المجالس الشعبية البلدية في هذا المجال على اقتراح المشاريع التي ترغب في إنجازها، التي تقيد عند الموافقة عليها باسم الوالي.

فصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، بالإضافة إلى كونه صندوق مركزي نظرا لخضوعه المباشر لوصاية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، فإن نظام عمله لا يتضمن إشراك البلدية

¹²² - إبراهيم قايدى، تنظيم و سير الصندوق المشترك للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 83.

¹²³ - مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإدارية و السياسية، الجزء 34، العدد 2، الجزائر، سنة 1996، ص 350.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

في القطاعات و المشاريع المراد تمويلها، رغم أن بعض موارد هذا الصندوق هي من الموارد المالية للبلديات، هذا إلى جانب ثقل و تعقيد إجراءات تسييره¹²⁴، و بالتالي فهذا الصندوق هو خزان للموارد المالية التي تضعها السلطة المركزية تحت تصرفه بغرض فرض سيطرتها على الموارد المالية المحلية، و بالتالي تأثيرها على الإستقلالية المالية للبلدية و سلطة إتخاذ القرار المحلي.

(3) إعانات التجهيز المقدمة من طرف الولاية:

إضافة إلى إعانات الدولة المجسدة في المخططات البلدية للتنمية، و إعانات صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، فإن قسم التجهيز و الإستثمار لميزانية البلدية يتدعم كذلك بإعانات مالية تقدم من طرف الولاية¹²⁵، هذه الإعتمادات المسجلة من طرف المجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية، تمنح للبلدية تحت رقابة الوالي الممثل للسلطة المركزية.

تشكل هذه الإعانات نسبة ضعيفة مقارنة بباقي مصادر التمويل، لأن ميزانية الولاية ليست كبيرة، تقتطع من نفقات التجهيز لميزانية الولاية و تخص: التجهيزات الإدارية، التجهيزات الإجتماعية، المساعدات في التجهيزات الصحية، التجهيزات الرياضية و الثقافية، و غيرها من التجهيزات العمومية.

الفرع الثاني: القروض: مصدر تمويل جامد و معقد

لقد رخص المشرع الجزائري للبلدية إمكانية اللجوء إلى طلب القروض قصد تغطية نفقات التجهيز و الإستثمار و ذلك بموجب المادة 195 من قانون البلدية رقم 10-11.

و يمكن للبلدية طلب القروض سواء من المؤسسات البنكية أو من الخزينة العمومية في شكل سندات الخزينة، هذه الأخيرة تكون موجهة لمشاريع التنمية و التهيئة العمرانية و السكن.

و كانت بداية تمويل البلديات عن طريق القروض مع إنشاء الصندوق الوطني للتوفير و الإحتياط (CNEP) سنة 1964، فمن بين مهامه منح قروض و تسبيقات للجماعات المحلية، ثم تحولت هذه المهمة

¹²⁴ - محمد الطاهر غزير، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية، مرجع سابق، ص 99.

¹²⁵ - المادة 195 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

منذ سنة 1972 إلى البنك الجزائري للتنمية (BAD) نظرا لعجز الصندوق الوطني للتوفير و الإحتياط عن تلبية الحاجة المتزايدة للجماعات المحلية لقروض طويلة المدى¹²⁶.

إن البنك الجزائري للتنمية عجز كذلك عن مواجهة الإحتياجات المالية المتزايدة للجماعات المحلية، هذا ما دفع بالسلطات العمومية سنة 1985 إلى إنشاء بنك التنمية المحلية (BDL) الذي كانت مهمته تمويل تنمية الجماعات المحلية بصفة عامة و الإستثمارات المخططة بصفة خاصة، لكن مع تغير الظروف الإقتصادية و الأزمة المالية التي عرفت الجزائر منذ سنة 1986، و التي رافقها صدور القانون رقم 86-12 المتعلق بنظام البنوك و القروض، و القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد و القرض الذي أكد على ضرورة كون القرض البنكي فعال، مربح و محمي، فإن ذلك عقد عملية طلب القروض البنكية من طرف البلديات نظرا للإجراءات الصارمة لعملية طلب القروض بالإضافة لصعوبة الحصول على الوسائل الكفيلة بضمان تسديده بسبب الوضعية المالية الصعبة التي تعرفها البلديات.

فالقرض عبارة عن مورد مالي، إلا أنه يشكل في نفس الوقت نفقة للبلدية التي عليها دفع رأس المال في أجل محدد، بالإضافة إلى تسديد الفوائد¹²⁷، التي تشكل العائق الأكبر أمام لجوء البلدية إلى طلب القروض، فوضعيتها المالية لا تسمح لها بدفع الفوائد و تعويض رأس المال.

و بالتالي فالقروض عبارة عن مصدر تمويل جامد و معقد لا يشجع البلديات على استخدامه، فهي تفضل طلب الإعانات من السلطة المركزية و صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية رغم تأثيرها الكبير على استقلاليتها المالية.

لكن يبدو أن الدولة تريد تشجيع البلديات على اللجوء إلى طلب القروض البنكية من خلال تكليف صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية بالقيام بدور الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية من أجل تسهيل إجراءات طلب القروض¹²⁸.

¹²⁶ - خيضر خنفي، تمويل التنمية المحلية في الجزائر، واقع و آفاق، مرجع سابق، ص 135.

¹²⁷ - المادة 198 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹²⁸ - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره، مرجع سابق.

ملخص الفصل الأول

إن النظام الجبائي الجزائري هجين و معقد، إذ يحتوي على بعض الضرائب المحلية، ضرائب موجهة للدولة و ضرائب مشتركة بين الدولة و الجماعات المحلية، كما أن الدولة تحتفظ لنفسها بسلطة جبائية مطلقة، فهي التي تتولى القيام بكل ما يتعلق بالضريبة من تحديد الوعاء ، معدل الضريبة و تحصيلها، كما يمكنها تقرير التخفيضات و الإعفاءات الضريبية التي تناسب سياستها الإقتصادية و الإجتماعية حتى و لو كان ذلك على حساب ميزانية الجماعات المحلية التي تعتبر الموارد الجبائية الممول الرئيسي لها.

الفصل الأول: _____ نظام جبائي بين يدي الدولة

فالدولة هي المسيطرة على النظام الجبائي، و هي بذلك تحوز لنفسها أغلبية الضرائب و الرسوم ذات المردودية العالية، أما البلدية فتستفيد من نسبة ضئيلة منها، بالإضافة إلى استفادتها كليا من بعض الضرائب و الرسوم لكنها ضعيفة المردودية.

و بالتالي لا يوجد نظام جبائي محلي في الجزائر، بل هو مجرد إمتداد للنظام الجبائي الوطني، فالجماعات المحلية عموما و خصوصا البلدية التي تعتبر قاعدة اللامركزية، لا تملك أي سلطة على مواردها الجبائية، فلا يمكنها فرض الضريبة، و لا تحديد وعائها و معدلاتها، كما أنها لا تقوم بتحصيل إلا بعض الضرائب و الرسوم الضعيفة المردودية، رغم أن المشرع منحها مسؤولية تعبئة و تسيير مواردها المالية الخاصة بها¹²⁹.

و إن كان المشرع قد منح للبلدية إمكانية تحديد نسب بعض الضرائب و الرسوم، إلا أنه قيد هذه الحرية بوجود عدم تجاوز الحد الأدنى و الأقصى المنصوص عليه قانونا.

و بالتالي فالدولة تضع يدها بالكامل على النظام الجبائي الذي أصبح وسيلة في يدها للتحكم في مالية البلديات و ممارسة الوصاية الحقيقية عليها و بالتالي المساس بمبدأ إستقلاليتها، خاصة في ظل ضعف الموارد الذاتية للبلدية من مداخل الممتلكات و الإستغلال.

كما أن النظام الجبائي الحالي يفتح المجال واسعا أمام سيطرة الدولة على الموارد المالية للبلدية، فالموارد الجبائية هي الممول الرئيسي لميزانية البلدية، إلا أن سلبيات هذا النظام تجعلها غير كافية و غير فعالة، و هي الفرصة الملائمة لتدخل الدولة عن طريق منح الإعانات وفق شروط و أولويات تحددها بصفة إنفرادية بما يناسب السياسة الوطنية دون مراعاة الإعبارات و الخصوصيات المحلية.

و بالتالي تبقى الموارد الجبائية و الإعانات أهم مصادر تمويل البلدية، نظرا لضعف مداخل الممتلكات و الإستغلال، إلى جانب عزوف البلديات عن طلب القروض باعتبارها مصدر تمويل جامد و معقد، و ذلك لعدم قدرتها على تسديد رأس المال و الفوائد و تعقد إجراءات منح القروض.

و نتيجة لذلك و تطبيقا لمبدأ " من يدفع، يقرر"، فإن الدولة بسيطرتها على النظام الجبائي فإنها تسيطر على الموارد المالية للبلدية، و بالتالي التأثير على استقلاليتها المالية و سلطة إتخاذ القرار المحلي.

¹²⁹ - المادة 169 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفصل الثاني: محدودية إستقلالية البلدية

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

الفصل الثاني: محدودية إستقلالية البلدية

تعتبر الموارد المالية عصب التنمية المحلية، فبضعف هذه الموارد تبقى البلدية مشلولة الحركة، و كما تم التطرق إليه في الفصل الأول، فإن النظام الجبائي الحالي الخاضع للسيطرة التامة للدولة زاد من تعقيد المشاكل المالية للبلديات و فتح المجال واسعا أمام سيطرة الدولة على الموارد المالية المحلية من خلال هيمنتها على الجباية و تدخلها عن طريق منح الإعانات التي تكون ضمن إطار قانوني محدد مسبقا، يتجلى في تحديد إجراءات منح الإعانة و كيفية إنفاقها و أشكال الرقابة عليها لضمان حسن إستغلالها بما يتماشى و الصالح العام¹³⁰.

و بالتالي فالتنمية المحلية التي تعتبر المهمة الرئيسية و الهدف الرئيسي للبلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية، تصبح خاضعة لرغبة و توجهات السلطة المركزية التي تتولى تمويل برامج التجهيز و الإستثمار على المستوى المحلي في ظل ضعف الموارد المالية للبلدية، و هذا ما يخلق وصاية إضافية على البلدية يمكن أن تتعدى في خطورتها الوصاية المنصوص عليها قانونا، لأن الوصاية الحقيقية تمارس من جانب الموارد¹³¹.

فالذمة المالية المستقلة تعتبر ركن من أركان وجود البلدية و كما أكد عليها العميد "دوجي" Duguit: " الذمة المالية المستقلة للجماعات الإقليمية هي التي تسمح للجماعات الإقليمية بالتدخل الحقيقي لتجسيد التنمية على مستوى إقليمها"¹³².

و رغم نص مختلف قوانين البلدية على مبدأ الإستقلالية المالية ، من خلال الإقرار بتمتعها بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة¹³³، إلا أن هذه الإستقلالية المالية تتميز بالضعف (المبحث الأول) رغم محاولات تثمين الموارد المالية المحلية.

إن الدولة بفعل سيطرتها على الموارد المالية للبلدية و هيمنتها على إتخاذ القرار الإقتصادي تقلص من مجال تدخل البلدية، و هذا ما يتعارض مع تطبيق الإستقلالية المحلية، فضعف الإستقلالية المالية

¹³⁰ - مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص

348.

¹³¹ - (Z).Moussa. "les finances locales : une tentative d'approche", op.cit, p.33.

¹³² - (L).Duguit, *Traité de droit constitutionnel (Théorie générale de l'Etat)*, tome 3, ancienne librairie fontemoing, Paris, 1923, P.76.

¹³³ - المادة الأولى من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

للبلدية و محدوديتها يجعلها تابعة و خاضعة لقرارات و توجيهات السلطة المركزية تطبيقا لمبدأ "من يدفع يقرر" (المبحث الثاني).

المبحث الأول: إستقلالية مالية ضعيفة

تعتبر الإستقلالية المالية الركيزة الأساسية لاستقلالية البلدية، فتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية و الهيآت المحلية المنتخبة في إطار اللامركزية الإدارية، يجب أن يرافقه كذلك توزيع للموارد المالية حتى تتمكن هذه الهيآت من أداء وظائفها و المساهمة في تحقيق التنمية المحلية و تلبية إحتياجات المواطنين، فلا يمكن الحديث عن تجسيد اللامركزية دون ضمان الإستقلالية المالية للوحدات المحلية.

و الإستقلال المالي هو حق القيام بنوع من الإختيار أو المبادرة، و يعتبر كنتيجة من النتائج المترتبة عن ثبوت الشخصية القانونية للجماعات المحلية التي تتطلب قدر من الإستقلال الذاتي المحلي¹³⁴.

فالإستقلالية المالية لا تكون حقيقية إلا إذا كانت الجماعة تتوفر على موارد خاصة و تحوز على حرية كبيرة في نفقاتها دون تعطيلها بنفقات إجبارية أو بنفقات ممنوعة أو خضوعها للمصادقة¹³⁵.

و قد أكدت مختلف الدساتير الجزائرية أن البلدية هي الجماعة القاعدية للدولة¹³⁶، كما اعترف لها قانون البلدية بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة.

إلا أن الواقع يظهر أن النظام الجبائي الحالي يحرم البلدية من قسم كبير من الموارد المالية و يجعل من اللامركزية مجرد تحويل للأعباء و الإلتزامات من السلطة المركزية إلى الجماعات المحلية دون توفير الوسائل اللازمة و هذا ما يفرغ اللامركزية من محتواها و يزيد من شلل الجماعات المحلية تجاه الأعباء و المهام الملقة على عاتقها، مما يترتب عنه عجز الموارد المالية عن تغطية النفقات المحلية (المطلب الأول).

¹³⁴ - مسعود شيهوب، الجماعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، الجزائر، ص120.

¹³⁵ - (R).Déchaux : *Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques*, op.cit, P.10.

¹³⁶ - المادة 15 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية رقم 63 لسنة 2008.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

بالإضافة إلى ضرورة توفر البلدية على الموارد المالية التي تمكنها من تغطية جزء كبير من نفقاتها من أجل تعزيز إستقلاليتها المالية، يجب أن تتمتع بحرية تسيير مواردها المالية، و تحديد نفقاتها و إيراداتها، و قد اعترف بذلك المشرع الجزائري من خلال المادة 169 من قانون البلدية رقم 10-11 التي تنص على أن: " البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها، و هي مسؤولة أيضا عن تعبئة مواردها " .

و يتم تسيير الموارد المالية للبلدية و تحديد مختلف تقديرات الإيرادات و النفقات عن طريق وضع الميزانية فهي الإطار المعبر عن استقلالية البلدية في التسيير، باعتبارها المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية الذي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، إلا أن المشرع الجزائري فرض مجموعة من المبادئ و الإجراءات التي يجب أن تخضع لها ميزانية البلدية، بالإضافة إلى وجوب خضوعها لرقابة الوصاية، و هذا ما يشكل تضيق و تقييد لمبدأ حرية البلدية في وضع ميزانيتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: موارد ذاتية محدودة مقابل أعباء متزايدة

حتى تتمتع البلدية باستقلالية مالية حقيقية تضمن لها إتخاذ قراراتها بكل حرية ضمن الحدود المنصوص عليها قانونا، يجب أن تتوفر على موارد مالية ذاتية فعالة و كافية لتغطية جزء كبير من نفقاتها، فهناك علاقة طردية بين توفر الموارد الذاتية و الإستقلالية المالية.

إن دراسة مختلف مصادر تمويل ميزانية البلدية التي تم التطرق إليها في الفصل الأول تبين ضعف الموارد الذاتية الخاصة بالبلدية و اعتمادها الكبير على الإعانات المالية الممنوحة لها من طرف الدولة و صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

إن ضعف الموارد المالية للبلدية ناتج أساسا عن عدم كفاية و عدم فعالية الموارد الجبائية التي تعتبر أهم مورد ذاتي، و هذا بسبب تمركز النظام الجبائي في يد الدولة التي تحتفظ لنفسها بالجزء الأكبر من المداخل الجبائية، و بالتالي فأغلب الموارد المالية للبلدية مصدرها السلطة المركزية (الفرع الأول).

إن المشاكل المالية التي تعرفها أغلب البلديات الجزائرية سببها ليس فقط ضعف الموارد المالية و إنما كذلك التطور السريع للنفقات المحلية، و هو ما يخلق البلديات لأن الإيرادات المالية بالكاد تراقق هذا التطور، مما يجبر البلديات على تفتيت الإعتمادات التي تملكها على هذه النفقات المتعددة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مركزية الموارد المالية

رغم الإعتراف القانوني للبلدية بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، إلا أن السلطة المركزية تحاول السيطرة على الموارد المالية المحلية باعتبارها منفذ للتدخل في الشؤون المحلية، ضاربة بعرض الحائط مبادئ و أسس اللامركزية.

فضعف الموارد المالية المحلية ناتج عن تمركزها في يد الدولة التي تبرر هذه المركزية المالية بإبراز التخوف من النتائج المترتبة عن تبني لامركزية مالية، و ذلك على أساس التبريرات التالية¹³⁷:

- الجزائر لها مخطط ينهض بالدولة و يتطلب مجهود تمويلي معتبر، و السلطات العمومية ليس أمامها أي هامش لتحويل موارد نحو الجماعات المحلية، و من الخطورة تشتيت المجهودات التي تجعل تنفيذ المخطط الرباعي الأول في خطر، كما أن إستراتيجية المخطط موجودة على مستوى الدولة و ليس في مستويات أدنى.

