



نظام تمويل الجماعات المحلية

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون
تخصص إدارة ومالية

تحت إشراف الأستاذة:

لوني نصيرة
لجنة المناقشة:

من إعداد الطالبة:
قصري ليندة

الأستاذ: ربيع زكرياء.....رئيسا
الأستاذ: تسمبال رمضان.....ممتحنا
الأستاذة: لوني نصيرة:.....مشرفا ومقررا

تاريخ المناقشة: 2018/2017

تعتبر الجزائر من الدول التي اعتمدت نظام اللامركزية ويتضح ذلك من خلال تخلي السلطات المركزية عن العديد من الاختصاصات للجماعات المحلية، والتي تعد جزء لا يتجزأ من الدولة، أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية، التي هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري ونعني بها توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات المحلية المنتخبة، تباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة.

فتنظيم الدولة يستوجب تقسيمها إلى أقاليم، ولاية وبلدية، وبالرجوع إلى البلدية التي تعد الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية فهي تلعب دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطنين.

أما بالنسبة للولاية التي تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وبالتالي كلاهما يلعبان دورا رئيسيا في مختلف الجوانب تنمية المحلية.

تعتمد الجماعات المحلية بالدرجة الأولى على التمويل المحلي لإحداث زيادات في مستويات التنمية المحلية وذلك أنها تنطلق من القاعدة الشعبية العريضة التي تعبر عن احتياجاتها الفعلية إلى مختلف المشاريع التنموية المحلية، وتوجه الجهود الحكومية إلى تحقيقها.

ولكي تقوم الجماعات المحلية بتحقيق مشاريعها وتلبية متطلبات مواطنيها، وفرت لها الدولة الإمكانيات المادية والبشرية الضرورية للقيام بذلك، فقد عملت على توفير مصادر تمويل تمكنها من القيام بعملية التنمية المحلية، ومن بين هذه الموارد نجد موارد جبائية ذاتية تتكون من رسوم وضرائب وموارد غير جبائية تقدم كإعانات وقروض نظرا لعدم كفاية الموارد الذاتية.

وبعد صدور دستور 1989 الذي كرس التوجه الحر وسياسة اقتصاد السوق جاء قانونا البلدية والولاية ليكرس هذا الاتجاه، فالتكريس الفعلي لهذه الصلاحيات الجديدة أصبح مرهون بمدى توافر الموارد المالية الكافية من جهة وتسييرها المالي والعقلاني من جهة ثانية وفي ظل ذلك أصبحت الجماعات المحلية مطالبة بأن تسير وفق نظم حديثة تتوافق وتساير التغيرات الأساسية التي طالت مختلف جوانب الحياة المعاصرة.

إلا أن ما يواجهه هذه الجدلية هو مشكلة التمويل والموارد المالية التي تتميز بضعفها وعدم كفايتها بصورة تجعل مجالس تسيير وإدارة الجماعات المحلية مشغولة وعاجزة عن الاضطلاع بوظائفها ومهامها التي تبرز وجودها، وهذا ما يؤدي بها إلى تدني مستوى تأطير وتأهيل مواردها البشرية وعدم نجاعة أساليب التسيير المالي.

وبالنظر إلى وضعية الموارد المحلية والعجز الذي تعاني منه العديد من الجماعات المحلية يستوجب تغيير أنماط التمويل المحلي من خلال وضع استراتيجيات تستجيب مع التحولات الاقتصادية.

وفي هذا الصدد فإن موضوع تمويل الجماعات المحلية يحتل مكانة هامة في الدراسات القانونية، حيث تكمن أهمية دراسته في كونها تتناول أحد المقومات الأساسية للامركزية إلا وهي تمويل الجماعات المحلية والتي بدونها يبقى عمل هذه الجماعات محدودا.

باعتبار أن الجماعات المحلية تتمتع باستقلال مالي وإداري يؤكد مسؤولية هذه الأخيرة في تحسين الإطار المعيشي لسكانها ولذا يجب أن تعمل باستمرار على محاولة ضبط تسيير وضعيتها المالية، مما يستلزم عن الموارد لتمويل أنشطتها المتزايدة بهدف تحقيق تلبية احتياجات مواطنيها.

من هذا المنطلق في الإشكالية الأساسية التي سوف نتناولها في موضوعنا هذا تهدف إلى إبراز دور الموارد المالية في تسيير برامج ونشاطات الجماعات المحلية وبالتالي توضيح المصادر المختلفة لها ومدى نجاعتها في تغطية نشاطات الجماعات المحلية، الشيء الذي أدى بنا إلى طرح الإشكال الآتي:

ما هي أهم الموارد المالية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية في تسيير برامجها؟ وما مدى نجاعتها؟

والمنهج المتبع في هذا الموضوع هو المنهج التحليلي، باعتباره أنسب المناهج لدراسة مثل هذه المواضيع، وكذلك الاعتماد على بعض الدراسات السابقة حول الموضوع. وبحثنا هذا كغيره من البحوث واجهته عدة صعوبات أهمها صعوبة الحصول على المراجع التي نتناول هذا الموضوع.

إن اتساع حجم المجتمعات وزيادة الطلب على المختلفة بصورة تعكس استجابة سريعة وحقيقة لاحتياجات المواطنين وتمثيلهم ومشاركتهم في رسم السياسات العامة التي تخدم المجتمع والمواطنين، ساهمت في وبروز مؤسسات الدولة كشريك أساسي للحكومة من منطلق أن الاهتمام بالأمور العامة ليست حكرا على الحكومة حيث أن هناك عناصر أخرى تشارك في طرح تلك الأمور، والتي تتطلب مساهمة ومشاركة حقيقية من قبل الجماعات المحلية في تلبية رغبات المواطنين والسعي لتحقيق التنمية المحلية.

باعتبار الجماعات المحلية هيئات لا مركزية فقد منحت لها الدولة صلاحيات واسعة ومهام في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية.

ولكي تقوم هذه الجماعات بمهامها يجب أن تكون لها موارد مالية داخلية وخارجية لتغطية نفقاتها والأعباء المحلية لضمان تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وسعيا منا لدراسة التنظيم المالي لهذه الجماعات قسمنا هذا الفصل إلى ثلاث مباحث يتناول المبحث الأول الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية، المبحث الثاني خصصناه لتوضيح مفهوم المالية المحلية، أما المبحث الثالث فتناولنا فيه أهم الموارد المالية للجماعات المحلية.

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية

سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى إرساء قواعد اللامركزية، حيث أنشأت الجماعات المحلية وهما الولاية والبلدية، من أجل القيام بتسيير المرافق، الأملاك العمومية، وكذلك السهر على توفير الأمن للمواطنين، وتوفير الحاجات الضرورية. ومن خلال هذا المبحث سنتعرف على مفاهيم متعلقة بالجماعات المحلية ومالياتها.

المطلب الأول

مفهوم الجماعات المحلية

إن وجود الجماعات المحلية مكرس دستوريا وهذا ما اعترفت به كل الدساتير منذ 1963 والتي أشارت إلى نوعين من الجماعات المحلية هما البلدية والولاية، مؤكدة أن البلدية هي الجماعة القاعدية باستثناء دستور 1963 الذي نص على نص على البلدية فقط، لذلك يمكن القول أن الاعتراف الدستوري هو أول مظاهر استقلالية الجماعات المحلية⁽¹⁾. وينتج عن ذلك أن كل عملية إلغاء لهذه الجماعة يستدعي إعادة صياغة الدستور في هذا المجال. وبالرجوع إلى قانون البلدية وقانون الولاية، تنص المادة الأولى منهما على ما يلي: «البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون»

«الولاية هي جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة».

(1) شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص193.

كما تنص نفس المادة أن إنشاء البلدية أو الولاية لا يتم إلا عن طريق القانون، ولذلك فإن السلطة التشريعية وحدها تتحكم بعددها بما يتوافق مع الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية والجغرافية، وقد لاحظنا تطور التقسيم الإداري للولايات والبلديات منذ الاستقلال ومن ناحية أخرى فإن قاعدة الانتخاب على المستوى المحلي تمثل جوهر اللامركزية الإقليمية فاختيار مسيري الجماعات المحلية يقوم على إجراء الانتخاب في كل دائرة انتخابية يمثلها أشخاص يقترحهم مواطنوها، كما ينص الدستور: المجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، ولهذا اتبعت قاعدة الانتخاب بصفة كلية في البلدية حيث ينتخب الجهاز التداولي (المجلس الشعبي البلدي) والتنفيذي (رئيس المجلس الشعبي البلدي)، وبصفة جزئية في الولاية حيث الجهاز التداولي منتخب والتنفيذي (الوالي) معين. وفي هذا السياق يرى كل من Delvove Vedel أن الانتخاب هو أفضل وسيلة لضمان استقلال الهيئات المحلية، ذلك أن الانتخاب يؤدي للارتباط المنتخب بالهيئة المحلية وسكانها، والتعيين هو إن صح التعبير إهدار للتمثيل الشعبي، والمصالح المحلية التي تعبر عن مجموعة الاحتياجات والخدمات التي تقوم بين أفراد المجتمع المحلي تتطلب لتأديتها أشخاص من هذا المجتمع باعتبارهم أكثر دراية بهذه المصالح⁽¹⁾.