- إستقلالية مالية كبيرة للجماعات المحلية تقود إلى تسيير سيئ للخزينة و المالية المحلية، فتحويل موارد الدولة نحو الجماعات المحلية يخولها بعض الحقوق المالية التي تؤدي إلى استعمال سيئ يختلف عن ذلك الموجود على مستوى الأمة، كما قد تؤدي إلى الإهمال و التراخي في تسيير الميزانية.

- حقوق مالية للجماعات المحلية تعني حرية تامة لها، و بالتالي إنتفاء رقابة الدولة المنظمة وفق تناسق المخطط الرباعي الموجود على مستوى الدولة، فهي المشرفة على تنظيمه و بالتالي تبقى قريبة من الإستثمارات.

فحسب الأستاذ سعيد بن عيسى، فإن الدولة الجزائرية تتبنى المركزية المالية لثلاث (03) إعتبارات:

- هي شرط عام لمعرفة الموارد القابلة للتعبئة بمعرفة مالية الدولة مقارنة بالمالية المحلية، و دمج هذه بتلك.

- هي وسيلة لتسيير هذه الموارد بعقلانية كبيرة جدا و محاربة التبذير بكل أشكاله، و القيام بإجراءات التطهير و الحد من بعض الأصناف من النفقات و تسيير خزينة الجماعات المحلية.

¹³⁷ - (S).Benaissa, *L'aide de l'Etat aux collectivités locales*, op.cit, P.281.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

- هي وسيلة لتخصيص الموارد لفائدة حاجات حقيقية و ذات أولوية.

إن توزيع الموارد المالية بين الدولة و البلدية لا يخضع لمعايير موضوعية تحكم هذا التوزيع مما جعل الدولة تهيمن على الموارد المالية بسبب غموض العلاقات المالية بينها و بين البلدية (الفقرة الأولى) بالإضافة إلى تمركز النظام الجبائي في يدها، أو كما يسميه الأستاذ J.Boulouis " الإمبريالية الجبائية للسلطة المركزية" (الفقرة الثانية)، فالدولة بفضل مركزية الموارد المالية تكون هي المسيطرة على الأغلفة المالية، و هذا ما يتعارض مع تطبيق الإستقلالية المحلية¹³⁸.

الفقرة الأولى: غموض العلاقات المالية بين الدولة و البلدية

إن المهام الملقاة على عاتق البلدية هي نتيجة توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية و الهيآت المحلية في إطار اللامركزية الإدارية، إلا أن توزيع المهام يجب أن يرافقه توزيع الموارد الكافية، و هذا ما يسمى بمبدأ "التعويض" (La compensation) لتمويل هذه المهام.

و يعني مبدأ التعويض المالي أن كل خلق أو تحويل للصلاحيات من الدولة نحو الجماعات الإقليمية يجب أن يرفق بتحويل مالي يسمح لهذه الجماعات بتمويل هذه الصلاحيات و المهام الجديدة¹³⁹.

و قد تبنى المشرع الجزائري هذا المبدأ، حيث نصت المادة 04 من قانون البلدية رقم 11-10 أنه يجب أن " يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة ".

إن هذا المبدأ يثير العديد من النقاشات، خاصة أن المشرع الجزائري لم يحدد محتوى مبدأ التعويض بدقة: ما هي طبيعة التعويض؟ أي مهام (نفقات) يقصدها؟ هل يطبق هذا المبدأ على النفقات (المهام) الإجبارية والاختيارية على حد سواء؟ و هل يأخذ هذا التعويض بعين الاعتبار النفقة الحقيقية لهذه المهمة أي يتغير مبلغه (زيادة و نقصانا) مع التطورات التي قد تعرفها هذه النفقة سنة بعد سنة أم أنه يحدّد فقط بمبلغ النفقة عند تاريخ تحويل أو إنشاء المهمة الجديدة للجماعات المحلية؟.

¹³⁸ - (Z).Moussa. "les finances locales : une tentative d'approche", op.cit, p.33.

¹³⁹ - (R).Déchaux, Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques, op.cit, P.10.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

في فرنسا تم تكريس مبدأ التعويض المالي قانونيا، و ذلك عن طريق المادة 1614-01 من القانون العام للجماعات الإقليمية، حيث حددت هذه المادة أن مبلغ التعويض يجب أن يكون مساويا للأعباء الموجودة تاريخ التحويل¹⁴⁰، إلا أن احتجاجات المنتخبين و النواب خلال المناقشات المتعلقة بالمراجعة الدستورية لسنة 2003، خلصوا إلى ضرورة التكريس الدستوري لهذا المبدأ المنصوص عليه في التشريع، و قد تم تبني ذلك من طرف الدستور، مما يمكن المجلس الدستوري من مراقبة ملاءمة توزيع الموارد لتوزيع المهام¹⁴¹.

أما المشرع الجزائري فلم يقدم أي توضيحات تتعلق بهذا التعويض المالي، مما يجعل العلاقات المالية بين الدولة و البلدية تنسم بالغموض و التعقيد، بالإضافة إلى هيمنة الدولة عليها، خاصة أن توزيع الموارد المالية بينها و بين البلدية لا يقتصر فقط على توزيع المداخل الجبائية، إنما يشمل كذلك الإعانات المركزية، و بالتالي فمبدأ التعويض المالي يثير تساؤلات أخرى تتعلق بمدى تأثيره على الإستقلالية المالية للبلدية، خاصة في ظل غياب معايير موضوعية واضحة تحكم توزيع هذه الموارد.

فبالإضافة إلى هيمنة الدولة على الموارد الجبائية و انفرادها بالسلطة الجبائية فإنها تتجنب منح البلدية موارد جبائية جديدة تضمن لها مواجهة الأعباء المحلية المتزايدة و تغطي هذا العجز عن طريق منح الإعانات المركزية.

فاعتماد الدولة المتزايد على التحويلات المالية المركزية نحو الجماعات المحلية بمختلف أنواعها يُعد مخالفا لجوهر ومحتوى مبدأ "اللامركزية" المعترف به دستوريا، فالتمويل المركزي ما هو إلا سمة من سمات التبعية المالية، خاصة أن هذا النوع من التمويل ليس مضمون، لأن السلطة المركزية يمكن أن تقرر في كل وقت تخفيض قيمة هذه الإعانات إذا كانت ميزانيتها تعاني من صعوبات مالية.

فالإستقلالية المالية لا تكون فعلية إلا إذا توفرت البلدية على موارد "خاصة" فعالة و كافية تجعلها مستقلة في توجيه نفقاتها، دون أن تجد نفسها مجبرة على تمويل نفقات معينة أو مرغمة على التقيد بعدم تمويل بعض النفقات لأنه غير مسموح بها أو أن بعض نفقاتها خاضعة لموافقة المركز، كما هو الحال بالنسبة للإعانات و التحويلات المالية الممنوحة من طرف ميزانية الدولة و صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

¹⁴⁰ - علي بوخالفة باديس، *مالية الولاية بين التمويل الذاتي و دعم الدولة*، مرجع سابق، ص 209.

¹⁴¹ - نفس المرجع، ص 210.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

لقد برزت مسألة الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية في الميثاق الأوروبي للإستقلالية المحلية لسنة 1985، و هو ما جعل السلطات الفرنسية تكرسه دستوريا، من خلال التعديل الدستوري لسنة 2003، الذي نص على ضرورة أن تشكل الموارد الخاصة للجماعة جزء معتبر من ميزانيتها « Une part déterminante des ressources propres »، و هو المبدأ الذي حُدد معناه و مداه بالقانون العضوي المتعلق باستقلالية الجماعات المحلية لسنة 2004، وذلك حفاظا وحماية لاستقلاليتها المالية.

الفقرة الثانية: الإمبريالية الجبائية للسلطة المركزية

تعتبر الموارد الجبائية أهم الموارد المحلية للبلدية، إلا أن تمركز النظام الجبائي في يد الدولة، يجعل عبارة " المحلية " محل نقاش، لأن الدولة تتولى القيام بكل ما يتعلق بالجبائية، من فرض الضريبة إلى غاية تحصيلها، لتستفيد البلدية في النهاية من جزء منها، فهل يمكن إعتبار هذه الموارد الجبائية موارد محلية، أم نوع من التحويلات المركزية؟.

حتى يمكن إعتبار المورد المالي "محلي"، يجب أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط¹⁴²:

- حرية المورد: و يعني ذلك أن يكون وعاء المورد بالكامل موجود في نطاق الوحدة المحلية التي تعمل على تحصيله، و يكون متميزا عن أوعية الضرائب المركزية.
- ذاتية المورد: أي أن تستقل الهيآت المحلية بسلطة تقدير سعر المورد، و تحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية و حصيلة الموارد المتاحة لها.

فمثلا في انجلترا تتمتع ضريبة المباني بدرجة كبيرة من الذاتية حيث تقوم الهيئات المحلية بتقدير سعرها وتأسيسها وتحصيلها وتقدير أوجه إنفاقها، كما خول لها المشرع سلطة تقدير سعرها كل ثلاثة أشهر، بحيث يمكنها تعديل هذا السعر بالزيادة أو النقصان خلال النصف الثاني من السنة.

- سهولة إدارة المورد: و يقصد به تسيير تقدير وعاء المورد، و أن تكون تكلفة تحصيله أقل تكلفة ممكنة، فلا يعقل أن تكون تكلفة تحصيل الإيراد أكبر من قيمة الإيراد في حد ذاته، و كذلك العمل على الحصول على أكبر قدر من الموارد الجبائية المحلية.

¹⁴² - عبد المطلب عبد الحميد، التمويل و التنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001، ص 25.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

إن السلطة الجبائية الواسعة التي تتمتع بها الدولة على حساب البلدية، كما تم التطرق إليها في الفصل الأول، تسمح لها بالإستحواذ على غالبية الضرائب و الرسوم ذات المردودية العالية، أما البلدية فتستفيد من جزء ضعيف من المداخل الجبائية لا يسمح لها بمواجهة الأعباء المحلية المتزايدة، فهناك توزيع غير عادل للموارد الجبائية.

و رغم المحاولات المختلفة لتثمين الجباية المحلية من خلال قوانين المالية، إلا أن هذه الإصلاحات ليست جوهرية، و لا يمكنها بلوغ النتائج المرجوة ما لم يتم التخفيف من حدة مركزية النظام الجبائي، فهي مجرد إجراءات تصحيح و تعديل، تعمل فقط على تخفيف إنخفاض قيمة الموارد المحلية أمام تزايد أعباء التنمية و النمو الإقتصادي.

تمارس السلطة المركزية الإمبريالية الجبائية من خلال قيامها بكل ما يتعلق بالضريبة من إنشائها إلى غاية تحصيلها و توزيع مداخلها، و إضافة إلى النسبة الضعيفة الممنوحة للبلديات، تعمل الدولة على إعادة مركزة حصص البلديات من الناتج الجبائي من أجل إعادة توزيعها بنفسها بين مختلف البلديات عن طريق صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و باسم التضامن المالي بين البلديات.

هذه الآلية للتوزيع تعرضت لانتقادات كبيرة من طرف الفقه الذي اعتبرها كابحة للإستقلالية المالية لأنها تسمح للدولة بالتدخل المباشر في موارد الجماعات المحلية بحجة إزالة الفوارق بين الجماعات الغنية و الفقيرة، فظاهرها توزيع بالتساوي، أما حقيقتها فهي وسيلة حقيقية لتحكم الدولة المركزية في السياسة المالية المحلية، حيث يمكن للدولة من خلالها معرفة الوضعية المالية لهذه الجماعات¹⁴³.

إن مبدأ إعادة التوزيع بالتساوي في إطار التضامن المالي بين البلديات الغنية و الفقيرة، يتعارض مع مبدأ إستقلاليتها المالية، فهو بهذا يجرّد البلديات من سيادتها في استعمال مداخلها الضريبية من خلال إجبارها على اقتطاع نسبة من مواردها الجبائية تدفع لفائدة صندوق التضامن.

و بالتالي فإن المركزية الجبائية تزيد من تبعية البلدية للسلطة المركزية.

¹⁴³ - (R).Déchaux : *Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques*, op.cit, P.09.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

الفرع الثاني: تعدد النفقات المحلية

تعرف النفقة العامة بأنها تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية (الحكومة، المجموعات المحلية)، أو أنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص قصد تحقيق مصلحة عامة¹⁴⁴، و يجب أن يكون هدفها إشباع الحاجات العامة.

باعتبار البلدية قاعدة اللامركزية و أقرب وحدة للمواطن، فإن عليها الإهتمام بكل الشؤون المحلية، الأمر الذي أدى إلى تعدد النفقات المحلية، فتمتية الخدمات العمومية لا تتطلب فقط نفقات تجهيز (الفقرة الثانية)، و إنما كذلك نفقات تسيير التي تتميز بكثرة النفقات الإجبارية خاصة أعباء المستخدمين (الفقرة الأولى)، فهي تكلف مجمل موارد البلدية، فمن الصعب تقسيم موارد مالية ضعيفة على العديد من النفقات الإجبارية مما يؤدي إلى عجز ميزانية البلدية، و بالتالي اللجوء إلى طلب الإعانات من السلطة المركزية.

الفقرة الأولى: هيمنة أعباء المستخدمين على نفقات التسيير

نفقات التسيير هي النفقات التي تخصص لتسيير كل المصالح التابعة للبلدية، و تتعلق أيضا بأجور المستخدمين و نفقات الإدارة العامة و الأعباء الإجتماعية، و بصفة عامة كل النفقات التي تسمح باستمرارية المرفق العام، و هناك عدة تصنيفات لهذه النفقات، فيمكن تصنيفها حسب المصالح: إدارية، إجتماعية، إقتصادية،.... و يمكن تصنيفها حسب أهميتها و درجة إلتزام البلدية بتسديدها، و هي كما يلي:

1) النفقات الإجبارية: و هي النفقات الملزمة و التي لا يمكن تقاؤها، و تتمثل خاصة في أجور و

أعباء المستخدمين، الأعباء الإجتماعية، مصاريف الكهرباء و الغاز، الهاتف، التأمينات،.... بالإضافة إلى الإقتطاعات الإجبارية التي يفرضها القانون على البلدية و المتمثلة في:

- الإقتطاع الإجباري لصالح صندوق الضمان للجماعات المحلية: و المقدر بنسبة 2% من التقديرات الجبائية للبلدية.

- الإقتطاع الإجباري لصالح الشبيبة و الرياضة: و المقدر بنسبة 7% من موارد البلدية، 4% توجه لصالح الصندوق الولائي لدعم و رعاية مبادرات الشباب، و 3% يخصص في ميزانية البلدية لفائدة الجمعيات الرياضية المحلية.

¹⁴⁴- محمد عباس محرز، إقتصاديات الجباية و الضرائب، الجزائر، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، 2003.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

- الإقتطاع الإجباري من إيرادات التسيير لفائدة قسم التجهيز و الإستثمار: و يقدر بنسبة 10% على الأقل من إيرادات التسيير، توجه لتمويل قسم التجهيز و الإستثمار.

إذا لم تنص ميزانية البلدية على هذه النفقات الإجبارية، فإنه لا يمكن المصادقة عليها، و يمكن للسلطة الوصية تسجيلها تلقائيا في الميزانية إذا لم يتم إدراج هذه النفقات مجددا بعد إقرار المجلس الشعبي البلدي¹⁴⁵.

هذا التدخل من السلطة الوصية يثبت ضعف الإستقلالية المالية للبلدية.

(2) النفقات الضرورية: هي مجمل الأعباء اللازمة لحسن سير مصالح البلدية، و تضم خاصة المواد و اللوازم المكتبية و مواد الصيانة و التزويدات المختلفة.

(3) النفقات الإختيارية: هي النفقات التي تلتزم بها البلدية إذا كانت وضعيتها المالية حسنة كالإعانات، مساعدة الجمعيات، الجوائز، و غيرها.

(4) النفقات الطارئة: هي النفقات الغير متوقعة التي من الممكن أن تواجه البلدية خلال السنة المالية، و قد نصت عليها المادة 200 من قانون البلدية رقم 11-10.

إن تنوع نفقات التسيير يدل على تعدد و تشعب مهام البلدية، و تتميز هذه النفقات بالتنوع و التطور السريع، فالمشاكل المالية التي تعاني منها البلديات الجزائرية تعود من جهة إلى ضعف الموارد المالية و من جهة أخرى إلى التزايد المستمر للنفقات الذي لا يرافقه تطور للإيرادات، مما يجبر البلديات على تقنين إيراداتها الضعيفة على نفقاتها المتزايدة، فلا يوجد هناك تناسب بين تطور النفقات و الإيرادات.

و يمكن توضيح ذلك من خلال عرض تطور نفقات و إيرادات قسم التسيير لبلدية قسنطينة خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى غاية 2014.

¹⁴⁵- المادة 183 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

الجدول رقم (3): تطور نفقات و إيرادات قسم التسيير لبلدية قسنطينة من 2010 إلى 2014

السنوات	2010	2011	2012	2013	2014
نفقات قسم التسيير	2.722.362.41	4.402.830.65	4.383.833.68	3.862.559.03	2.137.512.99
ر (دج)	6	0	4	2	5
نسبة تطور نفقات التسيير	-	% 61+	% 0,43 -	% 11,89 -	% 44,66 -
إيرادات قسم التسيير	4.493.191.41	5.494.564.34	6.536.614.96	6.665.533.33	3.029.791.86
ر (دج)	9	8	7	4	1
نسبة تطور إيرادات التسيير	-	% 22+	% 19 +	% 2 +	% 54 -

المصدر: من إعداد الطالبة إعتامدا على الحسابات الإدارية لبلدية قسنطينة من 2010 إلى 2014.

يتبين من خلال الجدول أن إيرادات و نفقات قسم التسيير لبلدية قسنطينة غير مستقرة، فهي في تغير مستمر من سنة إلى أخرى، إلا أن ما يمكن ملاحظته، أن تطور كل من النفقات و الإيرادات لا يتم بنفس السرعة، حيث أن سنة 2011 عرفت زيادة كبيرة جدا في نفقات التسيير بلغت نسبة 61 %، قابلتها زيادة في الإيرادات بنسبة 22 % فقط، أما بالنسبة لسنتي 2012 و 2013 فقد عرفت تراجع طفيف في النفقات، مقابل زيادة طفيفة كذلك في الإيرادات، في حين، سنة 2014 عرفت تراجع هام للنفقات بنسبة 44,66 %، إلا أن

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

الإيرادات كذلك تراجعت بنسبة كبيرة تقدر ب 54 %، فبصفة عامة فإن نفقات تسيير البلدية في تطور مستمر لا يرافقه تطور للإيرادات، و هذا ما يفسر الوضعية المالية الخائفة التي تعاني منها أغلب البلديات الجزائرية و التي تجعلها في تبعية دائمة للدولة.

إن مشكلة التزايد المستمر للنفقات التي تعاني منها أغلب البلديات، تؤثر أكثر على البلديات الصغيرة المحدودة المداخل، و كمثال على ذلك بلدية مسعود بوجريو، و هي بلدية ريفية تابعة لولاية قسنطينة.

الجدول رقم (4): تطور نفقات و إيرادات قسم التسيير لبلدية مسعود بوجريو من 2010 إلى

2014

2014	2013	2012	2011	2010	السنوات
85.478.511	71.358.998	86.981.724	56.573.500	50.093.494	نفقات قسم التسيير (دج)
% 20 +	%18 -	% 53,75 +	% 13+	-	نسبة تطور نفقات التسيير
195.502.442	166.467.207	155.867.229	115.746.585	83.504.523	إيرادات قسم التسيير (دج)
% 17,44 +	%7 +	% 34,66 +	% 38,61+	-	نسبة تطور إيرادات التسيير

المصدر: من إعداد الطالبة إعتامدا على الحسابات الإدارية لبلدية مسعود بوجريو من 2010 إلى 2014.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

من خلال معطيات هذا الجدول، يتبين بوضوح التزايد المستمر لنفقات التسيير لبلدية مسعود بوجريو، و ذلك بنسب هامة، خاصة سنة 2012 التي عرفت زيادة كبيرة جدا في نفقات التسيير تجاوزت 50 %، مقابل تطور الإيرادات بنسبة 34,66 %.

و يستنتج من خلال معطيات الجدولين السابقين (3) و (4)، الفرق الكبير بين مداخل بلدية قسنطينة، و هي بلدية حضرية مقر الولاية، مقارنة بمداخل بلدية مسعود بوجريو و هي بلدية ريفية، حيث تشكل إيرادات هاته الأخيرة حوالي 3 % فقط من إيرادات بلدية قسنطينة، و هذا ما يدل على السياسة التنموية الغير متجانسة و الغير متوازنة، و التي تركز بالمناطق الحضرية دون باقي الأقاليم، مما يزيد في تعقيد الوضعية المالية لهذه البلديات الضعيفة و يجعلها تدور في حلقة مفرغة.

أما بالنسبة لتحديد النفقات التي تستهلك الجزء الأكبر من الإيرادات، فيمكن توضيحها من خلال

الجدولين التاليين:

الجدول رقم (5): طبيعة نفقات قسم التسيير لبلدية قسنطينة من 2010 إلى 2014 (الوحدة: دج)

2014	2013	2012	2011	2010	السنوات نفقات التسيير
475.066.732	1.680.339.532	1.661.807.168	1.380.258.526	1.076.097.277	أجور المستخدمين
576.955.233	606.131.028	1.134.904.501	1.212.846.249	578.176.127	الإقتطاع لقسم التجهيز و الإستثمار
1.085.491.030	1.576.088.472	1.587.122.015	1.809.725.875	1.068.089.012	نفقات تسيير أخرى
2.137.512.995	3.862.559.032	4.383.833.684	4.402.830.650	2.722.362.416	مجموع نفقات التسيير
% 22,22	% 43,50	%38	% 31,34	% 39,52	نسبة أجور المستخدمين

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

					من نفقات التسيير
% 27	% 15,69	% 26	% 27,54	% 21,23	نسبة الإقتطاع من نفقات التسيير
% 50,78	% 40,80	% 36,20	% 41,10	% 39,23	نسبة نفقات التسيير الأخرى من نفقات التسيير

المصدر: من إعداد الطالبة إعتقادا على الحسابات الإدارية لبلدية قسنطينة من 2010 إلى 2014.

الجدول رقم (6): طبيعة نفقات قسم التسيير لبلدية قسنطينة من 2010 إلى 2014 الوحدة: (دج)

2014	2013	2012	2011	2010	السنوات نفقات التسيير
35.786.448	33.231.906	43.688.183	17.211.903	16.906.481	أجور المستخدمين
19.926.309	13.290.422	12.841.313	13.953.897	12.642.276	الإقتطاع لقسم التجهيز و الإستثمار
29.765.754	24.836.670	30.452.228	25.407.700	20.544.737	نفقات تسيير أخرى
85.478.511	71.358.998	86.981.724	56.573.500	50.093.494	مجموع نفقات التسيير

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

نسبة أجور المستخدمين من نفقات التسيير	% 33,74	% 30,42	%50,22	% 46,57	% 41,86
نسبة الإقتطاع من نفقات التسيير	% 25,23	% 24,66	% 14,76	% 18,62	% 23,31
نسبة نفقات التسيير الأخرى من نفقات التسيير	% 41,01	% 45	% 35	% 34,80	% 34,82

المصدر: من إعداد الطالبة إعتامدا على الحسابات الإدارية لبلدية مسعود بوجريو من 2010 إلى 2014.

يتبين من خلال هذه المعطيات أن مصاريف المستخدمين تستهلك حصة الأسد من إيرادات قسم التسيير و هي في تزايد مستمر نظرا لتزايد عدد السكان و كذلك مجهودات التجهيز التي تتطلب زيادة عدد المستخدمين، فمثلا كل بناية مدرسية على مستوى البلدية تتطلب توظيف مستخدمين للأمن، الصيانة، عمال بالمطعم المدرسي،.... مما يؤدي إلى التزايد المستمر لنفقات التسيير على حساب نفقات التجهيز، خاصة و أن مصاريف المستخدمين تتميز بطابعها الإجمالي، حيث تصل نسبتها في بعض الأحيان 50% من إيرادات التسيير، فهذه النسبة الهامة إلى جانب الإقتطاعات الإلزامية التي يفرضها القانون على البلدية، تبقى نسبة ضعيفة من الإيرادات لتسيير المصالح الأخرى.

و لذلك فإن السلطة المركزية ألزمت البلديات بتخصيص نسبة 40% لمصاريف المستخدمين كحد أقصى، و في حالة تجاوز هذا السقف، تعاقب من خلال تخفيض المساهمة المخصصة لها من طرف صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، و قد سجل في العديد من الأحيان تجاوز هذا السقف حيث وصلت نسبة كتلة الأجور إلى غاية 70% من إيرادات التسيير.

إن النسبة الهامة المخصصة لنفقات المستخدمين تدل على العدد الكبير لمستخدمي البلدية لكن ذلك لا يعني بالضرورة توفر النوعية، حيث أن أغلبهم هم أعوان تنفيذ، و أعوان أمن و نظافة، فالبلدية مجبرة على توظيف هذه الفئة من المستخدمين نظرا لمهامها و صلاحياتها المتعلقة بالخدمة العمومية، مما يؤدي إلى قلة توظيف أعوان التأطير خاصة بالنسبة للبلديات التي تعاني مشاكل مالية.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

الفقرة الثانية: نفقات التجهيز : مؤشر لتعدد مهام البلدية ودورها التنموي

إن طبيعة نفقات التجهيز للبلدية تعكس تعدد المهام التنموية المكلفة بها، حيث تشمل كل قطاعات النشاط، و تتمثل في¹⁴⁶:

- البنايات و التجهيزات الإدارية.
- الطرق.
- الشبكات المختلفة.
- التجهيزات المدرسية و ما قبل المدرسية و الرياضية و الترفيهية و الثقافية و العبادة.
- التجهيزات الصحية و الإجتماعية.
- التوزيع و النقل و الإتصالات.
- التعمير و الإسكان.
- التجهيز الصناعي و الحرفي و السياحي.
- المصالح الصناعية و التجارية.
- التهيئة الحضرية و البيئة.

إن نفقات التجهيز تشمل مختلف القطاعات، و هذا ما يدل على تعدد مهام و نشاطات البلدية، و أهمية التجهيزات و الإستثمارات التي تقوم بها، و هي تختلف من بلدية إلى أخرى و ذلك حسب إمكانيات التمويل الذاتي لكل بلدية.

إلا أن ما يميز الإستثمارات التي تقوم بها البلدية، أنها ليست دائما مريحة، كالتجهيزات المدرسية، التجهيزات الصحية و الإجتماعية، شق الطرقات،... فهي مرتبطة بالتزامات المرفق العام التي تقضي بضرورة ضمان تقديم الخدمات العمومية للمواطنين في شروط محددة و بأسعار مكيّفة مع طبيعة و نظام المرفق، بل في الكثير من الأحيان هذه الإستثمارات تؤدي إلى أعباء إضافية أكثر من الأرباح التي تدرها، فمثلا شق طريق سينتج عنه نشاط إقتصادي و تبادلات تجارية، و بالتالي ضرائب و رسوم، إلا انه يضيف أعباء أخرى لميزانية البلدية كنفقات صيانتها.

¹⁴⁶ - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 31 يوليو 2012، يحدد شكل ميزانية البلدية و مضمونها، الجريدة الرسمية رقم 49 لسنة 2012.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

و بالتالي تبقى حظوظ التوفيق بين التزامات المرفق العام و تحقيق المردودية المالية متوقفة على مدى سلامة و نجاعة أساليب تسيير و استغلال المرافق العمومية من جهة، و من جهة ثانية على مدى وعي المستفيدين منها لأهميتها في حياتهم¹⁴⁷.

المطلب الثاني: إجراءات مقيدة لحرية البلدية في وضع ميزانيتها

ميزانية البلدية هي المنهاج الحقيقي للبلدية الذي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، و هي تعكس بذلك الخطط و الإتجاهات التنموية التي تعمل البلدية على تحقيقها¹⁴⁸، و بالتالي فتحضير الميزانية يعتبر عمل مهم جدا، و هو يلعب دور أساسي من الناحية السياسية، لأنه يعبر عن إستقلالية البلدية في التسيير، حيث تقوم بالتقدير لمختلف نفقاتها، و كذلك البرامج التنموية التي تطمح إلى تحقيقها في إطار برنامجها السياسي، خلال سنة كاملة بناء على نسبة الموارد التي تستفيد منها.

و تعرف الميزانية بأنها الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و الإستثمار، و منها نفقات التجهيز العمومي و النفقات بالرأس مال المرخص بها¹⁴⁹.

و الميزانية هي جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية، و هي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير المصالح البلدية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الإستثمار¹⁵⁰.

من خلال التعاريف السابقة، يمكن القول أن ميزانية البلدية عبارة عن عمل سياسي، إداري، منظم، تقديري و ترخيصي، ذو طابع دوري:

- **عمل سياسي:** فهي أداة تجسيد البرامج التنموية التي يحددها المجلس الشعبي البلدي في إطار برنامجها السياسي.

- **عمل إداري:** لأنها تسمح بالتسيير الحسن لمصالح البلدية.

¹⁴⁷ - سلمى بن دايدة، نفقات الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة و مالية، كلية الحقوق بن يوسف بن خدة، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2008-2009، ص 60.

¹⁴⁸ - الأمانة العامة للحكومة، التشريعات الجديدة لتنظيم الإدارة المحلية (البلدية-الولاية)، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص 38.

¹⁴⁹ - المادة 03 من القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 غشت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35، لسنة 1990.

¹⁵⁰ - المادة 176 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

- عمل منظم: فإعداد ميزانية البلدية لا يتم بصفة عشوائية، بل يخضع لمجموعة من المبادئ و الأحكام التشريعية و التنظيمية.
- عمل تقديري: فهي تتضمن النفقات المتوقعة، و كذلك تقديرات للإيرادات التي يمكن تحصيلها لتغطية نفقاتها، و يمكن تعديل هذه التقديرات خلال السنة المالية عن طريق ميزانية إضافية.
- عمل ترخيصي: حيث أن المجلس الشعبي البلدي كهيئة منتخبة، يرخّص بالإئفاق و تحصيل الإيرادات من خلال التصويت على الميزانية.
- ذو طابع دوري: حيث يتم إعداد الميزانية كل سنة و بصفة دورية.

فالميزانية تعبر عن حرية البلدية في تسيير ذمتها المالية، إلا أن هذه الحرية ليست مطلقة، فهي مقيدة بقواعد و شروط يفرضها القانون يجب أن تخضع لها البلدية عند إعداد و تنفيذ ميزانيتها (الفرع الأول)، كما أن مصادقة المجلس الشعبي البلدي على الميزانية غير كاف لتنفيذها، فيجب خضوعها لمصادقة السلطة الوصية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: القيود القانونية

إن سيطرة الدولة على الموارد المالية للبلدية باعتبارها المسؤولة الوحيدة على قيادة السياسة الإقتصادية و الإجتماعية، يحد من الإستقلالية المالية للبلدية و يجعلها في حالة تبعية دائمة للسلطة المركزية نظرا لحاجتها المستمرة للموارد المالية، إضافة إلى ذلك فإن الدولة تضع قواعد و أحكام يجب أن تخضع لها ميزانية البلدية التي تعبر من خلالها عن حريتها و مسؤوليتها في تسيير مواردها المالية.

إن هذه القواعد و الأحكام التي يفرضها القانون تمثل قيود لحرية البلدية، و تتمثل في:

1) وجوب إحترام مبدأ التوازن الحقيقي للميزانية:

يجب على البلدية أن تقدم ميزانية متوازنة توازن حقيقي في كل قسم منها، أي أن مجموع الإيرادات يجب أن يكون مساويا لمجموع النفقات في كل من قسمي التسيير و التجهيز¹⁵¹.

¹⁵¹ - المادة 179 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

كما ينص قانون البلدية أنه لا يمكن التصويت على ميزانية غير متوازنة، و إذا تم ذلك فإن الوالي باعتباره سلطة وصية يقوم بإرجاعها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقة بملاحظاته لإعادة التصويت عليها متوازنة و إلا يتم ضبطها تلقائيا من طرف الوالي¹.

إن هذه القاعدة لها تأثير كبير على الإستقلالية المالية للبلدية، فهي مجبرة إما على الخضوع لهذه القاعدة، و إما يفتح المجال تلقائيا لتدخل السلطة الوصية.

و تجدر الإشارة أن مبدأ توازن الميزانية الذي يفرضه القانون، يجب أن يكون توازنا حقيقيا دون تضخيم للإيرادات أو تقليل للنفقات، فضرورة إحترام قاعدة توازن الميزانية يدفع العديد من البلديات إلى عدم دمج إحتياجاتها الحقيقية، فقط من أجل تقديم ميزانية متوازنة، كما يدفع العديد من البلديات التي تعاني من ضعف الموارد المالية إلى طلب إعانات الدولة لتغطية نفقاتها الإجبارية و موازنة ميزانياتها.

(2) مبدأ السنوية:

أي أن ميزانية البلدية صالحة لمدة سنة واحدة، إلا أنه توجد إستثناءات على هذا المبدأ، حيث أن ميزانية البلدية يتم إعدادها للسنة المالية، و يمتد تنفيذها إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة إلى عمليات التصفية و دفع النفقات، و 31 مارس بالنسبة لعمليات تصفية المداخيل و تحصيلها و دفع النفقات².

إن هذا المبدأ يلزم البلدية بتحصيل الموارد الجبائية و مختلف إيراداتها المالية، و دفع النفقات المختلفة خلال السنة المالية فقط.

(3) مبدأ الوحدة:

هذه القاعدة تحكم ميزانية البلدية من حيث الشكل، حيث يجب أن تقدم في وثيقة واحدة تدرج فيها كل النفقات و الإيرادات المتوقعة، حتى يسهل معرفة توازن الميزانية من عدمه.

¹ - المادة 183، نفس المرجع.

² - المادة 187، من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

و يعرف هذا المبدأ إستثناءات، حيث يمكن إدراج تقديرات إيرادات و نفقات البلدية في وثائق أخرى غير الميزانية الأولية، تتمثل في: الميزانية الإضافية، فتح الإعتمادات المسبقة، الترخيصات الخاصة و الحساب الإداري.

(4) مبدأ العمومية و عدم التخصيص:

يعني هذا المبدأ أن تتضمن الميزانية تقديرات النفقات و تقديرات الإيرادات كل منهما على حدى و دون مقاصة بينهما، و دون تخصيص إيراد معين لنفقة معينة.

و تتضمن ميزانية البلدية إستثناءات عديدة على هذا المبدأ، حيث ينص قانون البلدية على بعض الإيرادات التي يجب أن تخصص لقسم التسيير كنتاج الموارد الجبائية، بالإضافة إلى تخصيص الإعانات و القروض لنفقات التجهيز و الإستثمار¹.