ونخلص من كل ما قلناه أن اللامركزية الإقليمية هي الأساس الأول للاستقلالية المالية للجماعات المحلية، فالمجلس المنتخب هو محرك المالية المحلية باعتباره يتمتع بسلطة التصويت على الميزانية المحلية.

المطلب الثاني

⁽¹⁾ مذكور زينب، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة نهاية التريص، السنة الرابعة تخصص اقتصاد ومالية، فرع ميزانية، البلدية، 2005، 2006، ص 09.

مبادئ الجماعات المحلية

تتميز الجماعات المحلية بمجموعة من المبادئ.

الفرع الأول: الاستقلالية الإدارية.

ينتج الاستقلال الإداري للجماعات المحلية من خلال الاعتراف بالشخصية المعنوية. وهو ما أكدته المادة الأولى من القانون 10-11 المؤرخ في 2011/04/97 المتعلق بقانون البلدية⁽¹⁾.

فالشخصية المعنوية تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة من خلال إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها مما يترتب عن ذلك من حقوق والتزامات وتحمل للمسؤولية، فإضفاء الشخصية المعنوية على الهيئات المحلية يحقق لها قدرا من الحرية في التصرف ويدعم الاستقلال الذي يجب أن تتمتع به في مواجهة السلطة المركزية، وأدى هذا إل تأكيد الشخصية المعنوية للوحدات المحلية من الناحية الفقهية والقانونية⁽²⁾.

فالاستقلال الإداري هو الذي يجعل من الأجهزة الإدارية المحلية تتمتع بكل الصلاحيات للاضطلاع بمهامها، بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة، وذلك وفق نظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة وتتمتع هذه الاستقلالية بعدة مزايا نذكر منها⁽³⁾.

- 1 تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها.
- 2 تجنب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.

⁽¹⁾ القانون رقم 10-11 المؤرخ في 2010/04/07، المتعلق بالبلدية.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص 16.

⁽³⁾ عوابدي عمار، مبدأ الديمقراطية الإدارية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، ص 246.

3 تفهم أكثر وتكفل أحسن برغبات وحاجات المواطنين من الإدارة المركزية.

الفرع الثاني: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

بما أن الجماعات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري سبب يوجب لها الاستقلال المالي الذمة المالية، وهذا يعني توفير للجماعات المحلية موارد مالية تكون ملكيتها لها تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة لها، وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، وتتمتع بحق التملك للأموال الخاصة⁽¹⁾.

والاستقلالية المالية في مفهومها العام، تتمثل في الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية، فالاستقلال المالي للجماعات المحلية يرمي إلى تحقيق الديمقراطية واللامركزية في تسيير شؤونها ويسمح لها بالقيام بنشاطاتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من أجل تلبية احتياجات سكانها⁽²⁾. ولتحقيق هذا الاستقلال يقتضي الأمر ضرورة تمتع الجماعات المحلية بموارد مالية محلية مستقلة عن موارد الدولة وذلك بغرض دعم استقلالها الإداري، فاستقلالها ماليا يكون بالضرورة استقلالها الإداري، لأن الاستقلال المالي يعني ذمة مالية منفصلة عن ذمة الدولة وبالتالي منحها حرية أكبر في إنفاق أموالها⁽³⁾.

(1) خالد سمارة الزغبى، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، شركة الشرق الأوسط للطباعة والنشر، عمان 1985، ص09.

(2) جديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، بلدية بسكرة أنموذجا، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسة عامة وإدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012، ص43.

(3) عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية بالإسكندرية، مصر، 2002، ص53.

فالموارد المالية تعد عاملا في تحقيق استقلال الهيئات المحلية ⁽¹⁾، حيث يرتبط استقلاليتها في مباشرة مهامها ارتباطا وثيقا بمواردها المالية، فيزيد الاستقلال قوة وضعف من الناحية العملية وفقا لزيادة الموارد أو قلتها ⁽²⁾.

فلاستقلالية المالية تمثل محور اهتمام عدد من المفكرين من بينهم Richard musgrave سنة 1959 في كتابه "المالية العامة" حيث قام بتلخيص فوائد اقتصادية لهذه الاستقلالية وتتمثل فيما يلي:

- تساعد على التكيف حسب الظروف المحلية لإنتاج الخدمات والمعدات.
- تفيد تقليل تكلفة الحصول على معلومات والحرص على التسيير بفعالية بتوضيح المسؤوليات للمواطنين والمكلفين بالضريبة وتمكنهم من معرفة مستوى النفقات من أجل فهم واضح لتكلفة الخدمات وبالتالي زيادة الشفافية ⁽³⁾.

وتنص المادة 82 من القانون 10/11 المؤرخ في 2010/04/07 المتعلق بقانون البلدية: بأن يقوم المجلس الشعبي باسم البلدية وتحت رقابة المجلس بجميع الأعمال الخاصة للمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية، ومن نتائج هذه الاستقلالية المالية أنه تستطيع الجماعات المحلية إدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة، وهذا حتى لا يكون لهذا الاستقلال تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي للدولة ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ محمد نور عبد الرزاق، نظرية الحكم المحلي وتطبيقاتها في دول العالم المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر 1975، ص13.

⁽²⁾ فؤاد العطار، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص180.

⁽³⁾ ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، دراسة "حالة ثلاث بلديات"، مذكرة ماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2010-1011، ص76-77.

⁽⁴⁾ القانون رقم 10-11 المؤرخ في 2010/04/07 المتعلق بالبلدية.

الفرع الثالث: الرقابة الوصاية⁽¹⁾.

يقصد بها مجموع السلطات التي يقررها القانون للهيئات المركزية على أشخاص الهيئات المحلية وأعمالهم لغرض حماية المصلحة العامة وضمان احترام مبدأ الشرعية، إذ نظام الوصاية الإدارية لا يقيد من حرية الهيئات المحلية في القيام بأعمالها أو اتخاذها للقرارات التي تراها مناسبة لخدمة مواطنيها، بل هو الضمان من أجل أن تعمل هذه الهيئات في الحدود التي رسمها القانون.

وتتجلى مظاهر الرقابة الوصائية في مجالات ثلاث:

1- الرقابة على الأشخاص: تمتلك السلطات المركزية المختصة أو ممثليهم على المستوى المحلي بالنسبة للمختصين صلاحية وقفهم أو إقصائهم من المجالس الشعبية المنتخبة وفقا للتقنيات والإجراءات المحددة قانونا.

2- الرقابة على الهيئة: إذا كان إنشاء وحل الهيئات المحلية من اختصاص القانون حيث يتم عادة بموجب قانون صادر من السلطة التشريعية، فإن ذات القانون يخول السلطات الإدارية المركزية حل هذه الهيئات وتجريد الأعضاء من صفتهم. ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسته.

3- الرقابة على الأعمال: وتتمثل في المصادقة والإلغاء والحلول.

أ- المصادقة: تنص قوانين الإدارة المحلية إخضاع بعض قراراتها لتزكية السلطة الإدارية وقد أطلق عليه مصطلح المصادقة وهذا بهدف مراقبة مدى مشروعيتها وفقا للقانون.

ب- الإلغاء: ويتمثل في السلطة التي يمنحها القانون للهيئات المركزية في إبطال القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية والمشوبة بعيب عدم المشروعية.

⁽¹⁾ القانون رقم 11-10 المؤرخ في 3 جويلية 2011، ج ر، رقم 37.

ج- الحلول: يقصد بها حلول السلطة المركزية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المرافق العامة بانتظام من أجل تحقيق المصلحة العامة.

المطلب الثالث

اختصاصات الجماعات المحلية

تمارس الجماعات المحلية عن طريق مداولات مجالسها الشعبية صلاحيات مختلفة في حدود ما ينص عليه القانون والتنظيم المعمول بهما وفي حدود الإقليم الخاص بكل منهما واختصاص الجماعات المحلية في الجزائر يطال على كل ما يهم المصالح والشؤون المحلية إلا ما أخرج بنص، فحسب الميثاق الوطني لـ 1979 فإنه ينبغي للامركزية أن تخول البلديات والولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها.

وحسب قانون البلدية والولاية الحاليان فإن الاختصاصات التي تضطلع بهما كل منهما مكرسة في مواد كثيرة تشمل عدة مجالات تتمثل فيما يلي:

الفرع الأول: اختصاصات الولاية.

نص قانون الولاية في الباب الثالث منه خاصة المادة 55 منه على أنه يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة⁽¹⁾.