نظرا لكثرة تخصيصات الإيرادات في ميزانية البلدية يكاد يكون المبدأ هو التخصيص، و العمومية هي الإستثناء، فبالإضافة إلى تخصيص قانون البلدية مجمل الموارد الجبائية لتغطية نفقات قسم التسيير، فإن قوانين المالية تخصص العديد من الضرائب بحد ذاتها لنفقات معينة، كتخصيص حقوق الحفلات و الأفراح للتكفل بنفقات المساعدات الإجتماعية، و تخصيص رسم السكن لفائدة الصندوق الخاص لإعادة الإعتبار للحظيرة العقارية للبلديات.

(5) تولى أمين خزينة البلدية المحاسبة البلدية:

يتولى أمين خزينة البلدية تحصيل الإيرادات و تصفية نفقات البلدية، و هو مكلف وحده و تحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية، و كل المبالغ العائدة لها، و صرف النفقات المأمور بدفعها².

إن البلدية ليس لها محاسب عمومي خاص بها، فأمين خزينة البلدية هو الذي يتولى المحاسبة البلدية، و هو موظف معين من طرف وزارة المالية، حيث يقوم بمتابعة تحصيل الإيرادات و دفع نفقات

¹ - المادة 195، نفس المرجع.

² - المادة 206 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

البلدية، أي أنه يمارس الرقابة على سلامة عملية دفع النفقات و تحصيل الإيرادات التي تمت من طرف الأمر بالصرف¹ و هو رئيس المجلس الشعبي المنتخب.

إن تبعية محاسبة البلدية لأمين الخزينة البلدي لا تظهر فقط من خلال الصلاحيات الواسعة الممنوحة له بموجب القانون، و إنما تزيد منها كذلك النقص الفادح في مستخدمي البلدية الذين يتحكمون في التسيير المحاسبي و المالي، كما أن النظام القانوني لمستخدمي البلدية لم يتضمن بصفة واضحة في مدونة مناصب العمل، أسلاك المستخدمين الماليين للبلدية الذين يعملون بالتنسيق مع أمين الخزينة².

فهذه الوضعية تؤكد الضعف الكبير للإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر إن لم نقل إنعدامها.

الفرع الثاني: الرقابة الصارمة من طرف السلطة الوصية

إن تمتع البلدية بالشخصية المعنوية و الزمة المالية المستقلة، باعتبارها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، لا يعني استقلالها المطلق، و لذلك وجب إخضاعها لرقابة السلطة الوصية حفاظا على وحدة الدولة السياسية و الإدارية، إلا أن هذه الرقابة يجب أن تكون في حدود معينة حتى لا يتم المساس باستقلالية البلدية و الحفاظ على اللامركزية، لذلك يجب ضبط العلاقة جيدا بين البلدية و السلطة الوصية لأن هناك علاقة عكسية بين رقابة الوصاية و درجة اللامركزية.

فالرقابة الوصائية عبارة عن علاقة تنظيمية إدارية تقوم بتحديد العلاقات القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوطنية، و بين المؤسسات و المنظمات و الهيآت الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري في الدولة.

و في هذه الإطار، فإن الوالي باعتباره مفوض الحكومة و ممثل للدولة على مستوى الولاية³، فإنه يمارس رقابة الوصاية على البلدية في جوانب مختلفة، و ما يهمننا في هذه الدراسة هو الجانب المالي، حيث يخول له القانون ممارسة الرقابة المالية على البلدية، و ذلك عن طريق عرض الميزانية عليه و المصادقة عليها، فلا يمكن دخولها حيز التنفيذ إلا بعد مصادقته عليها.

¹ - سهيلة صالح، الإستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية في الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2008-2009، ص 37.

² - (D).Maherzi, *Les finances locales en Algérie*, op.cit, P.32.

³ - المادة 110 من القانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12 لسنة 2012.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

فإذا كانت مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون، بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية للمصادقة عليها¹ (بعد انقضاء هذا الأجل تعتبر مصادقة ضمنية)، فإن قانون البلدية ينص على أن المداوات المتضمنة الميزانيات و الحسابات، قبول الهبات و الوصايا الأجنبية²، لا يمكن تنفيذها إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من طرف الوالي.

ففي هذا الإطار، يسهر الوالي على احترام البلدية مبدأ التوازن بين الإيرادات و النفقات عند إعداد ميزانيتها، و كذلك التأكد من تضمنها النفقات الإلزامية، فبموجب قانون البلدية، فإن الوالي باعتباره سلطة وصية يرفض المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإلزامية و يقوم بإرجاعها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقة بملاحظاته لإعادة التصويت عليها، و إذا لم يتم إحترام هذه الشروط مجددا، يتم إعدار المجلس الشعبي البلدي، و ضبط الميزانية تلقائيا من طرف الوالي إذا انقضى أجل الإعدار³ و لم يتم التصويت عليها متوازنة و متضمنة النفقات الإلزامية⁴.

فالوالي إذن يتمتع بسلطة وصائية واسعة في هذا المجال، فسهره على احترام مبدأ التوازن في ميزانية البلدية لا يقتصر فقط على مراقبة تساوي الإيرادات مع النفقات، بل يجب أن يتأكد من عدم تضخيم الإيرادات و عدم التقليل من النفقات، لأن مبدأ التوازن الذي يفرضه القانون يجب أن يكون توازنا حقيقيا مبني على أساس تقديرات معقولة للإيرادات و النفقات للسنة المعنية.

كما يمكن للوالي إذا ترتب على تنفيذ الميزانية عجز، أن يتخذ التدابير اللازمة لامتناعه و ضمان توازن الميزانية الإضافية في حالة ما إذا لم يقم المجلس الشعبي البلدي باتخاذ الإجراءات التصحيحية الضرورية⁵.

كما تشمل السلطة الوصائية الواسعة التي يخولها القانون للوالي، إمكانية إستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على ميزانية البلدية، إذا لم يتم التصويت عليها بسبب إختلال داخل المجلس، و إن لم يصادق عليها خلال هذه الدورة، يتم ضبطها نهائيا من طرف الوالي⁶.

¹ - المادة 56 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² - بالإضافة إلى المداوات المتضمنة إتفاقيات التوأمة و التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

³ - يقدر أجل الإعدار ب 08 أيام.

⁴ - المادة 183 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁵ - المادة 184 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁶ - المادة 186، نفس المرجع.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

و في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد حوالة قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل، يتدخل الوالي و يصدر قرار يحل محل هذه الحوالة أو سند التحصيل الذي من المفروض أن يعده رئيس المجلس الشعبي البلدي¹.

في هذه الحالة فإن المشرع يتناقض مع نفسه حين يعترف باللامركزية و بمنح الشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة للبلدية، و في نفس الوقت يسمح للوصاية أن تحل محلها في تنفيذ بعض الصلاحيات التي تتأخر في تنفيذها عوض مجابهة ذلك بعقوبات يحددها المجلس المنتخب².

إن رقابة الوصاية المفروضة على ميزانية البلدية، واسعة و هي تسمح بالتدخل المباشر للسلطة الوصية في مالية البلدية، و هذا ما يتعارض مع إستقلاليتها المالية.

إلا أنه من جهة أخرى، هذه الرقابة تعتبر ضرورية للحفاظ على المال العام و وضع حد للممارسات المخالفة جزئيا أو كليا لضوابط إعداد و تنفيذ الميزانية، فعلى سبيل المثال تقوم بعض البلديات بتضخيم التقديرات المتعلقة ببعض الإيرادات و يؤدي ذلك إلى القيام بأقصى حد من النفقات في إطار توازن الميزانية دون أن تقابلها إيرادات فعلية، هذا سيؤدي إلى ظهور فرق كبير في الحساب الإداري بين التقديرات و الموارد المحصلة فعلا، و هو عجز وهمي لأنه مقصود، و السبب وراء لجوء بعض البلديات إلى هذه الممارسات هو الحصول على إعانات التوازن من طرف السلطة المركزية، ففي مثل هذه الحالات فإن رقابة الوصاية ضرورية لمراقبة و دراسة جدية مبالغ العجز المقدمة من طرف البلديات.

و بالتالي فمن أجل عدم المساس باستقلالية البلدية من جهة، و ضمان حسن سير المصالح العمومية من جهة أخرى، يجب إقامة نوع من التوافق و التوازن بين عنصرين هما الإستقلالية و الرقابة، و ذلك من خلال وضع ضوابط و حدود لرقابة الوصاية، و وضع ضمانات و حماية قانونية لاستقلالية البلدية. و تجدر الإشارة أنه إلى جانب رقابة الوصاية الممارسة من طرف الوالي على ميزانية البلدية، فإن هذه الأخيرة تخضع لأشكال عديدة من الرقابة المالية تمارس من طرف هيآت مختلفة: رقابة المحاسب العمومي أثناء تنفيذ الميزانية، رقابة المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة بعد تنفيذها.

¹ - المادة 203، نفس المرجع.

² - علي بوخالفة باديس، مالية الولاية بين التمويل الذاتي و دعم الدولة، مرجع سابق، ص 212.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

لكن منذ سنة 2009، تم إخضاع ميزانية البلدية كذلك للرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها¹، فبعد مصادقة الوالي على ميزانية البلدية، فإن المراقب المالي يجب أن يمارس رقابته عليها قبل دخولها حيز التنفيذ من أجل حفظ المال العام و ترشيد الإنفاق العمومي.

و قد صدر قرار وزاري مشترك مؤرخ في 09 ماي 2010، يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المطبقة على ميزانيات البلديات، و قد تم تعديله سنة 2011، لتكون الرزنامة كما يلي²:

- البلديات مقر الولايات: إبتداء من السنة المالية 2010.
- البلديات مقر الدوائر، و البلديات مقر المقاطعات الإدارية: إبتداء من شهر أفريل 2012.
- البلديات الأخرى: إبتداء من شهر أفريل سنة 2013.

و قد تم إخضاع ميزانيات البلديات للرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها تنفيذا لتوصيات اللجنة الوزارية المشتركة المكلفة بإصلاح المالية و الجباية المحلية المنشأة تطبيقا لتوصيات المجلس الوزاري المشترك المنعقد في 15 ديسمبر 2007³، و التي وضعت مجموعة من التدابير الرامية إلى الإصلاح الجبائي من جهة، و إصلاح المالية المحلية و منها الرقابة المالية من جهة أخرى.

و قد كانت أعمال و توصيات هذه اللجنة تهدف أساسا إلى تقليص العجز المالي الذي كانت تعانيه البلديات و الذي يعبر عن سوء التسيير نظرا لعدم إخضاع رؤساء البلديات إلى الرقابة السابقة⁴.

و قد سجلت سنة 2010 إنخفاض عدد البلديات العاجزة إلى 14، بعدما كان 1138 سنة 2006، في حين لم يتم تسجيل و لا بلدية عاجزة سنتي 2011، و 2012.

و بالتالي فالسؤال المطروح هو: هل العجز المالي للبلديات سببه فعلا ضعف الموارد المالية، أم أن ذلك راجع لسوء التسيير و نقص الوعي و التأطير؟

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية رقم 67 لسنة 2009.

² - المادة 02 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 03 مارس 2011، يعدل القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 ماي 2010 الذي يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها و المطبقة على ميزانيات البلديات.

³ - محمد فراري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية و الإنشغالات المركزية، مرجع سابق، ص 82.

⁴ - نفس المرجع، ص 83.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

المبحث الثاني: خضوع البلدية للسلطة المركزية تجسيدا لمبدأ "من يدفع يقرر"

إن السلطة المركزية من خلال تحكمها في النظام الجبائي، تمكنت من فرض سيطرتها على الموارد المالية للبلدية، بفعل هيمنتها على الموارد الجبائية و تدخلها في مالية البلدية بمنح إعانات مختلفة لقسمي التسيير و التجهيز و التي أصبحت هي الممول الرئيسي لميزانية البلدية عوض أن يكون لها طابع تكميلي فقط.

فأمام ضعف الموارد المالية للبلدية، الذي يرافقه تطور مستمر في الإحتياجات المحلية و بالتالي تزايد النفقات و الأعباء الملقاة على عاتقها، فإن البلدية تجد نفسها مرتبطة إرتباطا كبيرا بالإعانات المالية الممنوحة لها من طرف السلطة المركزية سواء بطريقة مباشرة من خلال ميزانيتها للتجهيز، أو بطريقة غير مباشرة عن طريق صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية الموضوع تحت وصايتها.

و نظرا لتعقيد عملية طلب القروض البنكية التي تتطلب ضمانات لتسديد رأس المال و الفوائد المرتبطة بالقرض، فإن البلدية ترى في الإعانات المركزية الحل الأمثل و الأسهل لمشاكلها المالية، إلا أن هذه الإعانات لا تمنح للبلدية إلا إذا كانت مرفوقة بشروط و توجيهات من السلطة المركزية، فالدولة لا تمول إلا إذا تحكمت، و بالتالي فالبلدية لا يمكنها ممارسة نشاطها و اتخاذ قراراتها بكل حرية و استقلالية، مادامت نشاطاتها تمول من طرف الدولة.

و بالتالي أصبحت الإعانات المركزية تشكل نسبة كبيرة من موارد البلدية، خاصة بالنسبة لقسم التجهيز، فأغلب عمليات التجهيز و الإستثمار تمولها الدولة، لأن الإيرادات الذاتية للبلدية الخاصة بالتجهيز ضعيفة و غير كافية، فهي مكونة من الهبات و الوصايا و الإقتطاع الإجباري من قسم التسيير، فإذا كانت البلدية تعاني صعوبات مالية في تمويل نفقات التسيير، فإن الحد الأدنى من الإقتطاع الإجباري المفروض عليها، لن يشكل مورد هام يسمح بإنجاز برامج و تحقيق إستثمارات، بل يعتبر بالنسبة للبلديات الفقيرة مجرد إلتزام قانوني.

فأمام ضرورة توفير الخدمات العمومية و الإستجابة لمتطلبات التنمية المحلية، فإن الدولة تتولى تمويل التجهيزات و الإستثمارات المحلية، و من المفروض أن تكون الإعانات الممنوحة للبلدية في هذا الإطار إجمالية و غير مشروطة حتى تكون لها كامل الحرية في تسييرها و إنجاز المرافق التي تراها ضرورية لمواطنيها، باعتبارها أدرى بالإحتياجات المحلية، إلا أن قانون البلدية ينص على أن الإعانات

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

الممنوحة من طرف الدولة، توجه للغرض الذي منحت من أجله¹، و بالتالي فالدولة سوف تمول و توجه المشاريع حسب أولوياتها الخاصة، أما البلدية فستكون مجرد أداة لتجسيد هذه المشاريع، فالدولة هي التي تحدد المشروع و تموله، لتنجزه البلدية وفقا لتوجيهاتها، و بالتالي فالبلدية بسبب ضعف مواردها المالية، عوض أن تكون مسير للشؤون المحلية، أصبحت مجرد مستثمر لحساب الدولة على المستوى المحلي (المطلب الأول).

كما ينتج عن التمويل المركزي تبعية و وصاية مالية تمارس على المنتخبين المحليين، الذين لا يمكنهم القيام بمبادرات و ممارسة صلاحياتهم بكل استقلالية في ظل عدم توفر الموارد المالية اللازمة لذلك (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تحول البلدية إلى مستثمر لحساب الدولة على المستوى المحلي

بفعل سيطرة الدولة على الموارد المالية للبلدية من خلال الإعانات التي تمنحها لها، خاصة إعانات التجهيز و الإستثمار، فإنها تفرض هيمنتها و توجيهاتها على المشاريع التي تنجزها البلدية، فالدولة عندما تقدم هذه الإعانات فإنها تفرض على البلدية تخصيصها لإنجاز برامج و مشاريع تكون ضمن أولويات السلطة المركزية.

فرغم أن البلدية هي أقرب وحدة للمواطن، و هي الأدرى بمتطلباته، إلا أن الدولة بفعل سيطرتها على الموارد المالية، تقوم بتحديد حاجيات البلدية بصفة فردية، و تخصص لها الإعانة المالية اللازمة (الفرع الأول)، فهي توجه المشاريع حسب أولوياتها الخاصة مما يلغي كل حرية مبادرة للبلدية و يجعلها مجرد أداة لتنفيذ النشاط التنموي المقرر و الممول من طرف الدولة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إنفراد الدولة بتحديد حاجيات البلدية و تخصيص الإعانات المناسبة لها

ينص قانون البلدية لسنة 2011 في مادته 172 على أن الإعانات الممنوحة من طرف الدولة، توجه للغرض الذي منحت من أجله، و بالتالي لا يمكن للبلدية إنفاق هذه الإعانات على المشاريع التي تراها ضرورية، لأن الدولة هي التي تحدد الأولويات حتى و إن كانت ذات طابع محلي.

¹ - المادة 172 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

في هذا الإطار فإن الدولة تقوم و بصفة فردية بتحديد طبيعة الإعانة و نسبتها و تمنحها وفق نموذج واحد و موحد دون أن تأخذ بعين الإعتبار خصوصية كل منطقة و مستوى التنمية بها، و الوضعية المالية الحقيقية لكل بلدية.

أما البلدية، فدورها لا يتعدى مجرد إقتراح المشاريع، فدورها إستشاري بحت لا يرقى إلى مستوى إلتخاذ القرار.

و يتجسد إنفراد الدولة بتحديد حاجيات البلدية و تخصيص الإعانات المناسبة لها، من خلال الإعانات المقدمة من ميزانية الدولة في إطار المخططات البلدية للتنمية، و كذلك إعانات صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية:

فعلى سبيل المثال، إعانات التجهيز التي تمنحها الدولة للبلدية في إطار المخططات البلدية للتنمية، تعبر عن الدور الرمزي للبلدية في هذا المجال.