فللمجلس الشعبي الولائي عدة اختصاصات تتنوع بين اختصاصات عامة واختصاصات متعلقة بالجوانب الاقتصادية على المستوى الولائي وهي على النحو التالي:

أولاً: الاختصاصات العامة.

⁽¹⁾ القانون رقم 07-12، المتضمن قانون الولاية.

تتميز هذه الاختصاصات بكونها تشمل جميع المهام التي تمارسها الولاية مثل التداول في الأمور المتصلة بالحياة العامة للولاية، لذا فمن واجبات المجلس الشعبي الولائي متابعة هذه الأمور عن قرب، إضافة إلى مشاركته في الأجهزة الإدارية الأخرى للولاية المتمثلة في الهيئة التنفيذية الولائية بما فيها الوالي في إدارة وتسيير شؤون الولاية بما فيها الشؤون القانونية والإدارية وتنظيم وحماية أملاك الدولة على مستوى الولاية.

ولكي يتسنى للمجلس القيام بهذه المهام على أحسن وجه يقوم بإنشاء لجان متخصصة تابعة له ومكاتب دراسية متمكنة تسدي له المشورة في المسائل المختلفة بتقديمها للتوصيات حول هذه المسائل.

ثانيا: اختصاصات التجهيز والإنعاش الاقتصادي.

يدخل تحت غطاء هذا التخصص جميع العمليات التي يقوم بها المجلس الشعبي الولائي من أجل تحقيق عملية التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي مثل وضع الخطط والبرامج التنموية على المستوى الولائي، وبهذا يقوم بإنجاز العمليات الاقتصادية اللازمة وتشجيع الاستثمارات على المستوى الولائي، كما يناط بالمجلس مهمة الاستشارة في بعض المسائل المتعلقة بالنشاطات الاقتصادية كالاستشارة في إعداد وتحضير الخطط العامة الوطنية، إضافة إلى استشارته في إعداد وتنفيذ الميزانيات واعتمادات التجهيز والاستثمارات المخصصة للولاية⁽¹⁾.

ثالثا: الاختصاصات المتعلقة بالتنمية الزراعية.

يقوم المجلس في إطار اختصاصه بكافة أوجه النشاطات الاقتصادية المتعلقة بالجانب الزراعي التي تهدف إلى تحقيق التنمية الفلاحية على المستوى الولائي، لذا يقوم

⁽¹⁾ موسى رحمانى وليلى السبتي، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة لحاج لخضر، باتنة، 2004، ص04.

بكافة الاستثمارات الرامية إلى إحداث تطور في تشجيع المجال الفلاحي وإعداد تهيئة المساحات والأراضي الزراعية واتخاذ كل التدابير الوقائية التي من شأنها المحافظة على الغطاء النباتي من كافة الأخطار المحدقة به من تصحر وانجراف⁽¹⁾.

الفرع الثاني: اختصاصات البلدية.

انطلاقاً من الباب الثالث من قانون البلدية في المواد 85 إلى 111 التي نصت على معالجة المجلس الشعبي البلدي للشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية⁽²⁾، حيث تتمثل اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في المصادقة على الميزانية التي تم إعدادها من طرف الجهاز التنفيذي للبلدية وتشمل الميزانية الأولية والميزانية الإضافية، ويشرف المجلس الشعبي البلدي إدارة الأعمال الإدارية المتعلقة بأملاك الدولة وهي:

التخطيط والتنظيم: وذلك بإعداد المخططات الهندسية التي تنظم الشوارع والطرق الساحات العامة وتنظيم هذه المباني شكل يضفي جمالية على البلدية.

- القيام بأعمال الرقابة والإشراف على المحلات التجارية والنوادي والمقاهي وجميع المنشآت التي تقع ضمن حدودها الجغرافية، وذلك لضمان أدائها الدور المحدد لها قانوناً والذي أنشأت من أجله.

- تقديم الخدمات العامة: حيث يكلف المجلس البلدي بتوفير الخدمات الأساسية مثل إيصال الكهرباء والماء وصيانة المدارس.

- القيام بحملات التنظيم والإشراف على الحدائق والغابات.

- قبول الهبات والتبرعات وإعادة الحقوق لأصحابها وإقرار الصفقات الخاصة بالبلدية.

- مساعدة الحماية المدنية بجميع الوسائل المساعدة لها على مزاولة نشاطها.

⁽¹⁾ بن شريف حبيش، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلديات، الموقع الإلكتروني:

<http://benhebichecherif.Maktooblog.com>

⁽²⁾ القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

ومن بين الاختصاصات كذلك التي تقوم بها البلدية النشاطات التي تحمل الصبغة الاقتصادية والاجتماعية مثل إمكانية قيام مشاريع ضرورية خاصة في المجال الصناعي والتجاري حيث يقوم بالأعمال الاقتصادية القادرة على تأمين التطور البلدي ويضع تصورا في سبيل تحقيقها.

وفي هذا الصدد يجب الاعتراف أن عددا قليلا من البلديات لها القدرة الكافية على القيام بهذه المهام، وذلك راجع أساسا إلى ضعف القدرة المالية لها، إضافة إلى قلة وغياب الوسائل والتجهيزات والكفاءات المهنية بتحقيق ذلك، مما يستدعي تدخل الدولة لمساعدة هذه المجالس لتأمين تنفيذ الخطط التنموية المبرمجة على مستواها، إضافة إلى منحها إعانات مالية.

كما تقوم البلدية إضافة إلى مهمة التسيير بمهمة إيجاد الأموال اللازمة للقيام بخدمة المواطن، وفي هذا الصدد يحدد القانون ستة قطاعات للنشاطات الممكنة للبلدية وهي على النحو التالي:

- في المجال الصناعي والحرف اليدوية: يمكن للمجلس أن يقيم مشروعا أو يشارك في مشاريع خاصة تحمل الصبغة العامة أو النفع العام.
- في المجال الزراعي: يمكن أن يشجع المجلس على إقامة مشاريع زراعية مثل إقامة التعاونية الزراعية.
- في مجال التوزيع والنقل: فيمكن للبلدية أن تدير المرافق الموجودة ضمن حدودها وأن يشارك في كل مشروع من هذا النوع بالبلدية، وفي حالة تسويق المنتجات تعمل البلدية بعدة طرق منها السماح بإقامة مخازن للبيع العامة.
- المجال السياحي: ويتمثل دور البلدية في هذا المجال في تشجيعها لكافة الأنشطة التي من شأنها دعم قطاع السياحة وتنميتها على المستوى المحلي.

والملاحظ من مواد القوانين أنها تجعل الجماعات المحلية تضطلع بصلاحيات واسعة تشمل عدة مجالات، مما يثقل كاهلها ويزيد من أعبائها التي تستدعي توفير موارد مالية معتبرة ليتسنى لها إنجاز مهامها بحرية وهذا يبرز ضرورة تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية المالية من أجل ضمان تحقيق هذه الصلاحيات بفعالية أكثر⁽¹⁾.

المبحث الثاني

⁽¹⁾ مذكور زينب، المرجع السابق، ص 12.

مالية الجماعات المحلية

من الحقائق الثابتة أن المالية المحلية هي عصب العمل الشامل لإدارة الدولة الجزائرية عامة ولإدارة المحلية خاصة، لذلك فإنها تكتسي أهمية بالغة. وقد عرفت المالية المحلية تطورا ملحوظا في الجزائر ومستها مجموعة من الإصلاحات. كما أن لها ميزانية خاصة بها تحتوي على موارد ونفقات. وبالتالي سنخصص هذا المبحث لمفهوم المالية المحلية وأهميتها وكذلك لدراسة ميزانيتها.

المطلب الأول

مفهوم المالية المحلية والتمويل المحلي

تعتبر المالية المحلية أحد فروع المالية العامة، لأنها تعتمد على القواعد المنظمة للإيرادات والنفقات، وهي «وثيقة مالية رسمية تنبي أرقامها على أساس التنبؤ بحجم كل الإيرادات والنفقات المحلية اللازمة لتنفيذ سياسات ونشاطات ذات طابع محلي ترمي إلى تقديم خدمات محلية وفقا لأولويات المجتمع المحلي»⁽¹⁾. أو هي مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات التي تخص الهيئات المحلية ولها مميزات منها: أن الموارد المالية ذات مرونة ومحدودة، وذات طابع محلي... إلخ. وتعتبر المالية المحلية مؤشرا على عمل الجماعات المحلية وقدرتها على التسيير الذي يندرج تحت التسيير العمومي العقلاني الذي يهدف إلى البحث عن الفعالية والكفاءة.

ويقصد بالتمويل المحلي كل الموارد المالية المتاحة، والذي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية على مستوى الوحدات المحلية، بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك

(1) خالد سمارة الزغبى، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلي، دراسة مقارنة المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، الأردن، إدارة البحوث المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان 1985، ص 19

التنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة⁽¹⁾.

المطلب الثاني

تطور المالية المحلية في الجزائر

إن التحدث عن المالية المحلية تقتضي بالضرورة ذكر الإدارة المحلية وتطورها منذ استقلال الجزائر والإصلاحات التي طرأت عليها.

إن التنظيم الإداري الموروث عن الاستعمار يشبه بدولة قائمة على وحدة إدارية مقسمة إلى مقاطعات تشكل مواردها أساسا من الموارد الناتجة عن أملاكها وبعض الضرائب المحلية، هذه الموارد تكفي معظم البلديات، إلا أن بعضها كانت تعاني من ضعف مداخلها خاصة البلديات الصغيرة.

إن هذا الأسلوب من التسيير الاستعماري كان يتناقض مع مبادئ التوازن وأهداف الجزائر المستقلة مما دعا إلى ضرورة الإصلاح منذ الاستقلال.

وبدا أول إصلاح عام 1967 مع الانتخابات وقانون البلدية ثم إنشاء الولاية عام 1969، حيث منحت صلاحيات واسعة للجماعات المحلية إلى جانب إجراءات تعزز هذا الاصطلاح أهمها إدخال ميزانية جديدة للولايات والبلديات والتي أدت إلى وضع نظام محاسبي ومالي مع إنشاء صندوق تضامن يساعد الجماعات المحلية ماليا، والهدف من كل هذا تمكين الجماعات المحلية البلديات التي تعاني إعانات ومنحها الوسائل المادية والبشرية ومسؤولية تطوير إقليمها تكملة لمجهود الدولة.

(1) عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص22.

إلا أنه ظهرت تدابير نابعة من اعتبارات سياسية أدت إلى عرقلة التطور الاقتصادي والاجتماعي، أهمها تلك الخاصة بتطبيق الثورة الزراعية حيث أدت إلى حرمان الجماعات المحلية من أراضيها وممتلكاتها التي تستفيد من مداخلها. وقد زادت هذه الوضعية تدهورا من آثار الإصلاح في 1981 إثر تعديل قانون البلدية والولاية، ليأتي بعد طول انتظار إجراء جديد وهو إصدار قانون البلدية والولاية في 1990، وقد واجهت كل مساعي الإصلاح خلال العشرية الأخيرة بالخسائر والأعباء التي خلفتها ظاهرة الإرهاب، وإن كنا لا نكرر التحسين الملحوظ في السنوات الماضية خاصة 2001 الذي شهد برنامج الإنعاش الاقتصادي، فإن الجماعات المحلية لا تزال عاني من مشاكل مالية وهذا نتيجة لعدة أسباب أهمها سوء سير النظام الجبائي، وتدهور الإدارة المحلية وتفشي الظواهر السلبية فيها إلى جانب تطور الأعباء التي أصبحت تتكفل بها البلديات على وجه الخصوص.

وقصد تدارك النقائص المسجلة خلال السنوات الأخيرة من خلال تطبيق قانونا الولاية والبلدية الصادر في 1990 ونتيجة لعجزه من إزالة التوترات وحل المشاكل المالية للجماعات المحلية، فقد صدر قانون جديد للبلدية في 2011 وقانون الولاية في 2012 والذي يهدف إلى معالجة المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية⁽¹⁾. بالإضافة إلى ظهور متطلبات مشروعة متعلقة بالعصرنة الشاملة التي تستدعي استجابات من نمط جديد، كما أن إصدار هذين القانونين كان بهدف توفير مداخل البلديات ومنح حق التصرف في الميزانيات بالإضافة إلى تعزيز دورها في الاختيارات التنموية المحلية، من خلال التأكد من رأيها

(1) ماجستير، قسم تدبير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التدبير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2001-2002، ص56.

وموافقتها كما يشمل إصدار هذين القانونين حولا لمشاكل التسيير في البلديات والسماح لها بإنشاء مؤسسات اقتصادية تسمح بتوفير موارد مستدامة للبلديات⁽¹⁾.

المطلب الثالث

أهمية المالية المحلية

تكتسي المالية المحلية أهمية اقتصادية بالغة فحجم المجهود الاستثماري للجماعات المحلية يمكن لمسه انطلاقا من النفقات المباشرة وغير المباشرة للاستثمار المحلي فهي توضح الدور الفعال الذي تلعبه الجماعات المحلية في هذا المجال ومن ثم تبرز المالية المحلية كمحرك أساسي لمختلف المشاريع والبرامج التي تتولى تنفيذها البلديات والولايات حيث تشكل الاستثمارات المحلية أكثر من نصف استثمار القطاع العمومي ومن جهة أخرى فإن نفقات الجماعات المحلية تمثل قسطا معتبرا من الناتج الداخلي الخام من نفقات الدولة⁽²⁾.

مع الإشارة إلى أن حجم هذه النفقات خاصة التجهيز منها يختلف حسب حجم وأهمية الجماعة المحلية وتتنوع النشاطات فيها. مثلا الفلاحة، الطرقات في البلديات الصغيرة والتهيئة الحضرية والمنشآت القاعدية في البلديات الأكبر حجما.

كما أن للمالية المحلية أهمية سياسية بالغة وفي هذا السياق نتحدث عن ثلاث نقاط.

(1) عبيد غمري، إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2011-2012، ص 97-98.

(2) ربحي كريمة وبركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتنشيط دور الجماعات المحلية في التنمية، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، جامعة الحاج لخضر، باتنة يومي 01 و 02 سبتمبر 2004.

1- الاستقلالية المحلية: من المشاكل التي تعرفها المالية الحكومية والمحلية على وجه الخصوص، هو معرفة ما إذا كان يمكن الاكتفاء بإعطاء الجماعات المحلية حرية الاستعمال تخصيص الموارد (وفي هذه الحالة تكون مواردها تتكون أساس من إعانات الدولة) أو لابد من منحها أيضا حرية خلق مواردها (وهنا لا بد أن تتمتع بسلطة وصلاحيات جبائية معتبرة).

2- تنمية الحرية أو المساواة: هل من الأفضل توسيع هذه الحرية، على وجه الخصوص في مجال تحديد الموارد مع إمكانية تفاقم حالة عدم المساواة بين الجماعات المحلية، أو من الأفضل تدعيم ميكانيزمات معادلة التوازن. والتي تقلص طبعا من هذه الحرية. وبمعنى آخر ما هي السياسة المزدوجة التي يستحسن إتباعها في ذلك هي (التضامن ومعادلة التوازن) أو (المسؤولية والإمكانات).

3- الإنفاق أكثر أو الاقتطاع أقل: إن الهدف المنتخب الذي يطمح لإعادة انتخابه يقف دوما بين خيارين: هل له مصلحة في الإنفاق أكثر (شعبية الضريبة) أو الاقتطاع أقل (لا شعبية الضريبة) ⁽¹⁾.

وفي كلتا الحالتين لا بد من تأطير المالية المحلية بما تناسب وأهداف الدولة والمهام التي عهدتها للجماعات المحلية.

⁽¹⁾ مذكور زينب، المرجع السابق، ص 12-13

المطلب الرابع

ميزانية الجماعات المحلية

ميزانية الجماعات المحلية هي وثيقة محاسبية هي وثيقة محاسبية تقديرية يتم إعدادها لدورة معينة تقيد فيها الاعتمادات المالية لعمليات مدرسة مسبقا تقتضي مصاريف تواجهها وإيرادات تغطيتها وذلك في شكل وثيقة مجدولة تسمح للجماعات المحلية بجباية الإيرادات والالتزام بالإنفاق.

الفرع الأول: تعريف ميزانية الجماعات المحلية.

لقد تناولت المادة 176 من قانون البلدية رقم 11-10 والمادة رقم 157 من قانون الولاية رقم 12-07 تعريف ميزانية الجماعات المحلية.

فالمادة 176 من قانون البلدية تعرفها بأنها: جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية، وتشكل كذلك أمر والإدارة تمكن من حسن سير المهام العمومية،

أما المادة 157 من قانون الولاية عرفت على أنها: ميزانية الولاية هي عبارة عن جدول التقديرات الخاصة بنفقاتها وإيراداتها السنوية تمكن من السير الحسن للمصالح العمومية⁽¹⁾.

ونستخلص من هذين التعريفين التشريعيين من أن الميزانية المحلية سواء كانت متعلقة بالبلدية أو الولاية تتضمن الخصائص الثلاث التي تميز الميزانيات العامة وهي: الطابع التقديري، الطابع الترخيصي، الطابع السنوي.

⁽¹⁾ قانون رقم 11-10 المؤرخ في أول شعبان عام 1432 هـ الموافق لـ 3 يوليو 2011م المتضمن قانون البلدية، والقانون رقم 12-07 المؤرخ في 7 ربيع الثاني عام 1433 هـ الموافق لـ 29 فبراير سنة 2012م، المتضمن قانون الولاية.