فرغم نص قانون البلدية على أن إختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية يتم من طرف المجلس الشعبي البلدي²، إلا أن هذا الإختيار لا يتعدى كونه مجرد إقتراح قابل للتعديل من طرف السلطة الوصية، فلا يوجد حوار و تعاون بين السلطة المركزية و البلدية.

فعند إعداد المخطط البلدي للتنمية يطلب الوالي من رؤساء المجالس الشعبية البلدية و عن طريق رؤساء الدوائر، إقتراح المشاريع الضرورية للبلدية و المراد تمويلها، باعتبار المجالس المنتخبة، أعلم بالمشاكل التي يعانيتها المواطنين، وفقا لمبدأ لا مركزية التخطيط الذي يحكم هذه المخططات، و بالتالي يبدو أن هذا المخطط هو أداة تجسيد سياسة البلدية الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية.

إلا أن المفارقة المطروحة هو أنه عند اقتراح المشاريع من طرف البلدية يجب أن يراعى في ذلك التوجيهات الحكومية التي تدخل في إطار البرنامج السياسي الذي تضعه الحكومة أي الخطة التنموية للبلاد، التي يجب أن تكون الإطار المرجعي لنشاط البلدية.

و بالتالي فإن البلدية ليست حرة في اختيار المشاريع التنموية التي تنجز على مستوى إقليمها، لأن الدولة هي التي تحدد الأولويات التي تمويلها، كما أن هذا الإختيار ليس نهائي بل هو مجرد إقتراح قابل للتعديل من طرف السلطة الوصية المتمثلة في رئيس الدائرة و الوالي.

² - المادة 107 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

فبعد تسجيل العمليات المقترحة في مدونة البلدية، تقوم مصالحها التقنية بإعداد بطاقات تقنية لكل عملية، و ترسل مدونة البلدية لمصالح الدائرة، التي تقوم لجننتها التقنية بدراسة العمليات المقترحة مع إمكانية تعديلها وفق سلم الأولويات المسطر.

بعد مصادقة رئيس الدائرة كسلطة وصية على البطاقات التقنية للمشاريع التي تم تسجيلها في مدونة البلدية، يتم إرسالها إلى مديرية التخطيط و متابعة الميزانية (مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية سابقا)، التي يتم على مستواها دراسة إقتراحات كل بلديات الولاية، و بعد الموافقة عليها ترسل إلى وزارة المالية أين يتم دراسة العمليات المقترحة من حيث تكلفتها المالية و الأهداف المحققة منها، و تتم المصادقة عليها حسب الأولويات المحددة من طرف السلطة المركزية.

بعد ذلك، يخصص لكل ولاية بموجب قانون المالية، و عن طريق مقرر من الوزير المكلف بالمالية³، غلاف مالي إجمالي لجميع المشاريع المقترحة من طرف بلديات الولاية، يسمى هذا الغلاف " تصريح البرنامج النهائي"، أو " مقرر البرنامج"، و يكون مسجل باسم الوالي و هو الأمر بالصرف الرئيسي لهذا الغلاف المالي، و الذي يقوم عن طريق مديرية التخطيط و متابعة الميزانية، بتقسيمه على المشاريع المقترحة من طرف البلديات مع مراعاة الأولويات التنموية و توجيهات السلطة المركزية، ثم يتم إعداد مقررات تسجيل للعمليات المبرمجة في المخطط و إبلاغ رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ هذه العمليات.

و فيما يخص متابعة الإنجاز من الناحية التقنية، فتتم من طرف مصالح عدم التركيز المكلفة بكل قطاع (المديريات القطاعية)، أما من الناحية الإدارية و المالية، فتقوم بذلك مديرية التخطيط و متابعة الميزانية.

من خلال عرض مسار إعداد المخطط البلدي للتنمية، يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

- إن السلطة المركزية و في إطار تحضيرها لقانون المالية، هي التي تقوم عن طريق الوالي و رئيس الدائرة بطلب إقتراحات المشاريع من طرف المجالس الشعبية البلدية، فهذه الأخيرة لا يمكنها المبادرة بذلك.

³ - المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سابق.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

- إن المشاريع المقترحة من طرف المجلس المنتخب يجب ألا تخرج عن الخطة التنموية التي تضعها الحكومة، فهي التي تحدد و توجه الخيارات التنموية للبلدية، و بالتالي يمكن لرئيس الدائرة و الوالي باعتبارهما سلطة وصية على البلدية، تعديل المشاريع المقترحة و حتى رفضها.
- إن توزيع الإعتمادات المالية على المستوى المركزي لا يستند على معايير واضحة، كما أنه يتم وفق نموذج واحد لا يأخذ بعين الإعتبار الوضعية المالية لكل بلدية، فتمنح الإعانات للبلديات الفقيرة و الغنية على حد سواء، كما أنه لا يراعي الخصوصية الإجتماعية و تقاليد كل منطقة، و اختلافاتها الجغرافية و إمكاناتها الطبيعية، فتجد البلدية نفسها مجبرة على اتباع السياسة التنموية للدولة حتى و إن كانت لا توافق إحتياجاتها المحلية، ففي العديد من الأحيان تكون المشاريع التي تقرها الدولة في إطار هذه المخططات لا تناسب الواقع الإقتصادي و الإجتماعي للعديد من البلديات، و من أمثلة ذلك برنامج إنشاء أحواض سباحة في البلديات النائية الذي تم الشروع فيه سنة 2004⁴، لم يلق تجاوبا في العديد من البلديات ذات الطابع الريفي خاصة، نظرا لتقاليدها و خصوصيتها الإجتماعية، فلم يتم إستغلالها، بل تحولت إلى مجرد عبء على البلديات التي تتحمل تكاليف صيانتها، فهذا المشروع ليس من أولويات المنطقة.
- و بالتالي، هناك فرق كبير بين الأولويات الوطنية و الأولويات المحلية، التي تكون المجالس البلدية المنتخبة هي الأدرى بها و ليس السلطة المركزية.
- إن تبليغ إعتمادات الدفع للوالي بصورة إجمالية و شاملة، يمنحه سلطة تقديرية واسعة لتحديد الأولويات، و كذا قبول و رفض العمليات.
- إن الوالي باعتباره أمر بالصرف رئيسي للمخططات البلدية للتنمية، فهو يتمتع بصلاحيات واسعة في تقسيم الإعتمادات المالية على البلديات و على المشاريع التي يراها مناسبة.
- إن دور المجالس الشعبية المنتخبة في كل مسار إعداد المخطط البلدي للتنمية، يقتصر فقط على اقتراح المشاريع التي يجب أن تتماشى و أولويات السلطة المركزية، بالإضافة إلى التصويت على كيفية توزيع الإعتمادات المالية على البرامج عندما تتلقى بطاقة هذه المشاريع.

⁴ - عبد الرحمان صديني، التنمية المحلية للبلديات الجزائرية : من خلال دراسة إحصائية تحليلية للوضعية المالية للبلديات في الفترة الممتدة من 1995 إلى 1999، مرجع سابق، ص 129.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

- إن السلطة المركزية لم تترك أي مجال للتسيير اللامركزي لهذا المخطط، فالبلدية مجرد أداة لتنفيذ مخططات و أولويات السلطة المركزية.

كذلك الأمر بالنسبة لإعانات التجهيز المقدمة من طرف صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، فدور المجالس الشعبية البلدية يقتصر فقط على اقتراح إحتياجاتها في كل قطاع، لتتم دراستها على المستوى المركزي، أين يتم الفصل و الموافقة على المشاريع التي تراها السلطة المركزية مناسبة و ضمن أولوياتها، بعد ذلك تسجل باسم الوالي و يتم توزيعها على الولايات حسب الأولوية و الغلاف المالي المتوفر لدى الصندوق، و بعدها تقوم كل ولاية بتوزيع الإعانات على البلديات المستفيدة التابعة لها.

فإعانات صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، توجه إلى قسم التجهيز و الإستثمار لميزانية البلدية لتمكينها من دعم المرافق العامة المحلية، إلا أن هذه الإعانات يجب أن تمويل عمليات محددة، لا يمكن للبلديات الخروج عنها أو تخصيص الإعانة لتمويل برامج أخرى تراها هي ضرورية و من أولويات تلك المنطقة.

و يحدد الصندوق في هذا الإطار مدونة العمليات التي يمولها، و ذلك بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية⁵.

فالبلدية لا تشارك في اختيار العمليات التي ستجربها بتمويل من هذا الصندوق، رغم أن بعض موارده هي من الموارد المالية للبلديات التي تقطع إجباريا من ميزانيتها، و بالتالي فهذا الصندوق هو وسيلة لمركزة الموارد المالية التي يتم من خلالها تدخل الدولة في الشؤون المحلية بفرض اختياراتها و أولوياتها على البلديات، و بالتالي التأثير على سلطة إتخاذ القرار المحلي و الحد من استقلالية البلدية.

فانفراد الدولة بتحديد الإحتياجات و الأولويات المحلية دون إشراك البلديات في ذلك، يحد من مردودية المشاريع المنجزة، ففي العديد من الأحيان تتجز مشاريع لا تتماشى و الواقع الإقتصادي و الإجتماعي للبلديات، و بالتالي تكون هذه المشاريع مجرد هدر للأموال عوض تخصيصها لمساعدة البلديات على المعالجة الحقيقية لمشاكلها المالية و بعث التنمية المحلية.

⁵ - المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره، مرجع سابق.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

فعلى سبيل المثال، فإن مشروع إنجاز 487 روضة أطفال على المستوى الوطني، الممول من طرف صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و الذي كلف 5,4 مليار دج⁶، لم يلق تجاوبا على مستوى البلديات الريفية، فالخصائص الإجتماعية لهذه البلديات و تقاليدها، لا تسمح بأخذ أبنائهم إلى دور الحضانة فأغلب أمهاتهم ماكثات بالبيت، فهذا المشروع لم يحقق أهداف تنمية للمنطقة، بل زاد من أعباء هذه البلديات من خلال النفقات الضرورية لحراستها و صيانتها.

و بالتالي فالدولة من خلال الإعانات التي تقدمها للبلديات عن طريق المخططات البلدية للتنمية و صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، فإنها تراقب و تتابع صرف هذه الإعانات، حيث تشترط تخصيصها لمشاريع محددة تدخل في إطار سياستها التنموية، و بالتالي فإن الدولة من خلال هذه الإعانات، أصبحت هي التي تقوم بتحديد إحتياجات البلدية عوضا عنها، و البلدية ما عليها إلا تنفيذ ما تقرره السلطة المركزية من مشاريع و اولويات.

الفرع الثاني: تنفيذ البلدية للنشاط التنموي المقرر و الممول من طرف الدولة

تنص المادة 107 من قانون البلدية رقم 10-11، أن " المجلس الشعبي البلدي يعد برامجه السنوية و المتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده، و يصادق عليها و يسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، و في إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم و كذا المخططات التوجيهية القطاعية، يكون إختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية، من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي " .

حسب نص هذه المادة، فإن هناك لا مركزية في تسيير الشؤون المحلية، فالمجلس الشعبي البلدي هو الذي يتولى إعداد و تنفيذ برنامجه التنموي، كما يقوم باختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية ، لكن نفس المادة قيدت المجلس المنتخب في إعداد و تنفيذ لبرامجه التنموية، بوجوب إحترام توجهات السلطة المركزية المجسدة في إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم و كذا المخططات التوجيهية القطاعية.

⁶ - موقع وزارة الداخلية و الجماعات المحلية الجزائري، أعمال الوزارة و أهدافها، www.interieur.gov.dz

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

فالبلدية ليست حرة في اتخاذ قراراتها، حيث أن نص المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، يقيد عملية إختيار البلدية للمشاريع المنجزة في إطار المخطط البلدي للتنمية، حيث تنص على أن هذا المخطط تعده المصالح الولائية المختصة، بعد استشارة المصالح التقنية المحلية المعنية، لكن هذه الإستشارة و كما تم التطرق إليها في الفرع السابق، هي مجرد إقتراح قابل للتعديل من طرف السلطة الوصية.

و تنص المادة 22 من نفس المرسوم، أن الوالي يقوم بتبليغ عمليات تجهيز برامج التنمية البلدية أو تعديلها، للمجلس الشعبي البلدي قصد تنفيذها.

و بالتالي فالمخططات البلدية للتنمية ما هي إلا مخططات مركزية أوكلت مهمة تنفيذها للبلديات، حيث أن تنفيذ هذه المخططات يتم تحت رقابة و متابعة ممثلي السلطة المركزية المكونين من المديرين التنفيذيين لمختلف الوزارات و أمناء الخزينة البلديين التابعين لمصالح وزارة المالية الممثلة كذلك على المستوى المحلي بمديرية التخطيط و متابعة الميزانية.

حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد تقرير دوري كل ثلاثة أشهر حول سير المشاريع و مدى استهلاكه للإعتمادات المدفوعة، و يؤشر على هذا التقرير أمين خزينة البلدية المعين من طرف وزارة المالية، و الذي يقوم بدوره بإبلاغ ممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي المعنيين، بصفة دورية بوضعية سير المشاريع.

كما يقوم رئيس الدائرة كسلطة وصية، بمتابعة مدى استعمال الإعتمادات الممنوحة للبلديات، و يراقب كذلك مدى احترام البلدية لمواعيد الإنجاز، كما يمكنه إقتراح تعديلات فيما يخص إعتمادات الدفع الممنوحة.

و باعتبار الوالي هو الأمر بالصرف الرئيسي لهذه المخططات التي تسجل باسمه، فإنه يتابع باستمرار وضعية تنفيذها من طرف البلديات، حيث يقوم بإعداد تقارير دورية، ترسل كل ثلاثة أشهر إلى وزارة المالية و الوزارة المعنية بالمشروع، يوضح من خلالها مدى استهلاك الإعتمادات المالية الممنوحة في إطار هذه المخططات.

و تتم المتابعة كذلك من طرف المديرين التنفيذيين المعنيين بالمشروع من خلال إطلاعهم على التقارير الدورية التي ترسلها البلدية، و تقوم مديرية التخطيط و متابعة الميزانية باعتبارها ممثل لوزارة المالية على المستوى المحلي بمتابعة تنفيذ المشروع من الناحية المحاسبية و المالية.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

و بالتالي فإن البلدية، ما هي إلا مركز لتنفيذ البرامج التنموية المقررة من طرف السلطة المركزية، فمضمون المخطط البلدي للتنمية لا يعكس تسميته، فهو ترجمة للقرار المركزي على المستوى المحلي، و البلدية مجرد أداة لتنفيذه، كما أن هذه المخططات عوض أن تكون المجسد الحقيقي لاستقلالية البلدية و ضمان مشاركتها في التنمية المحلية، أصبحت هي المعبر عن ضعف استقلاليتها لأن الدولة هي التي تمول و تفرض الأولويات و الحاجيات المحلية، لتقوم البلدية فقط بتنفيذها، تحت مراقبة و متابعة ممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي.

فرغم تبني مختلف النصوص القانونية في الجزائر لمبدأ اللامركزية و نصها على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية في الدولة، و تمتعها بالشخصية القانونية و الذمة المالية المستقلة، إلا أن هناك نزعة واضحة لتركيز القرار المالي المحلي على المستوى المركزي، لأن الجانب المالي هو مجال نفوذ السلطة المركزية من أجل التحكم في الشؤون المحلية، و ترجع أسباب و مبررات هذه النزعة إلى⁷:

- نقص التأطير التقني و الإداري على مستوى البلديات.
- إنعدام الثقة في المجالس البلدية المنتخبة من حيث إعداد الأولويات، السرعة في الإنجاز و آجال الإنجاز نتيجة ضعف الوسائل كالخدمات التقنية، و عدم فعالية مكاتب الدراسات المحلية، بالإضافة إلى النزعة العشائرية التي تميز العديد من المجالس المنتخبة، حيث تم تسجيل عدة تجاوزات في تنفيذ المخططات البلدية للتنمية من حيث عدم إحترام شرعية العمليات، و تحديد الأولويات على أسس عشائرية و انتخابية، مما انجر عنه اضطرابات إجتماعية خطيرة.
- الأهمية الإستراتيجية لبعض المشاريع بالنسبة لتطبيق برنامج الحكومة المركزي، و التي لا يمكن للدولة إيكاله للبلدية التي لا تتوفر على الإمكانيات المادية و البشرية و المالية اللازمة.

إن السلطة المركزية تجد مبررات لتدخلها في اتخاذ القرار المحلي من خلال سيطرتها على الموارد المالية، إلا أن ذلك لا يجب أن يكون ذريعة للتدخل في الشؤون المحلية، و إلا سيتم المساس بمبادئ اللامركزية و يفرغها من محتواها، بالبلدية بحكم ضعف مواردها المالية، أصبحت تابعة ماليا للسلطة المركزية و خاضعة لقراراتها و توجيهاتها، مما جعلها مستثمر لحساب الدولة تقوم بتنفيذ السياسة التنموية المقررة و

⁷ - عبد الرحمان صديني، التنمية المحلية للبلديات الجزائرية : من خلال دراسة إحصائية تحليلية للوضع المالية للبلديات في الفترة الممتدة من 1995 إلى 1999، مرجع سابق، ص 128.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

الممولة من المركز، عوض أن تكون فاعل حقيقي في عملية التنمية المحلية، و بذلك تم قتل روح المبادرة المحلية التي تعتبر أساس نجاح كل عملية تنموية.