غير أنه يجب الملاحظة أن المادة 157 من قانون الولاية أكدت على خلاف المادة 176 من قانون البلدية على دور ميزانية الولاية في تنفيذ برامج التجهيز والاستثمار. إلا أن التفرقة تبدو في الحقيقة نظرية بحيث تجد ميزانية البلدية تتضمن هي الأخرى كلا من النفقات ذات الطابع الإداري (نفقات التجهيز والاستثمار) وكون الميزانية المحلية هي وثيقة تقديرية وترخيصية لا تختلف في طبيعتها عن الميزانية العامة للدولة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: خصائص ميزانية الجماعات المحلية.

تخضع الميزانية المحلية إلى المبادئ العامة إلا أن هذه المبادئ تعرف خصائص لاصقة بطبيعة ميزانية الجماعات المحلية وهذا ما يؤدي بنا إلى دراسة هذه الخصائص المتمثلة فيما يلي:

- 1- **الميزانية هي عمل علني:** يعني أن كل شخص يساهم في دفع الضريبة له الحق في الاطلاع على مدى استعمال للجماعات المحلية للمداخيل الجبائية قصد تحقيق المنفعة العامة، هذا من جهة ومن جهة أخرى لا يمكن للمواطن المشاركة في النقاش عند التصويت على الميزانية.
- 2- **الميزانية هي عمل تقديري:** تقوم الجماعات المحلية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها، هذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل.
- 3- **الميزانية هي عمل مرخص:** تسجل في الميزانية رخص الإيرادات والنفقات المقترحة. وهذه القاعدة إلزامية لكل الجماعات المحلية⁽²⁾.

⁽¹⁾ دنيديني يحي، المالية العمومية، دار الحزونية، دون سنة النشر، ص 151-152.

⁽²⁾ ربحي كريمة، بركان زهية، المرجع السابق، ص 5.

4- الميزانية هي عمل إداري: تعتبر ميزانية الجماعات المحلية الإطار المبين في إيرادات ونفقات البلدية خلال سنة معينة أمرا أساسيا للإدارة يسمح بالسير الحسن لمصالح البلدية وبذلك يمكن تقديم معلومات عن نشاطات البلدية في الميادين الإدارية، المالية، الاقتصادية، الاجتماعية وكذا الثقافية، لأنه بخلاف ذلك لا يمكن معرفة حقيقة الحياة المالية للبلدية ويصعب الإلمام بالمعلومات الواجب استعمالها⁽¹⁾.

الفرع الثاني: مضمون ميزانية الجماعات المحلية، وتشكيلها.

أولا: مضمون الميزانية.

إن ميزانية الجماعات المحلية هي عبارة عن جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بها، تحتوي هذه الميزانية على قسمين، قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، وكل قسم ينقسم إلى إيرادات ونفقات.

1 نفقات الجماعات المحلية:

إن نفقات الجماعات المحلية مصنفة إلى نوعين من النفقات: نفقات التسيير ونفقات التجهيز والاستثمار.

• **نفقات التسيير:** وهي تلك التي تخصص في عملية تسيير المصالح التابعة للبلدية وتضم أجور الموظفين وصيانة المباني، كما أنها تعبر عن مدى تدخل المجموعات المحلية في تسيير بعض المصالح ذات المصلحة العامة وتشمل:

- **نفقات الإدارة العامة ونفقات التسيير:** وهي تلك النفقات الضرورية لسيير المصالح والمدارس والمساجد وصيانتها، وتجدر الإشارة إلى أن هذه النفقات إجبارية رغم أنها

⁽¹⁾ بن داخي سلمى، نفقات الجماعات المحلية، مذكرة ماستر في الحقوق، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008، ص12.

- غير ذات مردود، وتتكون من مصاريف المكاتب ومصاريف التدفئة والهاتف الاشتراكات في الجرائد اليومية والجرائد الرسمية.
- أما نفقات الصيانة فهي مكونة من تكاليف صيانة الأملاك المنقولة والعقارية التابعة للبلدية ونفقات صيانة طرق البلدية.
- **نفقات أجور المستخدمين:** تعتبر نفقات إجبارية تسدد من ميزانية البلدية المعنية وينقسم مستخدمو الجماعات المحلية إلى:
- مستخدمون عينتهم من قبل الجماعات المحلية نفسها⁽¹⁾.
- مستخدمو الدولة الموضوعين تحت تصرف الجماعات المحلية
- منتخبو الجماعات المحلية.
- **الضرائب على الأملاك ومداخل الجماعات المحلية:** تخضع الجماعات المحلية بصفقتها هيئات مستخدمة للضرائب التي تنص عليها القوانين الجاري العمل بها في إطار الأجور والرواتب التي تدفعها لمستخدميها يجب على الجماعات المحلية أن تسدد الدفع الجغرافي وكذلك الاشتراكات الجماعية⁽²⁾.
- **المنح والساهمات ونفقات الاشتراك في صناديق الضمان:** تشارك الجماعات المحلية في نشاطات اجتماعية بهدف ضمان المساعدة للطفولة والأشخاص المعاقين الأشخاص المسنين.
- **نفقات التجهيز والاستثمار:** نظرا لزيادة متطلبات المواطنين لجئت الدولة إلى التجهيز الجماعي لمختلف المشاريع الاستثمارية، بهدف تحقيق التنمية المحلية بمجموع من

(1) بن عثمان ساعد، ميزانية البلدية ومكانة الجباية فيها، مذكرة ما بعد التدرج في المناجمنت العمومي، المدرسة الوطنية للإدارة، 1994، ص15.

(2) بن عثمان ساعد، المرجع السابق، ص15.

المهام الأساسية، إذ إليها بتلبية حاجيات ومتطلبات سكانها محليا⁽¹⁾. وكذا نفقات التجهيز العمومي ونفقات الاستثمار. وسنفضل هذه النفقات فيما يلي:

- **تكاليف استهلاك الدين:** عند اقتراض الجماعات المحلية ديون من البنوك فعليها تسديدها في أقرب الآجال لأن الفوائد المنجزة عن الاقتراض تسجل بقائمة النفقات الواجبة للتسديد وبالتالي ينشأ عبء ثقيل على ميزانية هذه الجماعات مما يفقد توازنها.

- **نفقات التجهيز العمومي:** وهي نفقات متعلقة بإقتناء البنايات ويتسنى له من خلال تمتع الجماعات المحلية بوسيلتين، إما لشراء في إطار الصفقات العمومية، وإما نزع الملكية للمنفعة العامة كذلك اقتناء العتاد والأثاث أو التجهيز أما الأشغال الجديدة تتمثل في البنايات وتهيئة الأراضي والطرق الجديدة.

- **نفقات الاستثمار:** وهي نفقات ذات طابع مالي تمكن إما من إنشاء وحدات اقتصادية محلية وإما تنمية مؤسسات الجماعات الموجودة.

وتتضمن نفقات الاستثمار أساسا:

- المساهمات الممنوحة من مواردها الخاصة

- تسديد المبالغ التي اقترضتها

- منح المبالغ التي اقترضتها

- منح مساهمات توازن للمرافق العمومية العاجزة

من خلال تعداد لأهم نفقات التسيير ونفقات التجهيز نستنتج أن نفقات التسيير تمتاز بتنوعها وكثرتها، وهذا ما يدل على تعداد المهام والوظائف التي تقوم بها الجماعات المحلية سواء على مستوى تسيير مصالحها الإدارية أو على مستوى تلبية حاجيات المواطنين.

(1) طالب عبد الهاني، ممتلكات البلدية واقعها وإمكانيات تنميتها، مذكرة التخرج لنيل شهادة التكوين ما بعد التدرج المتخصص، المدرسة الوطنية للإدارة، 1994-1995، ص71.

أما فيما يخص قسم التجهيز والاستثمار التي تتطلب مبالغ ضخمة فقد ألزم القانون الجماعات المحلية على اقتطاع مبلغ معين من إيرادات التسيير تخصص أساسا لقسم التجهيز والاستثمار، إذن فالأقتطاع هو واجب لا مناص منه لأن على الجماعات المحلية أن تلبي حاجيات المواطنين المتزايدة باستمرار⁽¹⁾.

• الإيرادات الجماعات المحلية:

تصف الإيرادات المحلية إلى صنفين: إيرادات التسيير وإيرادات التجهيز والاستثمار:

- 1 إيرادات التسيير: تتكون إيرادات التسيير من مصالح الموارد الجبائية، محاصيل ومداخل أملاك البلدية، إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- تنص المادة 195 من قانون البلدية على أنه: تتكون إيرادات قسم التسيير مما يلي:
 - محاصيل الموارد الجبائية التي تؤخذ بتحصيلها لصالح البلدية.
 - المساهمات ومبالغ التسيير التي تمنحها الدولة للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية.
 - رسوم وحقوق وأجور الخدمات التي أنجزت بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- 2 إيرادات التجهيز: تتكون إيرادات التجهيز من:
 - الاقتطاع الحاصل من إيرادات التسيير
 - محصول الامتيازات المتعلقة بالمصالح البلدية
 - فائض المصالح العمومية المسيرة على شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري
 - محصول المساهمات برأس المال

(1) بن داخية سلمى، المرجع السابق، ص 19-20.

- محصول القروض المؤذن بها وتخصصات الدولة والولاية وتخصصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية وصندوق المساعدات والمساهمات في التجهيز وجميع الإيرادات المؤقتة والظرفية⁽¹⁾.

ثانيا: تشكيلها. تتشكل ميزانية الجماعات المحلية من وثيقتين:

1 **الميزانية الأولية:** وهي الوثيقة الأصلية التي يمكن أن تكفي لوحدها، تقدر فيها جميع النفقات والإيرادات المتعلقة بالدورة التي وضعت من أجلها وهي تحتوي على وثائق منها:

- الميزانية الأصلية ذاتها
- جدول تلخيصي يسمح بالتحقق من توازن بين أقسام الميزانية
- جدول إحصائية ملحق

ويتم وضع هذه الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية الجديدة

2 **الميزانية الإضافية:** يتمثل دورها في إعادة النظر في الميزانية الأولية قصد تكميلها وتعديلها فهي تعتبر الميزانية الإضافية تصحيحا للميزانية الأولية، حيث تقوم بإجراء معادلة النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج تنفيذ ميزانية السنة السابقة. وزيادة على الميزانية الإضافية يرخص للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي في حالة الضرورة التصويت على أفراد على إتمادات تسمى الإتمادات المفتوحة مسبقا وهي إتمادات تفتح قبل التصويت على الميزانية الإضافية إلى إتمادات أخرى

⁽¹⁾ القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية

تسمى الترخيصات الخصوصية وهي اعتمادات تفتح بعد التصويت على الميزانية الإضافية⁽¹⁾.

الفرع الرابع: إعداد ميزانية الجماعات المحلية والمصادقة عليها.

تختص أعلى سلطة على المستوى المحلي بتحضير الميزانية ويصوت عليها المجلس الشعبي المختص وتصادق عليها السلطة الوصية.

أولاً: تحضير الميزانية.

يقوم كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي بتحضير ميزانية المؤسسة التي يشرف عليها، ويساعده في ذلك أمناء عامين والمصالح المختصة وفقاً لتعليمات وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية.

بالنسبة لإعداد مشروع ميزانية الولاية، فتقع على عاتق الوالي والذي يعرضها على المجلس الشعبي الولائي ليصوت ويصادق عليها كما نصت المادة 160 من قانون الولاية رقم 07-12، وهذا بخلاف ما كانت عليه في قانون الولاية رقم 90-09 حيث تتولى إعداد الميزانية إدارة الولاية.

أما فيما يخص مشروع إعداد ميزانية البلدية فيتولى مهمتها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما نصت عليه المادة 180 من قانون البلدية رقم 10/11.

ونظراً للأهمية البالغة التي تكنسها الميزانية في الحياة الاقتصادية، فإن إعدادها يتطلب الدقة في اتخاذ الاحتياطات والإجراءات اللازمة بجدية لتكزن التقديرات قريبة من

(1) لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد وإدارة أعمال، كلية العلم الاقتصادية، تخصص اقتصاد وإدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة وهران، 2013-2014، ص155.

الواقع، وتولي السلطات البلدية لعملية إعداد الميزانية أهمية كبيرة وهذا لانعكاسها على التنمية المحلية والوطنية، لذا يجب أن تكون عملية التحضير مبنية على أسس ثابتة وحجج مقبولة لجعل الموارد المحلية في خدمة المواطنين.

ولتمكينها من تحضير ميزانياتها، يبلغ مدير الضرائب للولاية كل سنة الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغ التحصيلات المنتظرة فيما يخص الضرائب والرسوم التي تقوم مصالحها بتحصيلها لفائدة هذه الجماعات، ويتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في ميزانية السنة.

وبعد وضع مشروع الميزانية يعرض على اللجنة المختصة بالمالية التابعة للمجلس الشعبي المختص لتبدي رأيها فيه قبل أن يعرض على المجلس الشعبي نفسه للمناقشة والتصويت عليه في جلسة علنية⁽¹⁾.

ثانيا: التصويت على الميزانية.

يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية والمجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية ويكون ذلك ضمن شروط ومواعيد قانونا:

1 شروط التصويت على الميزانية:

يجب التصويت على الميزانية المحلية بصفة إلزامية على أساس التوازن وذلك خلافا لما هو معمول بالنسبة لميزانية الدولة، ولقد ورد النص على هذا المبدأ في المادة 179 من قانون البلدية: تشمل ميزانية البلدية قسمين: قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات تتوازن وجوبا، كما أكد على هذا المبدأ قانون الولاية في المادة

(1) خالد سمارة الزغبى، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، دراسة مقارنة المملكة المتحدة، فرنسا، يوغوسلافيا، مصر، الأردن، إدارة البحوث للمنظمة العربية للعلوم الإداري، عمان 1985، ص26.

158 التي تنص على وجوب تصويت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية على أساس التوازن.

والملاحظ هنا أن المشرع لم يكتفي بالنص على مبدأ التوازن، بل قام بتحديد الوسائل القانونية الكفيلة بضمان احترام هذا المبدأ. ففي حالة ما صوت المجلس الشعبي على الميزانية وهي غير متوازنة تقوم السلطة الوصية المكلفة بالمصادقة عليها بإرجاعها خلال 15 يوما من استلامها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي الذي يطرحها وعلى المجلس للمداولة فيها من جديد وذلك في غضون 10 أيام، وإذا صوت عليها مجددا بدون توازن تتولى السلطة الوصية ضبطها. ويطبق نفس الإجراءات إذا لم ترد الميزانية المحالة للمداولة الثانية لهذه السلطة في مهلة شهر واحد ابتداءً من تاريخ إرجاعها من قبل السلطة.

2 مواعيد التصويت على الميزانية:

إن الميزانية المحلية تتشكل أساسا من ميزانية أولية وميزانية إضافية، ولقد حددت تواريخ التصويت على هذه الوثائق المالية في المادة 181 من قانون البلدية والمادة 165 من قانون الولاية كآتي:

- بالنسبة للميزانية الأولية يجب التصويت عليها إلزاميا قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها.

- أما الميزانية الإضافية يصوت عليها قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تطبق عليها.

ويجري التصويت على اعتمادات ميزانية البلدية بابًا بابًا ومادةً مادة.

كما يمكن للمجلس الشعبي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم كما يمكن للوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب، غير أنه لا يجوز تحويل اعتمادات مقيدة بتخصيصات معينة.

أما عن ميزانية الولاية فيتم توزيع النفقات والإيرادات في شكل فصول وفصول فرعية ويتم التصويت عليها فصلا فصلا (المادة 162 من قانون الولاية)، غير أنه لايجوز للوالي أن ينقل الاعتمادات من بند إلى بند آخر داخل فصل واحد، وفي حالة الاستعجال يجوز للوالي نقل الاعتمادات من فصل إلى فصل بالاتفاق مع المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾.

ثالثا: المصادقة على الميزانية.

إن الميزانية المحلية لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها من قبل السلطة الوصية، والهدف من ذلك هو تمتع السلطة الوصية بصلاحية مراقبة مضمون هذه الميزانية. بالنسبة للبلدية فالأصل أن الوالي هو الذي يمارس السلطة الوصية عليها، فلا تنفذ المداولات التي تتناول الميزانيات والحسابات إلا بعد مصادقة الوالي عليها، غير أنه بإمكان هذا الأخير أن يفوض هذه الصلاحية لرئيس الدائرة ولذلك يجوز التصديق حسب الأشكال التالية:

-رئيس الدائرة بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 50 ألف نسمة

-الوالي بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 50 ألف نسمة

وإضافة إلى ذلك فإن البلديات التي يقدر عدد سكانها بـ 30 ألف ساكن فأكثر لا يتم

المصادقة على ميزانيتها إلا بعد عرضها على لجنة وزارية مشتركة مكونة من ممثلين عن

(1) القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية، والقانون رقم 07-12، المتضمن قانون الولاية.

وزارتي المالية والداخلية. أما بالنسبة للولاية فيتم المصادقة على ميزانيتها من قبل وزير الداخلية⁽¹⁾.

المبحث الثاني

الموارد المالية للجماعات المحلية

تحتاج الجماعات المحلية من أجل تلبية المتطلبات المتعددة لسكان الجماعة المحلية وإشباعها تحتاج إلى وجود موارد مالية تدعم بها الميزانية المحلية حتى تتمكن من ممارسة صلاحيات وتلبية الاحتياجات عن طريق إنفاق الأموال التي تحصل عليها تلك الموارد. وبالتالي سنتطرق في هذا المبحث لدراسة الموارد الجبائية للجماعات المحلية في المطالب الأول، وخصصنا المطالب الثاني لدراسة الموارد غير الجبائية.