المطلب الثاني: تقليص مجال تدخل البلدية و تقييد مبادراتها

إن الدولة بفعل سلطتها المالية و هيمنتها على اتخاذ القرار الإقتصادي، أصبحت تتدخل في اتخاذ القرار المحلي و تفرض توجهاتها و سياستها التنموية، مما أدى إلى قتل روح المبادرة المحلية و تقليص مجال تدخل البلدية، فرغم تولي هذه الأخيرة العديد من المهام في إطار تجسيد مبدأ اللامركزية الإدارية، إلا أنها لا تتمتع بالسلطة التقريرية اللازمة، حتى في المجالات التي تكون من اختصاصها، فقد اعتادت على الخضوع لقرارات و توجيهات السلطة الوصية، مما أدى إلى اعتبارها كمجرد إمتداد للدولة على المستوى المحلي (الفرع الأول).

فالدولة وحدها تقوم بتحديد الإحتياجات المحلية و الوطنية للتنمية، أما البلدية فهي تقوم فقط بتنفيذ المخطط التنموي المقرر من طرف السلطة المركزية، و هذا ما يؤدي إلى عدم ملاءمة المهام الملقاة على عاتقها، مع الموارد المالية المتاحة لها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: البلدية ليست كيان معترف به، بل ينظر إليها كبقعة جغرافية

إن البلدية رغم تمتعها بالشخصية المعنوية، إلا أن المشرع لا يعترف بها ككيان قائم بذاته، و إنما ينظر إليها كامتداد للدولة على المستوى المحلي.

فحتى تتمتع البلدية بالإستقلالية في أداء مهامها، و إضافة إلى ضرورة توفرها على الموارد المالية الكافية و الفعالة، يجب أن تتمتع بسلطة البث في المسائل المحلية دون تأثير من السلطة المركزية.

فداخل الدولة الواحدة يظهر نوعين من المسائل: أحدهما يفرض نفسه في كل مكان من أجزاء الدولة، و لا يمكن مواجهته إلا على المستوى المركزي، و هو ما يسمى بالمصالح الوطنية، و الآخر لا يظهر إلا على مستوى محدد من إقليم الدولة، و لا يهم إلا عددا معينا من الأشخاص، و يسمى بالمصالح المحلية⁸.

⁸- محمد جعفر أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الإشتراكية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص 21.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

إلا أنه في الواقع، من الصعب تمييز المصالح الوطنية عن المحلية، فلا يوجد معيار واضح يسمح بالتمييز الدقيق بينهما، و يمكن القول أن تحديد الشؤون المحلية هو أمر نسبي مرتبط بالظروف السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية لكل دولة، لذلك فإنها تختلف من دولة لأخرى و من زمان لآخر، فما يعتبر مصلحة محلية في دولة معينة، قد لا يكون كذلك في دولة أخرى، و ما يكون مصلحة محلية في زمن معين، قد يكون مصلحة وطنية في زمن لاحق⁹، رغم الإجماع على وطنية بعض المرافق كالمدافع و الأمن و القضاء، كما أن الأمر يتعلق بالإرادة السياسية في الدولة و بنية المشرع في التنازل عن جزء من المهام للهيآت المحلية، فهو الذي يقرر حسب ظروف كل بلد، المهام التي تحتفظ بها الدولة، و تلك التي يمكن أن تتنازل عنها لهيآتها المحلية، و ذلك لتخفيف العبء على السلطة المركزية و تجسيد مبدأ اللامركزية، فالشؤون المحلية من المفروض أن تكون مجال إستقلال الهيآت المحلية، فوجود هذه الأخيرة هو نتيجة وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.

إلا أن المشرع الجزائري لا يعترف بوجود شؤون محلية متميزة عن الشؤون الوطنية، فكل المهام الممارسة سواء من طرف السلطة المركزية أو حتى من طرف الهيآت اللامركزية تعتبر شؤوناً عمومية، و المهام التي تمارسها البلدية هي جزء من هذه الشؤون العمومية، و المشرع هو الذي يحددها، و قد أكدت ذلك المادة 84 من قانون البلدية رقم 90-08 حيث نصت على: " يشكل المجلس الشعبي البلدي إطار التعبير عن الديمقراطية، و يمثل قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، كما تنص المادة 16 من دستور 1996 المعدل و المتمم سنة 2008 على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، كما اعتمد قانون البلدية رقم 11-10 نفس الصياغة، حيث تنص المادة 02 منه على: " البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، و مكان لممارسة المواطنة، و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ".

إن عدم إعتراف المشرع الجزائري بالشؤون المحلية هو ناتج عن عدم إعترافه ب "المحلي" (Le local)، فكلمة "محلي" غائبة تماماً في الخطاب السياسي و القانوني و الإداري، فالمادة 15 من دستور 28 نوفمبر 1996، المعدل و المتمم سنة 2008، تتحدث عن "الجماعات الإقليمية" و ليس "الجماعات المحلية"¹⁰، فاستعمال هذه المفردات يوحي بنظرة المشرع للبلدية، حيث يعتبرها بقعة جغرافية و ليس كيان

⁹ - مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 355.

¹⁰ - (Z).MOUSSA, « La dimension socio-culturelle ; un préalable incontournable pour le développement local », colloque international sur la gouvernance locale et le développement territorial : cas des pays méditerranés, 26 et 27 avril 2003, faculté des sciences économiques et sciences de gestion, université de Constantine et Pierre Mendes, Grenoble, France.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

مستقل في إطار المجال المحدد له قانونا، فالبلدية الجزائرية أنشأت لتكون إمتداد للدولة على المستوى المحلي، و هذا ما يستنتج من أول قانون للبلدية، حيث تنص أسباب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير سنة 1967، المتضمن القانون البلدي على أن: " البلدية باعتبارها الخلية الأساسية للأمة، هي مدمجة في الدولة ومن واجبها - بهذا الاعتبار - أن تكون في خدمتها، وهي مع ذلك وحدة لامركزية مكلفة بالقيام مباشرة بأعمال التنمية التي تخصصها وحدها".

فالبلدية مجرد إقليم مغطى بلباس إداري شكلي، يعد من طرف السلطة المركزية¹¹، ففي تعاملها مع السلطة الوصية، تتصرف و كأنها في علاقات سلمية، رغم تمتعها بالشخصية المعنوية، و رغم السلطات الممنوحة لها من طرف القانون.

كما يلاحظ أن المشرع، حتى و إن منح البلدية العديد من المهام و الصلاحيات في مجالات مختلفة، إلا أنه من خلال مضمون المواد التي تنص على صلاحيات البلدية، يلاحظ أنها صلاحيات رمزية و ليست تقريرية¹²، لأن مختلف المواد التي تناولت هذه الصلاحيات إستعملت عبارات ليست تقريرية¹³: تبار، تساهم، تشجع، تسهر على، ...

و قد تضمنت العديد من هذه المواد عبارة " تساهم "، التي ظهرت بكثرة في الباب المخصص لصلاحيات البلدية، فيبدو أن البلدية عند ممارستها لاختصاصاتها تتدخل بصفتها مشاركة لطرف آخر، كما تتدخل حسب هذه المواد بطريقة لا توحى بالسلطة التقريرية، فهي تقتصر على المساهمة، المبادرة و التشجيع.

كما أن المشرع ربط ممارسة صلاحيات البلدية بحسب إمكانياتها الذاتية و المساعدات التي تقدمها لها المصالح التقنية للدولة، و بالتالي يفهم من ذلك أن أغلب هذه الصلاحيات ليست إلتزامات واجبة التنفيذ، كما أن ضعف إمكانيات البلدية فيما يخص الخدمات التقنية و مكاتب الدراسات، يجعلها مرتبطة ارتباطا وثيقا بالمصالح التقنية للدولة، مما يجعل هذه الأخيرة هي من يقوم بتوجيه البلدية و التأثير على قراراتها، لأنها هي التي تتحكم في المعلومة.

¹¹ Ibid.

¹² - عطاء الله بوحميذة، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع و التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية و السياسية، الجزء 42، العدد 01، كلية الحقوق بن عكنون، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005 ص 61-74.

¹³ - يوسف سلاوي، التنمية في إطار الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2011-2012، ص 66.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

لكن بمقابل ذلك هناك صلاحيات أخرى حساسة و أساسية أسندت للبلدية بصفتها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، إلا أن تعدد و توسع هذه الصلاحيات، جعلها لا تستطيع القيام بها كلها، و إن قامت بها، فإن ذلك ليس بالشكل المطلوب، فهي تصطم بمحدودية إمكاناتها.

إن اعتماد المشرع على العمومية في تحديده لمهام البلدية، نتج عنه غموض (سواء مقصود أم لا)، و هذا ما يؤدي إلى تداخل المسؤوليات و تشجيع القراءات الشخصية سواء من طرف السلطات المحلية نفسها أو مصالح الوصاية أو الإدارات القطاعية، كما يفتح المجال واسعا لتدخل السلطة الوصية، حيث تنص المادة 101 من قانون البلدية رقم 10-11 على أنه: " عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات، يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار".

فممارسة اللامركزية عن طريق "الأوامر"، نتج عنه تداخل الأدوار و المسؤوليات، و مسح حدود المسؤولية الحقيقية للبلدية في ممارسة الشؤون المحلية، فخضوع البلدية الكبير للرقابة الإدارية، إلى جانب ضعف مواردها المالية التي لا تناسب المهام الملقاة على عاتقها، يساهم بشكل كبير في تقييد مبادراتها و إختصاصاتها، كما يؤدي إلى تقليص مجال تدخلها.

الفرع الثاني: تحويل المهام دون تحويل الموارد الملائمة

تلعب البلدية دورا هاما في جميع المجالات الإقتصادية و الإجتماعية، إذ تقوم بتسيير الشؤون المحلية المرتبطة بالإطار المعيشي للمواطن، حيث تعمل على¹⁴:

- إحترام حقوق و حريات المواطنين: المحافظة على النظام العام و السكنية و أمن الأشخاص و الممتلكات، السهر على نظافة المحيط و حماية البيئة،...
- ضمان سير الخدمات العمومية المحلية: توزيع المياه الصالحة للشرب و صرف المياه المستعملة و معالجتها، جمع النفايات العمومية و تفرغها، صيانة طرقات البلدية، إنجاز و صيانة المؤسسات التربوية و المطاعم المدرسية، حدائق و رياض الأطفال، تجهيزات الشباب، الرياضة، الثقافة و التسلية، الشبكات، الإنارة العمومية، قاعات العلاج و المراكز الصحية،...

¹⁴ - المواد من 15 إلى 124، القسم الثاني: صلاحيات البلدية، القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

- ضمان بعض الوظائف الإدارية: القيام بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية، تسيير العمليات الانتخابية،...

- السهر على احترام قواعد التعمير: من خلال مكافحة السكنات الهشة الغير قانونية، إصدار مختلف الرخص و الشهادات العقارية: رخصة البناء، رخصة التجزئة، رخصة الهدم و شهادة المطابقة، حماية التراث المعماري و الثقافي، السهر على احترام تخصيصات الأراضي و قواعد استعمالها، حماية الوعاء العقاري،...

- في مجال التهيئة و التنمية: حماية البيئة، الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء، حماية التربة و الموارد المائية، تحفيز و بعث تنمية النشاطات الإقتصادية، و توفير شروط تشجيع الإستثمار و ترقيته،...

- المساعدة الإجتماعية: من خلال التكفل بالفئات المحرومة و المعوزة، مساعدة الأشخاص المحتاجين خاصة في مجالات الصحة، التشغيل و السكن،...

إن هذا العرض المختصر لصلاحيات البلدية، يبرز دورها الهام و مهامها المتعددة و الواسعة، كما يبين الأعباء و الإلتزامات العديدة الملقاة على عاتقها، و تجدر الإشارة أن هذه الأعباء في تطور مستمر نتيجة النمو الديمغرافي، التطور الحضري و تطور الخدمات العمومية.

هذه التدخلات العديدة تتطلب توفير إمكانيات مالية كافية و فعالة حتى تتمكن البلدية من القيام بدورها، و إن كانت النصوص القانونية تنص على منحها العديد من الموارد المالية، إلا أنها في أغلب الأحيان لا تأخذ بعين الإعتبار ملائمة هذه الموارد للنفقات المرتبطة بنشاط البلدية و الإلتزامات الملقاة على عاتقها.

فعلى سبيل المثال¹⁵، فإن وضع تجهيز جديد في الخدمة كقاعة علاج أو مؤسسة تربية، على مستوى بلدية صغيرة لا تتمتع بموارد مالية كافية، يؤدي إلى إضافة أعباء أخرى على عاتقها، لأنه من الواجب عليها أن تتكفل بصيانة و حراسة هذه التجهيزات، كذلك الأمر بالنسبة للبلديات الهامة و المرتاحة ماليا، فإنشاء مجمعات سكنية جديدة على مستواها، يمكن أن يسبب لها تعقيدات مالية إذا لم تحول لها

¹⁵- Centre Nationale d'Études et d'Analyses pour la Population et le Développement (CNEAPD), *la réforme des finances et de la fiscalité locales : rapport préliminaire*, op.cit, P.23.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

الموارد المالية اللازمة، لأنها ستتحمل أعباء إضافية بسبب توسيع الشبكات المختلفة، ضمان الصيانة، جمع و تفرغ النفايات المنزلية،...

لقد نص قانون البلدية رقم 10-11 في مادته 199 على: " لا تعد إجبارية بالنسبة للبلدية إلا النفقات الملقاة على عاتقها بموجب التشريع و التنظيم المعمول بهما "، كما تنص المادة 04، الفقرة 02 من نفس القانون على: " يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة ".

نظريا، النصوص القانونية تبنت مبدأ التعويض المالي الذي بموجبه تضمن الدولة مرافقة تحويل الإختصاص للبلدية، بتحويل الموارد المالية اللازمة، لكن هذه الأحكام تطرح مشاكل في تطبيقها، لم يتم حلها إلى غاية اليوم¹⁶:

فمصطلح " نفقات إجبارية " مثلما جاء في قانون البلدية، غامض و غير مفهوم، فحسب النص، فإن البلدية لا تكون ملزمة إلا إذا تضمنت النصوص القانونية هذه الأحكام المتعلقة بالنفقات و الموارد المالية اللازمة لها، و بالتالي هل يمكن القول أن البلدية غير ملزمة بتمويل المهام المفروضة عليها بموجب قوانين و تنظيمات لا تتضمن هذه الأحكام؟ و هل يمكنها أن ترفض ضمان مهمة جديدة غير مرفقة بالموارد اللازمة لأدائها؟

إن هذه الأحكام التي يعبر عنها قانون البلدية بشكل عام، غير واضحة، كما لم يتم إصدار نصوص تطبيقية لتوضيحها، مما ينتج عنه صعوبة أخرى تتعلق بكيفية تقييم الموارد المالية الضرورية لأداء مهام البلدية؟

فغياب محاسبة تحليلية في أغلب البلديات، و عدم وضوح قواعد المحاسبة العمومية للبلدية، يمكن أن يعرقل عملية تحديد التكلفة الحقيقية لكل نشاط أو خدمة، لأنه من الضروري تقييم مجمل الأعباء الناتجة عن كل مهمة تكلف بها البلدية، مع الأخذ بعين الإعتبار العلاقة بين حجم البلدية، و حجم و تعقد مشاكل التسيير بها.

فتحديد طرق و قواعد حساب التقديرات المالية لنشاطات و تدخلات البلدية، ضروري لوضع ميكانيزمات تمويل المهام المحولة إليها.

¹⁶- Ibid, P.24.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

فرغم نص المشرع الجزائري على ضرورة تحويل الموارد المالية اللازمة لكل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من طرف الدولة، إلا أنه كثيرا ما يتناقض مع نفسه، فقد منحت البلدية صلاحيات عديدة بموجب قانون البلدية لسنة 1967، الذي تم تعديله بموجب القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04 يوليو 1981، ثم توسعت أكثر نهاية سنة 1981، حيث صدر 17 مرسوما¹⁷ بتاريخ 26 ديسمبر 1981، يحول للبلدية إختصاصات و صلاحيات واسعة، بقيت سارية المفعول في إطار قانون البلدية رقم 90-08، و كذلك قانون البلدية الحالي 11-10، و تشمل هذه الصلاحيات و الإختصاصات قطاعات مختلفة: الشبيبة و الرياضة، القطاع السياحي، الفلاحة و الثروة الزراعية، الصحة، النقل و الصيد البحري، العمل و التكوين المهني، التربية، الصناعة و الطاقة، المياه، التخطيط و التهيئة العمرانية، الحماية و الترقية الإجتماعية لبعض فئات المواطنين، الثقافة، التجارة، البريد و المواصلات، المنشآت الأساسية القاعدية، الشؤون الدينية، الغابات و استصلاح الأراضي.

إن هذه النصوص التنظيمية التي كلفت البلدية باختصاصات و صلاحيات جديدة، تطرح العديد من الإشكالات:

- حسب المادتين 36 و 151 من دستور 1976 فإن صلاحية التنظيم الإقليمي و التقسيم الإداري من اختصاص السلطة التشريعية و ليس السلطة التنفيذية، و بالتالي فإن القانون وحده الذي يمكنه تنظيم صلاحيات البلدية، فهو النص القانوني الوحيد الذي يمكنه فرض نفقات إضافية على البلدية في إطار صلاحيات جديدة أو محولة لها من طرف الدولة.