المطلب الأول

الموارد الجبائية للجماعات المحلية

إن الوظائف المتعددة التي تتولاها الجماعات المحلية في مختلف الميادين تتطلب توفرها على موارد ذاتية ثابتة تضمن لها النجاح في النهوض الاجتماعي والاقتصادي والثقافي وسنحاول التعرف على أهم الموارد الجبائية للجماعات المحلية ضمن المطلب.

الفرع الأول: الموارد الجبائية المخصصة كلياً للجماعات المحلية.

⁽¹⁾ خالد سمارة الزغبى، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المرجع السابق، ص27.

تتشكل من مجموع الموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية، ويعود جزء منها للصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتتكون من الضرائب والرسوم التالية:

أولاً: الرسم على النشاط المهني.

يطبق الرسم على النشاط المهني على المكلفين بالضريبة، سواء الذين يمارسون نشاطا تجاريا أو صناعيا، أو الذين يزاولون نشاطا غير تجاريا، وهذا في المكان الذي توجد به مقر المؤسسة بالنسبة للشركات، ومكان ممارسة المهنة بالنسبة للأشخاص وحل محل الرسم على النشاط الصناعي والتجاري، والرسم على النشاط غير التجاري⁽¹⁾. وأحدث بموجب القانون رقم 95-27 المؤرخ في 1995/12/03 المتضمن قانون المالية لسنة 1996⁽²⁾. يتم توزيع عائداته بالنسب التالية:

-الولاية 0.59%

-البلدية 1.30%

-الصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.11 %⁽³⁾.

ثانيا: الدافع الجغرافي.

هي الضريبة على عاتق المستخدم يقوم بدفعها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون والمؤسسات المستقرة في الجزائر أو التي تمارس نشاطها بها، وتدفع كل المبالغ لقاء

(1) المواد 217 و 218 و 219 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

(2) الجريدة الرسمية، العدد 82، لسنة 1995.

(3) المصدر وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب.

المرتبات والأجور والتعويضات والأتعاب والمعاشات، ويتم حسابها بتطبيق نسبة 4%،⁽¹⁾ على كتلة الأجور والتعويضات، ونسبة 1% بالنسبة للمعاشات والريوع العمرية.

وقد كان حاصل هذه الضريبة يوزع بين الدولة والجماعات المحلية قبل صدور قانون المالية 1986، حيث أصبح يخصص محصول الدفع الجزافي كلية إلى الجماعات المحلية وإن كان يوزع بين هذه الأخيرة وبين الصندوق المشترك للجماعات المحلية وفقا للنسب التالية⁽²⁾:

-نسبة 30 % من المحصول توجه إلى ميزانية البلديات

-نسبة 70 % من المحصول توجه إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية سابقا والذي يحتفظ بنسبة 20% من عائد هذا الرسم.

ورغم أن الدولة بموجب قانون المالية لسنة 1986 قام بتحويل كل محصول هذا الرسم إلى الجماعات المحلية، إلا أنها حرمتها من الضريبة على الأجور بموجب نفس القانون والتي كانت تحصل بنسبة 20% لفائدة هذه الأخيرة⁽³⁾.

وبالتالي فإن هذه التحولات التي تقوم بها الدولة تجعلها تحتفظ بأهم الضرائب والرسوم المدرة للدخل، وبالتالي أصبح من الضروري استقرار الموارد المالية للجماعات المحلية.

ثالثا: الرسم العقاري.

⁽¹⁾ بموجب القانون رقم 01-21 المؤرخ في 22/12/2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2002 تم تخفيض النسبة إلى 4% بعدما كانت تقدر بـ 6% في قوانين المالية السابقة.

⁽²⁾ دراسة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، حول التطور الذي يجب إضافؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، 2001، ص23.

⁽³⁾ رابح غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، 2002، ص12.

يوجه الرسم العقاري في مجمله إلى ميزانية البلديات ويعد الجباية المثالية لها، وتم تأسيسه بموجب الأمر 67-83 المؤرخ في 1967/06/02 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967 ويشمل ما يلي:

- 1- **الرسم العقاري على الملكيات المبنية:** يؤسس الرسم العقاري على الملكيات المبنية الموجودة في التراب الوطني، باستثناء تلك المعفاة من الضريبة صراحة.
- 2- **الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية:** أنشئ هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1992، ويفرض على العقارات غير المبنية ما لم تكن معفية صراحة من الضرائب والرسوم⁽¹⁾.

كما يطبق هذا الرسم على الأراضي الفلاحية حسب المناطق التي توجد فيها هذه الأراضي، غير أن عجز التنظيم الإداري وعدم التحكم في الحضرية العقارية، جعل من مساهمة هذا الرسم ضئيلة⁽²⁾.

رابعاً: رسم التطهير.

هو رسم سنوي باسم مالكي السكن أو المنتفعين به أنشئ بموجب المادة 11 من القانون رقم 83-19 المتضمن قانون المالية لسنة 1984 ويمتد هذا الرسم إلى كل المساكن والمحلات والقطع الأرضية ذات النشاط التجاري والحرفي التي من شأنها ترك النفايات والقمامات، ويعود لصالح البلديات التي تتكفل بإدارة مصلحة إزالة القمامات المنزلية، تتحدد قيمة هذا الرسم حسب طبيعة النشاط وعدد السكان فهي تتراوح بين 500 دج إلى 1000 دج لكل محل معد للاستعمال السكني ومن 10000 دج إلى 100000 دج إذا كانت المحلات

(1) المادة 248 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

(2) دراسة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، المرجع السابق، ص24.

ذات استعمال تجاري أو صناعي أو مهني تنتج نفايات كثيرة وتحدد بمداولة من المجلس الشعبي البلدي.

خامسا: الرسم على السكن.

يفرض هذا الرسم على جميع المحلات ذات الاستعمال السكني أو المهني المتواجدة على تراب البلديات مقر الدائرة وتحدد نسبته بمبلغ 300 دج سنويا للمحلات ذات الاستعمال السكني، بتحميله ثلاثيا بمبلغ 75 دج على فاتورة الغاز والكهرباء.

ومبلغ 1200 دج سنويا للمحلات ذات الاستعمال المهني، ويحصل بتحميله مبلغ 300 دج على فاتورة الكهرباء والغاز ويحصل ذلك لفائدة البلدية المعنية بالرسم⁽¹⁾.

سادسا: رسم الإقامة.

يفرض على الأشخاص الذين لا يقيمون في البلديات، ولا يملكون فيها إقامة خاصة خاضعة للرسم العقاري، ويتم تحصيله عن طريق الفنادق وأصحاب المحلات المستعملة لإيواء المعالين أو السياح ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قابض الضرائب بعنوان مداخل الجباية المحلية البلدية. ويقدر بالنسبة للأفراد بين 10 دج و 20 دج لكل شخص و 50 دينار بالنسبة لعائلة نتيجة الإقامة في الفنادق أو الحمامات السياحية أو المحطات السياحية⁽²⁾.

الفرع الثاني: الموارد المخصصة جزئيا للجماعات المحلية.

(1) لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، دراسة تطبيقية، المرجع السابق، ص 103-104.

(2) تسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة؟، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009، ص 96-97.

إن الموارد الجبائية المخصصة جزئياً للجماعات المحلية تتقاسمها هذه الأخيرة مع الدولة إضافة إلى النسب التي تعود للصندوق المشترك للجماعات.

أولاً: الرسم على القيمة المضافة.

يعتبر هذا الرسم من أهم الموارد الجبائية للبلديات وذو مردودية عالية، ويكون على عاتق المستهلك ويطبق على عمليات بيع الأشغال العقارية، والخدمات غير الخاضعة لرسوم خاصة، وذلك بمعدل عادي 17% ومعدل منخفض 7%(1).

وقد حل هذا الرسم محل الرسم الوحيد الشامل على الإنتاج (TUGP) والرسم الوحيد الشامل على الخدمات (TUGPS) بموجب قانون المالية لسنة 1991(2).

وقد نص قانون التكميلي لسنة 2001 على إلغاء تطبيق الرسم على القيمة المضافة بنسبة 7 % على صغار التجار الخاضعين للنظام الجزافي، والذين لا يتجاوز رقم أعمالهم 1.5 مليون دج(3).

ثانياً: الرسم على الذبح.

يتم تحصيله لصالح البلديات بمناسبة ذبح الحيوانات ذات اللحوم الاستهلاكية ويتم حسابه على أساس وزن الحيوانات التي يتم ذبحها بمعدل 5 دج للكيلوغرام، بين البلدي والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وهو ذو مردودية ضعيفة مقارنة بالموارد الأخرى.

ثالثاً: الضريبة على الممتلكات.