و بالتالي فالإشكال المطروح هو مدى صحة هذه المراسيم التنظيمية التي منحت إختصاصات و صلاحيات مختلفة للبلدية، و هل يمكن القول أن هذه المراسيم التنظيمية جاءت مخالفة للدستور؟

- إذا كان الدستور الجزائري ينص على أن القانون هو الوسيلة الوحيدة لإنشاء البلدية ضمانا لاستقلاليتها و حمايتها من التدخلات الحكومية المتعاقبة، و إذا كان القانون رقم 81-09 الصادر في شهر جويلية 1981، قد جاء لتعديل قانون البلدية لسنة 1967، فلماذا لم يتضمن هذه الصلاحيات و الإختصاصات الجديدة للبلدية، لتأتي بها بعد أشهر قليلة مراسيم تنظيمية؟

- إن هذه الصلاحيات و الإختصاصات الجديدة للبلدية لم ترفق بتوفير الموارد المالية اللازمة، فرغم نص هذه المراسيم التنظيمية في المادة الأخيرة من كل مرسوم، أن كل منح جديد في كل قطاع،

¹⁷- المراسيم رقم 81-371 إلى غاية 81-387، المؤرخة في 26 ديسمبر 1981، الجريدة الرسمية رقم 52 لسنة 1981.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

يجب أن يقترن بموارد و وسائل مطابقة له، إلا أنها لم تتضمن و لا مادة تحول موارد مالية للبلدية، كما أن قانون المالية لسنة 1982، لم يتضمن أي زيادة في الموارد الجبائية للبلدية، أو تخصيصات من الدولة كتعويض مناسب لهذه الصلاحيات¹⁸.

فالسؤال المطروح إذن، ما هو الهدف من منح المجالس المحلية المنتخبة إختصاصات هامة و متعددة و صلاحيات واسعة دون توفير الموارد المالية الملائمة لها؟، فعدم تمتعها بموارد مالية كافية و فعالة، يجعلها دائمة تابعة و خاضعة ماليا للسلطة المركزية، و بالتالي ضعف سلطتها في اتخاذ القرار.

ملخص الفصل الثاني

إن الدولة بوضع يدها على النظام الجبائي، تتحكم في مجمل الموارد المالية للبلدية، فأهم مورد ذاتي للبلدية و هو الجبائية، تابع بصفة كبيرة للسلطة المركزية، لأنه في الجزائر لا يوجد نظام جبائي محلي، بل هو مجرد إمتداد للنظام الجبائي الوطني الذي يحرم البلدية من جزء كبير من الموارد الجبائية بتولي الدولة كل ما يتعلق بها، بداية من تقرير فرض الضريبة، إلى غاية تحصيلها و توزيعها على الجماعات المحلية بطريقة غير عادلة، و إلى جانب ضعف باقي الموارد الذاتية للبلدية، كمداهيل الممتلكات و الإستغلال، فإن المجال واسع لسيطرة الدولة على ماليتها من خلال منحها إعانات مختلفة للتسيير، و كذلك للتجهيز، فأغلب برامج التجهيز و الإستثمار للبلدية، تكون ممولة من طرف الدولة عن طريق المخططات البلدية للتنمية، و كذلك عن طريق صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية، إلا أن هذه الإعانات المختلفة، تكون مرفقة بشروط عديدة تتعلق بإجراءات الإستفادة منها و بكيفية إنفاقها، بالإضافة إلى خضوعها لرقابة صارمة من طرف الدولة، و هذا ما يتعارض مع مبدأ الإستقلالية المحلية.

¹⁸ - علي بوخالفة باديس، مالية الولاية بين التمويل الذاتي و دعم الدولة، مرجع سابق، ص 208.

الفصل الثاني: _____ محدودية إستقلالية البلدية

فالتحويلات المالية نحو البلدية، سواء توزيع ناتج الموارد الجبائية، أو منح مختلف الإعانات، تدخل في إطار مبدأ التعويض المالي عن كل خلق أو تحويل للصلاحيات من الدولة نحو البلدية، إلا أن هذه التحويلات المختلفة لم توضح من طرف المشرع الجزائري الذي لم يضع معايير موضوعية تحكم كيفية و شروط منحها، مما أدى إلى غموض العلاقات المالية بين الدولة و البلدية، التي تتسم كذلك بالتعقيد و هيمنة الدولة عليها، مما يجعل هذه الموارد غير قادرة على تغطية النفقات المحلية المتعددة و المتطورة باستمرار، خاصة أعباء التسيير التي تتضمن العديد من النفقات الإجبارية، التي لا تستطيع البلدية التهرب من تسديدها، و بالأخص نفقات المستخدمين التي تتميز بالتطور المستمر نظرا لتزايد عدد السكان و كذلك التجهيزات المختلفة التي تتطلب زيادة عدد المستخدمين.

إن الدولة لم تكتف بوضع يدها على مجمل الموارد المالية للبلدية، للحد من إستقلاليتها المالية، بل وضعت العديد من القيود و الشروط القانونية التي تحد من حرية البلدية في وضع ميزانيتها، أهمها النص على النفقات الإجبارية، و الإلتزام بتقديم ميزانية متوازنة، فأمام محدودية الموارد المالية، و التطور السريع و المستمر للنفقات المحلية، فكيف يمكن للبلدية أن تستجيب لهذه الشروط؟ لذلك فإن العديد من البلديات تقوم بتقديم ميزانية متوازنة دون دمج الإحتياجات الحقيقية، فقط للإستجابة لهذا الشرط الذي يفرضه القانون، و الذي بدونه لا تتم المصادقة على ميزانيتها من طرف السلطة الوصية، فمصادقة المجلس الشعبي البلدي عليها، غير كاف لتنفيذها، فيجب خضوعها لمصادقة السلطة الوصية، و هذا ما يشكل قيودا آخر على مالية البلدية، مما يجعل مشاكلها المالية تدور في حلقة مفرغة.

فرغم نص مختلف النصوص القانونية على منح البلدية الشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، إلا أن الواقع يبرز محدودية إستقلالية البلدية بسبب ضعف إستقلاليتها المالية، و بالتالي خضوعها للسلطة المركزية تطبيقا لمبدأ من يدفع يقرر، فالدولة هي التي تمول أغلب مشاريع الإستثمار و التجهيز على مستوى البلدية، و بالتالي فهي التي تفرض توجهاتها و تحدد الأولويات، تنفيذا لسياستها التنموية، أما البلدية فدورها يقتصر على التنفيذ، مما يحولها إلى مستثمر لحساب الدولة ينفذ برنامجها على المستوى المحلي.

فالدولة من خلال سلطتها المالية، تقلص من مجال تدخل البلدية، فهي تنظر إليها كمجرد إمتداد لها على المستوى المحلي، مما جعل السلطة المركزية تقيد مجال نشاط البلدية تارة، و توسعه تارة أخرى دون مراعاة ملائمة مواردها المالية للمهام المحولة لها، و هذا ما يجعلها في حالة تبعية دائمة للدولة إداريا و ماليا.

الخدمة

الخلاصة

إن البلدية كجماعة إقليمية قاعدية للدولة، تتمتع بمجموعة من الموارد المالية الذاتية، تتشكل أغلبها من مداخيل مختلف الضرائب و الرسوم التي تعتبر الممول الرئيسي لميزانياتها، إلا أن السلطة المركزية وضعت سيطرتها الكاملة على هذه الموارد الجبائية من خلال إنشاء نظام جبائي وطني لا يعترف للبلدية بسلطة فرض الضرائب و تحديد أوعيتها و معدلاتها، رغم أن العديد من الأوعية الضريبية تتواجد على المستوى المحلي، كما أن الدولة هي التي تتولى تحصيلها عن طريق مصالحها المختلفة، ثم تقوم بتوزيعها بينها و بين مختلف الجماعات المحلية، فالنظام الجبائي المتمركز بين يدي الدولة يجعلها تحوز لنفسها أغلب الضرائب ذات المردودية العالية، عكس البلدية التي تستفيد من نسب ضعيفة منها، و رغم تخصيص بعض الضرائب و الرسوم كلياً للبلدية، حيث تقوم بتحصيلها و تتولى بنفسها تحديد معدلاتها، إلا أن المشرع قيدها بتحديد له الحد الأدنى و الأقصى الذي لا يمكنها تجاوزه، كما أن هذه الضرائب البلدية، تتميز بالضعف و قلة المردودية، مما ينعكس سلباً على الإيرادات العامة لميزانياتها.

فأمام ضعف مداخيل ممتلكاتها و الخدمات التي تقدمها، إلى جانب عدم كفاية و عدم فعالية الجباية المحلية، فإن البلدية تجد نفسها مجبرة على طلب الإعانات من السلطة المركزية لتغطية الأعباء المحلية المتزايدة، إلا أن هذه الإعانات تكون في إطار قانوني محدد مسبقاً، حيث يتم تحديد إجراءات منح الإعانة و كيفية إنفاقها و أشكال الرقابة عليها لضمان حسن استغلالها بما يتماشى و الصالح العام، فالدولة تحتفظ بحق الإشراف و التوجيه، و هذا ما يضعف الإستقلالية المالية للبلدية، و بالتالي التأثير على حرية إتخاذ القرار المحلي تطبيقاً لمبدأ " من يدفع يقرر"، فمحدودية النظام الجبائي الذي لا يسمح للبلدية بتعبئة مواردها الجبائية، نظراً لتبعيتها للدولة، يجعل البلدية خاضعة للسلطة المركزية في كل قراراتها و برامجها التنموية، و كأنها مجرد إمتداد إقليمي لها و ليست كيان قائم بذاته، فالدولة من خلال تدخلاتها المالية، تقوم بفرض توجهاتها و تحقيق أهدافها على المستوى المحلي، و هذا ما يعتبر تقليص لمجال تدخل البلدية و تقييد لمبادراتها.

و بالتالي فإن الإستقلالية المالية للبلدية التي توفر لها كامل الحرية في اتخاذ قراراتها، لن تكون إلا من خلال تعزيز مواردها المالية عن طريق إصلاح نظام الجباية المحلية بالدرجة الأولى، بالإضافة إلى

تتمين مداخل الممتلكات و الإستغلال، فتوفر الموارد المالية الذاتية بصفة فعالة و كافية، سيسمح للبلدية بالإعتماد على نفسها و يجنبها اللجوء المستمر لإعانات السلطة المركزية.

إن إصلاح النظام الجبائي يعتبر ضروري من أجل تكريس الجباية المحلية كنظام قائم بذاته، لأنه في ظل النظام الجبائي الحالي، لا يمكن الحديث عن جباية محلية، فهي فقط عبارة عن موارد جبائية عائدة للجماعات المحلية، لأن الضريبة تفرضها الدولة و تحصلها، لتستفيد البلدية من جزء منها، فلا بد من إشراك البلدية في الجباية و الحد من احتكار الدولة لها، من خلال منحها بعض الصلاحيات الجبائية على الضرائب التي تعود إليها، كتحديد وعاء الضريبة و معدلاتها و تحصيلها، و تأطير ذلك بمجموعة من المعايير حتى يكون هناك توازن بين مختلف البلديات.

كما أن منح المزيد من الصلاحيات الجبائية للمجالس المحلية المنتخبة، سيزيد من إحساس المنتخبين المحليين بمسؤوليتهم المتعلقة بضرورة تحصيل هذه الموارد الجبائية التي ستساهم في الرفع من إيرادات ميزانية بلديتهم، مما سيجعلهم يقومون بدور إيجابي من خلال حرصهم على التحصيل الضريبي باعتبارهم أدرى بالأوعية الضريبية المحلية، و هذا ما يساهم في التقليل من الغش و التهرب الضريبيين، و بالتالي تحسين مردودية الموارد الجبائية.

إن الإجراءات الجبائية المحدثة بموجب قوانين المالية، منذ سنة 1991 إلى غاية اليوم، لا يمكن إعتبارها إصلاحات جبائية جذرية، بل هي مجرد تصحيحات و تعديلات تعمل على تخفيف آثار إنخفاض قيمة الموارد المالية أمام تزايد الأعباء المحلية، كما أنها إذا تضمنت إنشاء ضرائب و رسوم جديدة لفائدة البلدية، فإن ذلك يأتي موازاة مع إلغاء أخرى، و أحيانا، تكون الضرائب و الرسوم الملغاة، أكثر مردودية من الضرائب الجديدة، و بالتالي لا بد من إعادة النظر في طريقة توزيع المداخل الجبائية بين الدولة و البلدية، حيث يجب تثمين حصة هذه الأخيرة، و رفع النسب المخصصة لها، بالإضافة إلى تخصيصها بضرائب و رسوم ذات مردودية عالية، لتستفيد منها كليا، حتى تتمكن من تعزيز مواردها الجبائية.

إن مداخل الأملاك و الإستغلال لها أهمية كبيرة لا تقل عن أهمية الموارد الجبائية، فهي تعتبر موارد محلية بنسبة 100%، و للبلدية سلطة تقديرية واسعة فيما يخصها، حيث تسمح النصوص القانونية بتحديد نسبها و أسعارها و طرق تحصيلها، إلا أن البلدية الجزائرية لا تستغل هذه الفرصة من خلال إهمالها لممتلكاتها و عدم التحكم فيها، حيث لا زالت العديد منها توجر بمبالغ رمزية لا تعكس قيمتها الحقيقية، لذلك لا بد من إعادة النظر في طرق تسيير هذه الممتلكات خاصة المنتجة للمداخل، و كذلك تحديث و تحيين

أسعارها و أسعار الخدمات التي تقدمها البلدية، لأن الإستغلال الجيد لهذه الإمكانيات المحلية سيسمح بـتثمين مواردها، لذلك لابد من توعية المنتخبين المحليين الذين يتجنبون في أغلب الأحيان، زيادة أسعار الخدمات المقدمة من طرف البلدية لأسباب إنتخابية من أجل ربح أصوات أكثر، رغم أن قانون البلدية يمنحها السلطة التقديرية في ذلك، فلا بد من تحسيسهم بمسؤولياتهم و توعيتهم بأهمية هذه الموارد المحلية التي تساهم في التقليل من تبعيتهم للسلطة المركزية.

و بالتالي فإن استقلالية البلدية تعتمد على إصلاح المالية المحلية، و التي يعتبر إصلاح النظام الجبائي الحلقة الأهم فيها، لأن تمركزه في يد الدولة، يعتبر وسيلة تتحكم من خلالها في مالية البلدية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

1) النصوص القانونية:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المعدل و المتمم، بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية رقم 63 لسنة 2008.
- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية رقم 06 لسنة 1967.
- الأمر رقم 76-101، المؤرخ في 09 ديسمبر 1976، المتضمن قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية رقم 102، لسنة 1976، طبعة 2015.
- القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04 يوليو 1981، يعدل و يتمم الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية رقم 27 لسنة 1981.
- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990.
- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35 لسنة 1990.
- القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية رقم 52 لسنة 1990.
- القانون رقم 90-36 المؤرخ في 31 ديسمبر 1990، المتضمن قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية رقم 57 لسنة 1990.
- القانون رقم 91-25 المؤرخ في 19 ديسمبر 1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، الجريدة الرسمية رقم 65 لسنة 1991.

- المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19 يناير 1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1993، الجريدة الرسمية رقم 04 لسنة 1993.
- المرسوم التشريعي رقم 93-18 المؤرخ في 29 ديسمبر 1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1994، الجريدة الرسمية رقم 88 لسنة 1993.
- القانون رقم 94-03 المؤرخ في 31 ديسمبر 1994، المتضمن قانون المالية لسنة 1995، الجريدة الرسمية رقم 65 لسنة 1994.
- الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية رقم 82 لسنة 1995.
- الأمر رقم 96-31 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996، المتضمن قانون المالية لسنة 1997، الجريدة الرسمية رقم 85 لسنة 1996.
- القانون رقم 97-02 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997، المتضمن قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية رقم 89 لسنة 1997.
- القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية رقم 92 لسنة 1999.
- القانون رقم 2000-06 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000، المتضمن قانون المالية لسنة 2001، الجريدة الرسمية رقم 80 لسنة 2000.
- القانون رقم 01-10 المؤرخ في 03 يوليو 2001، المتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية رقم 35 لسنة 2001.
- القانون رقم 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2002، الجريدة الرسمية رقم 79 لسنة 2001.
- القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية رقم 86 لسنة 2002.

- القانون رقم 03-22 المؤرخ في 28 ديسمبر 2003، المتضمن قانون المالية لسنة 2004، الجريدة الرسمية رقم 83 لسنة 2003.
- القانون رقم 04-21 المؤرخ في 29 ديسمبر 2004، المتضمن قانون المالية لسنة 2005، الجريدة الرسمية رقم 85 لسنة 2004.
- القانون رقم 05-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2005، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، الجريدة الرسمية رقم 85 لسنة 2005.
- القانون رقم 06-24 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، الجريدة الرسمية رقم 85 لسنة 2006.
- الأمر 08-02 المؤرخ في 24 يوليو سنة 2008، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية رقم 42 لسنة 2008.
- القانون رقم 08-21 المؤرخ في 30 ديسمبر 2008، المتضمن قانون المالية لسنة 2009، الجريدة الرسمية رقم 74 لسنة 2008.
- الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 يوليو 2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، الجريدة الرسمية رقم 44 لسنة 2009.
- القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 لسنة 2011.
- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12 لسنة 2012.
- القانون رقم 12-12 المؤرخ في 26 ديسمبر 2012، المتضمن قانون المالية لسنة 2013، الجريدة الرسمية العدد 72 لسنة 2012.
- القانون رقم 14-10 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014، المتضمن قانون المالية لسنة 2015، الجريدة الرسمية العدد 78 لسنة 2014.

- الأمر رقم 15-01 المؤرخ في 23 يوليو 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015،
الجريدة الرسمية العدد 40 لسنة 2015.
- المرسوم رقم 67-145 المؤرخ في 31 جويلية 1967 المتعلق بالإقتطاع من إيرادات التسيير،
الجريدة الرسمية رقم 17 لسنة 1967.
- المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 غشت 1973، المتضمن شروط تسيير و تنفيذ مخططات
البلديات الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية رقم 67 لسنة 1973.
- المراسيم رقم 81-371 إلى غاية 81-387 المؤرخة في 26 ديسمبر 1986، التي تحدد
صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في كل قطاع، الجريدة الرسمية رقم 52.
- المرسوم رقم 82-190 المؤرخ في 29 ماي 1982 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و
اختصاصاتهما في قطاعي الإسكان و التعمير.
- المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، المتعلق بإنشاء صندوق الجماعات المحلية
المشترك، الجريدة الرسمية رقم 45 لسنة 1986.
- المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز،
المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية رقم 51.
- المرسوم التنفيذي رقم 03-40 المؤرخ في 19 يناير 2003، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم
91-60 المؤرخ في 23 فبراير 1991، المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة و صلاحياتها
و عملها.
- المرسوم التنفيذي رقم 09-148 المؤرخ في 02 ماي 2009، المعدل و المتمم، للمرسوم التنفيذي
رقم 98-227، الجريدة الرسمية رقم 26 لسنة 2009.
- المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي
رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها،
الجريدة الرسمية رقم 67 لسنة 2009.

- المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 31 جويلية 2012، يحدد ميزانية البلدية و مضمونها، الجريدة الرسمية رقم 49 لسنة 2012.
- المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره، الجريدة الرسمية رقم 19 لسنة 2014.
- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 03 مارس 2011، يعدل القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 ماي 2010، يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها و المطبقة على ميزانية البلديات.

(2) المؤلفات

(أ) باللغة العربية:

- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل و التنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001
- محمد جعفر أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الإشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
- محمد عباس محرز، إقتصاديات الجباية و الضرائب، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2003.
- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر (د.م.ج)، الجزائر 1986.

(ب) باللغة الفرنسية:

- (P).Bertoni, *Finances publiques*, librairie Vuibert, 2^{ème} 2dition, paris, 1998.
- (R).Déchaux, *Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques*, revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, N° 02 octobre 2010.
- (L).Duguit, *Traité de droit constitutionnel (Théorie générale de l'Etat)*, tome 3, ancienne librairie fontemoing, Paris, 1923.

- (A). Ferguene, *Gouvernance locale et développement territorial, le cas des pays du sud*, éditions Harmattan, Paris, 2004.
- (D).Maherzi, *Les finances locales en Algérie : caractéristiques et problèmes*, édition ITCIS, Algérie, 2013.
- (C).RAHMANI, *les finances des communes algériennes*, édition CASBAH, Algérie, 2009.

(3) الرسائل و المذكرات:

- خيضر خنفري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر، واقع و آفاق، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الإقتصادية-فرع التحليل الإقتصادي- كلية العلوم الإقتصادية، العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، السنة الجامعية 2010-2011.
- أحمد بلجيلالي، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2009-2010.
- سلمى بن دايدة، نفقات الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة و مالية، كلية الحقوق بن يوسف بن خدة، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2008-2009.
- سهيلة صالح، الإستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية في الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2008-2009.
- عبد الرحمان صديني، التنمية المحلية للبلديات الجزائرية : من خلال دراسة إحصائية تحليلية للوضع المالي للبلديات في الفترة الممتدة من 1995 إلى 1999، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية و الإعلام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2009.

- علي بوخالفة باديس، *مالية الولاية بين التمويل الذاتي و دعم الدولة*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون: فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2012-2013.
- محمد الطاهر غزير، *آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر*، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2009-2010.
- محمد فراري، *تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية و الإنشغالات المركزية*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2012-2013.
- يوسف سلاوي، *التنمية في إطار الجماعات المحلية*، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2011-2012.

(4) التقارير و الوثائق الإدارية:

أ) باللغة العربية

- الأمانة العامة للحكومة، *التشريعات الجديدة لتنظيم الإدارة المحلية (البلدية-الولاية)*، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- الحسابات الإدارية لبلدية قسنطينة من سنة 2010 إلى 2014.
- الحسابات الإدارية لبلدية مسعود بوجريو من سنة 2010 إلى 2014.

ب) باللغة الفرنسية

- Centre Nationale d'Études et d'Analyses pour la Population et le Développement (CNEAPD), *la réforme des finances et de la fiscalité locales : rapport préliminaire*, Algérie, décembre 2007.

5) المؤتمرات و الملتقيات:

أ) باللغة العربية:

- إبراهيم قايدي، مدير الصندوق المشترك للجماعات المحلية، تنظيم و سير الصندوق المشترك للجماعات المحلية"، مداخلة مقدمة في إطار أشغال اليوم البرلماني حول: الجباية المحلية في الإصلاح الجبائي، المجلس الشعبي الوطني، 22 أفريل 2013.
- محمد عجيلة و زعيم باهية، فعالية اللامركزية الجبائية و تأثيرها على تحقيق أهداف الجماعات المحلية، الملتقى العلمي الدولي الأول حول: اللامركزية الجبائية و دورها في تمويل الجماعات المحلية- واقع و استشراف- جامعة سعد دحلب البلدية، 10 و 11 جوان 2013.

ب) باللغة الفرنسية

- (M).Amokrane et (K).Cherouati, *L'analyse du pouvoir fiscal des collectivités locales Algériennes*, séminaire international sur : La décentralisation fiscale et son rôle dans le financement des collectivités locales- réalité et perspectives, université Saad Dahlab de Blida, 10 et 11 juin 2013.
- (M.Z).Barka, *Une analyse de la fiscalité locale en Algérie*, travaux de la journée parlementaire sous le thème : la fiscalité locale dans la réforme fiscale, l'Assemblée Populaire Nationale, le 22 avril 2013.
- (A).Kerri, *Fiscalités locales : diagnostic actuel et perspectives de réforme*, travaux de la journée parlementaire sous le thème : la fiscalité locale dans la réforme fiscale, l'Assemblée Populaire Nationale, le 22 avril 2013.

6) المقالات و المجالات المتخصصة:

أ) باللغة العربية:

- عبد القادر موفق، الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث إقتصادية و إدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 02، سنة 2007.

- عطاء الله بوحמידة، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع و التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية و السياسية، الجزء 42، العدد 01، كلية الحقوق بن عكنون، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.
- مسعود شيهوب، الجماعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002.
- مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإدارية و السياسية، الجزء 34، العدد 2، الجزائر، سنة 1996.
- نصر الدين بن شعيب و مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 10، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، سنة 2012.

ب) باللغة الفرنسية:

- (Z).Moussa. *"les finances locales : une tentative d'approche"*. Annales de l'Unité de Recherche Afrique –monde Arabe, université mentouri Constantine, 1998.
- (Z).Moussa, « La dimension socio-culturelle ; un préalable incontournable pour le développement local », colloque international sur la gouvernance locale et le développement territorial : cas des pays méditerranés, 26 et 27 avril 2003, faculté des sciences économiques et sciences de gestion, université de Constantine et Pierre Mendes, Grenoble, France.

(7) مواقع الإنترنت و الوثائق المتفرقة:

- موقع وزارة الداخلية و الجماعات المحلية الجزائري، أعمال الوزارة و أهدافها، www.interieur.gov.dz

قائمة الجداول

الصفحة	العنوان	الرقم
31	نتاج الضرائب و الرسوم العائدة للجماعات المحلية بعنوان سنة 2011	1
66	برامج تجهيزية ممولة من طرف صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية	2
82	تطور نفقات و إيرادات قسم التسيير لبلدية قسنطينة من 2010 إلى 2014	3
83	تطور نفقات و إيرادات قسم التسيير لبلدية مسعود بوجريو من 2010 إلى 2014	4
84	طبيعة نفقات قسم التسيير لبلدية قسنطينة من 2010 إلى 2014	5
85	طبيعة نفقات قسم التسيير لبلدية قسنطينة من 2010 إلى 2014	6

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
-1-	مقدمة.....
-6-	الفصل الأول: نظام جبائي بين يدي الدولة.....
-7-	المبحث الأول: سيطرة الدولة على الموارد الجبائية.....
-7-	المطلب الأول: الجباية أهم مصدر لتمويل البلدية.....
-8-	الفرع الأول: الإجراءات الجبائية المتخذة لتأمين الجباية المحلية منذ سنة 1991....
-19-	الفرع الثاني: الموارد الجبائية للبلدية.....
-20-	الفقرة الأولى: الموارد الجبائية العائدة جزئيا للبلدية.....
-26-	الفقرة الثانية: الموارد الجبائية العائدة كليا للبلدية.....
-30-	الفرع الثالث: تحليل وضعية الجباية المحلية.....
-37-	المطلب الثاني: تبعية الجباية للسلطة المركزية.....
-38-	الفرع الأول: سلطة جبائية مطلقة للدولة.....
-38-	الفقرة الأولى: مؤشرات مركزية الجباية.....
-39-	الفقرة الثانية: أسباب إحتكار الدولة للسلطة الجبائية.....
-40-	الفرع الثاني: عدم وجود سلطة جبائية محلية.....
-41-	الفقرة الأولى: تحديد البلديات سعر بعض الرسوم و الأتاوى فقط، و في مجال محدد من طرف المشرع
-43-	الفقرة الثانية: سلطة محدودة فيما يخص تحصيل و استعمال بعض الرسوم و الأتاوى
-44-	الفرع الثالث: نتائج تمرکز السلطة الجبائية في يد الدولة.....
-47-	المبحث الثاني: عدم تحكم البلدية في الموارد الذاتية.....
-48-	المطلب الأول: ضعف موارد التسيير و التمويل الذاتي.....

-48-	الفرع الأول: مداخيل الأملاك و الإستغلال: إمكانيات محلية غير مستغلة.....
-48-	الفقرة الأولى: عدم التحكم في الأملاك و الممتلكات.....
-52-	الفقرة الثانية: مداخيل الإستغلال: خدمات متنوعة مقابل عائدات ضعيفة.....
-54-	الفرع الثاني: التمويل الذاتي: إقتطاع إجباري من موارد ضعيفة.....
	المطلب الثاني: حتمية اللجوء إلى مصادر التمويل الخارجية، لا سيما إعانات الدولة.....
-55-	الدولة.....
-56-	الفرع الأول: الإعانات: وسيلة سيطرة الدولة على مالية البلدية.....
-57-	الفقرة الأولى: إعانات التسيير: مساعدة مشروطة.....
-61-	الفقرة الثانية: إعانات التجهيز: أداة تجسيد سياسة الدولة التنموية.....
-68-	الفرع الثاني: القروض: مصدر تمويل جامد و معقد.....
-70-	ملخص الفصل الأول.....
-72-	الفصل الثاني: محدودية استقلالية البلدية.....
-73-	المبحث الأول: استقلالية مالية ضعيفة.....
-74-	المطلب الأول: موارد ذاتية محدودة مقابل أعباء متزايدة.....
-75-	الفرع الأول: مركزية الموارد المالية.....
-76-	الفقرة الأولى: غموض العلاقات المالية بين الدولة و البلدية.....
-78-	الفقرة الثانية: الإمبريالية الجبائية للسلطة المركزية.....
-80-	الفرع الثاني: تعدد النفقات المحلية.....
-80-	الفقرة الأولى: هيمنة أعباء المستخدمين على نفقات التسيير.....
-86-	الفقرة الثانية: نفقات التجهيز: مؤشر لتعدد مهام البلدية و دورها التنموي.....
-87-	المطلب الثاني: إجراءات مقيدة لحرية البلدية في وضع ميزانيتها.....
-89-	الفرع الأول: القيود القانونية.....
-91-	الفرع الثاني: الرقابة الصارمة من طرف السلطة الوصية.....

-95-	المبحث الثاني: خضوع البلدية للسلطة المركزية تجسيدا لمبدأ "من يدفع يقرر".....
-96-	المطلب الأول: تحول البلدية إلى مستثمر لحساب الدولة على المستوى المحلي...
-97-	الفرع الأول: إنفراد الدولة بتحديد حاجيات البلدية و تخصيص الإعانات المناسبة لها
-102-	الفرع الثاني: تنفيذ البلدية للنشاط التنموي المقرر و الممول من طرف الدولة.....
-104-	المطلب الثاني: تقليص مجال تدخل البلدية و تقييد مبادراتها.....
-105-	الفرع الأول: البلدية ليست كيان معترف به، بل ينظر إليها كبقعة جغرافية.....
-108-	الفرع الثاني: تحويل المهام دون تحويل الموارد الملائمة.....
-112-	ملخص الفصل الثاني.....
-114-	الخاتمة.....
-117-	قائمة المراجع.....
-127-	قائمة الجداول.....

ملخص

تحتل الجباية مكانة خاصة ضمن الموارد الذاتية للبلديات، لأنها تشكل و لمدة طويلة، المصدر الرئيسي لتمويل نشاطاتها، و مع ذلك، فهي تابعة إلى حد بعيد للسلطة المركزية، مركز إتخاذ القرار . هذه السلطة بصفتها المسؤولة عن التنظيم، فهي التي تحدد وعاء الضريبة، تضبط معدلاتها، تقوم بتصنيفتها، تضمن تحصيلها و تقرر الإعفاءات.

لكن و بلا شك، هناك عدم مساواة في توزيع هذه الجباية و في مردوديتها.

الجباية " المحلية "، هي في نفس الوقت جامدة، ثقيلة و معقدة، تعتمد أساسا على ضرائب بطيئة التطور و بهذا لا تستطيع ضمان تمويل الأعباء البلدية المتزايدة: و هو مشكل الأعباء التي لا مبرر لها. بالمقابل، فإن الضرائب العائدة للدولة حديثة و سريعة التطور، أما البلديات فنكتفي بالجزء المتبقي. الدولة تسيطر على الجباية في مجملها، و بهذا فهي تراقب عن كثب نشاط البلديات، فالجباية ليست سوى " أداة تحكم" لتحديد جرعة اللامركزية التي تريد الدولة ضخها.

إن الطبيعة المهيمنة للعلاقات المالية بين الدولة و البلديات، تعارض بالتالي التطبيق الفعلي للإستقلالية المحلية التي أصبحت مجرد خيال، لأن الدولة و بفضل المركزية المالية، هي المتحكم الحصري بالموارد المالية.

في هذا الإطار الخائق، فإن البلديات قد أفرغت من جوهرها و أصبحت مجرد تبعة لعمل إداري مقرر بعيدا عنها.

بالتالي، فاللامركزية ليست سوى شكل لإعادة تركيز سلطة إتخاذ القرار.

الكلمات المفتاحية: الجباية المحلية-الاستقلالية المحلية-اللامركزية-البلدية

Résumé :

La fiscalité occupe une place particulière dans les ressources propres aux communes, car elle constitue, et pour longtemps encore, la source essentielle de financement de leurs activités.

Cependant, elle dépend largement du pouvoir central, centre de décision.

Maître de la réglementation, ce pouvoir détermine en effet l'assiette de l'impôt, fixe son taux, le liquide, assure son recouvrement et décide des exonérations.

Mais une inégalité certaine préside à la répartition et au rendement de cette fiscalité.

La fiscalité « locale », à la fois rigide, lourde et complexe, repose essentiellement sur des impôts en évolution lente et ne peut de ce fait assurer le financement des charges communales sans cesse croissantes : c'est tout le problème des charges indues.

Par contre les impôts d'État sont modernes et évoluent rapidement. Les communes se contentent d'une part résiduelle.

L'État maîtrise la fiscalité dans son intégralité. Il contrôle étroitement l'action des communes.

La fiscalité n'est plus qu'un « levier de commande » pour déterminer la dose de décentralisation qu'il veut injecter.

La nature dominante des rapports financiers entre l'État et les communes s'oppose de ce fait à une application effective de l'autonomie locale qui devient une pure fiction puisque l'État grâce à la centralisation financière est le détenteur exclusif des cordons de la bourse.

Dans ce cadre étouffant, les communes se vident de l'essentiel de leur substance et ne sont plus que de simples appendices à une action administrative décidée en dehors d'elles.

La décentralisation n'est alors qu'une forme de recentrage du pouvoir de décision.

Mots clés : la fiscalité locale ; l'autonomie locale; la décentralisation; la commune

Abstract:

Taxation occupies a particular place in municipality resources, because it constitutes and will still constitute for a long time, the essential source of financing their activities.

Nevertheless, it largely depends on the central power or decision center.

As a master of legislation, this power, in effect, determines the tax bases, fixes its rate, assures its recovering and decides its exemption. However, there is a certain inequality which presides the repartition and retenu of this taxation.

The local taxation which is at the same time rigid, heavy and complex essentially lays on slow growth taxes and thus cannot assure financing the municipality charges continually growing: it is all about included charges.

On the contrary, state taxes are modern and grow rapidly. Municipalities enjoy a residual part. The state controls the taxation in its integrality and precisely the municipality actions. Taxation is no more than a 'remote control' to determine the decentralization dose which the state wants to inject. The dominant nature of the financial relations between the state and the municipalities opposes an effective application of the local autonomy which becomes a pure fiction since the state thanks to financial centralization is the exclusive detainer of the stock exchange cords.

In this frightening framework, the municipalities lose the essence of their substance and become mere appendices to an administrative action decided out of their capacities. The decentralization is but a form of recentralizing the decision power.

Keys words: The local taxation; local autonomy; decentralization; the municipality