(1) المواد 1 و 2 و 3 و 4 و 12 و 23 من قانون الرسوم على رقم الأعمال، الصادر عن وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، نشره 2005.

(2) القانون 90-36 المؤرخ في 14 جمادي الثاني 1411 هـ المتضمن قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية العدد 57 لسنة 1991.

(3) القانون رقم 01-21 المؤرخ في جويلية 2001 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001.

تم تأسيس الضريبة على الممتلكات بموجب المادة 247 من المرسوم التشريعي 93-01 المتضمن قانون المالية لسنة 1993، لتعوض ضريبة التضامن الوطني التي كانت مطبقة إلى غاية سنة 1998⁽¹⁾.

يخضع للضريبة على الممتلكات الأشخاص الطبيعيون الذين اختاروا موطنهم الجبائي في الجزائر نظرا لأملاكهم الموجودة فيها أو في الخارج، والأشخاص الطبيعيون الذين ليس لهم موطن جبائي في الجزائر نظرا لأملاكهم الموجودة في الجزائر.

تحدد الضريبة بتطبيق جدول تدريجي على جميع الممتلكات، ويقدر معدله الحد الأعلى بنسبة 2.5% والتي تم تعديلها سنة 2005 بموجب المادة 14 من القانون 05-16 المتضمن قانون المالية لسنة 2006 من 0.25 إلى 1.5 حسب قيمة الأملاك الخاضعة للضريبة⁽²⁾.

ويتم تحديد توزيع محصول الضريبة على الممتلكات التالية:

- الدولة بنسبة 60 %
- البلديات بنسبة 20 %
- نسبة 20 % تدرج في الحساب الخاص رقم 302-050 تحت عنوان "الصندوق الوطني للسكن"⁽³⁾.

رابعا: قسيمة السيارات.

(1) رايح غضبان، المرجع السابق، ص 24.

(2) الجريدة الرسمية، العدد 85 لسنة 2005.

(3) المواد 299 إلى 307 من قانون الطابع الصادر عن وزارة المالية، لسنة 2005.

يتحمل هذه القسيمة كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة، ولا تكون ضمن القائمة المعفاة من دفع الضريبة، وتحدد القسيمة حسب سن السيارة وحمولتها بالنسبة لكل نوع من أنواعها:

-نفعية واستقلالية

-نقل المسافرين

-سياحة وسيارات مهياة حسب قوة السيارة⁽¹⁾.

المطلب الثاني

الموارد غير الجبائية

إن عدم تحمل الجماعات المحلية تغطية كافة حاجات سكانها بمواردها الذاتية فحصيلية الضرائب والرسوم وإيرادات الأملاك العامة لا تكفي لتنفيذ المشاريع وتقديم الخدمات اللازمة لسكانها، فإن ذلك يستدعي البحث عن مصادر أخرى لتمويل الخدمات خارج نطاق الموارد الجبائية الذاتية.

تتمثل هذه المصادر في موارد مالية غير جبائية والتي تتكون من الأملاك والقروض وإعانات الدولة بالإضافة إلى إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية والتي سنتناولها بالتفصيل.

الفرع الأول: موارد الأملاك.

تكتسي أملاك الجماعات المحلية أهمية بالغة في ماليتها وذلك ما يدعم إستقلاليته المالية عن السلطة المركزية عندما يتم استغلال الأملاك العقارية المتواجدة بإقليم الدولة أو الولاية أحسن استغلال.

⁽¹⁾ المصدر: وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب.

وتشمل هذه الموارد ما يأتي:

أولاً: الموارد المحصل عليها من الأملاك المتنازل عليها للبلديات ومن أمثلتها:

1 - تأجير وتسيير المحلات التجارية ذات الطبيعة السياحية

2 - استغلال قاعات العرض السينمائية

3 - الاستغلال والتسيير المالي للمركبات الرياضية

ثانياً: الموارد الناتجة عن الاحتياطات العقارية وتمثل:

1 - المقاولات والورشات والمنشآت التي تملكها الجماعات المحلية

2 - الغابات والأراضي والمباني والمساحات المخصصة للتخزين والأسواق

3 - استغلال المصالح العمومية البلدية والولائية مباشرة أو عن طريقي الامتياز

وتتميز موارد الأملاك بالجزائر رغم تنوعها الكبير بقلّة مردوديتها إذ لم يتجاوز

عائدات هذه الأملاك بين سنتي 1995 و 1999 بالنسبة للبلديات 16.5 مليار دينار وبالنسبة للولايت 1.1 مليار دينار.

هذه المردودية الضعيفة تعود أسبابها إلى قلة الاهتمام بالأملاك المحلية وإهمالها

إضافة إلى سوء استغلالها مما جعل مساهماتها ضئيلة في تمويل الجماعات المحلية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: موارد القروض.

تعتبر القروض من الموارد المالية التي تلجأ إليها الجماعات المحلية بغرض تمويل

عمليات التجهيز والاستثمار، حيث أن القانون الصادر في 1964/08/10 المتضمن

(1) تسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 101-102.

القانون الأساسي للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط قد حدد نظام القروض الذي يقدم للجماعات المحلية والذي كان الصندوق الوحيد الذي تتعامل معه هذه الأخيرة⁽¹⁾.

يتخذ قرار اللجوء إلى القرض ويتم التصويت عليه من طرف المجالس الشعبية المنتخبة للجماعات المحلية المعنية، حيث يتم تحديد بموجب مداولة قيمة القرض ومدة الإنجاز، ليتم بعد ذلك المصادقة من طرف السلطات الوصائية، ويتم تسديده بإدراجه في الميزانية، حيث يسجل إجمالي القرض في قسم التجهيز والاستثمار والفوائد تسجل في قسم التسيير.

وابتداء من 1957 أصبح هناك نظامان للقروض التي تستفيد منها الجماعات المحلية.

-الأول خاص بالقروض التي تمنحها الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط

-ونظام ثاني متعلق بالقروض التي يمنحها القرض العبي الجزائري

وبصدور المرسوم 80-08 المؤرخ في 1985/04/30 المتضمن إنشاء بنك التنمية

المحلية فقد تم تحديد دور هذا الأخير في تمويل الجماعات المحلية بالقروض، حيث يقوم

هذا البنك أساسا بتقديم القروض على مختلف أشكالها، والتي من شأنها أن تساهم في

التطور الاقتصادي والاجتماعي للجماعات المحلية، ويمكن أن تكون ذات قروض ثابتة

وتمتد إلى 30 سنة وهي عادة قروض مستعملة غير أنها لا تستجيب للحاجيات المتزايدة

للجماعات المحلية، أو تكون قروض متغيرة أو القابلة للمراجعة فهي تستجيب مع التطورات

التي عرفت السوق المالية الجزائرية، تتميز بأنها تتحمل عد مخاطر خاصة في حالة نسبة

الفوائد⁽²⁾.

(1) تسمبال رمضان، المرجع نفسه، ص 101، 102، 103.

(2) رابح غضبان، المرجع السابق، ص 97.

وتتميز الوضعية الحالية للقروض التي تستفيد منها الجماعات المحلية بجمود شبه كلي⁽¹⁾، نتيجة الاحتكار الممارس من طرف بنك التنمية المحلية بموجب المادة 04 من المرسوم رقم 85/85 المذكور آنفا والذي يتنافى مع مقتضيات الاقتصاد السوق وما يتطلبه من ضرورة الانفتاح والمنافسة بين مختلف المؤسسات المالية البنكية.

لقد أدت هذه الوضعية إلى الحد من لجوء البلديات والولايات إلى القروض، إضافة إلى غياب ثقافة اقتصاد السوق المحلي، وهو الأمر الذي يفسر فعدم وجود أرقام وإحصائيات واضحة عنها.

لقد أصبحت الجماعات المحلية اليوم مطالبة بالبحث عن مصادر للتمويل المحلي وعدم الاعتماد فقط على الطرق التقليدية وتقديم أفضل الضمانات لجلب القروض.

الفرع الثالث: إعانات الدولة.

نظرا لعدم كفاية موارد الجماعات المحلية، فإن السلطات المركزية تخصص إعانات لها لمواجهة ضعف مالية هذه الجماعات، وتعد أهم المواد المالية بعد الموارد الجبائية، حيث أنه وفي ضعف الموارد المالية وسوء توزيعها يصبح تدخل الدولة أمر ضروري لإعادة التوازن المالي لهذه الجماعات.

وسيتيم دراسة إعانات الدولة من خلال التطرق إلى طبيعتها وأهدافها ثم الذي تقدم فيه. لمنحها للجماعات المحلية دون إلزامها بردها⁽²⁾، وذلك قصد المساهمة في أعباءها المالية، وتحقيق المساواة في مقدرتها، والحد من مشكل عدم التساوي في الموارد المالية⁽³⁾.

(1) عبد الصدي شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية وإمكانية تطوره، مذكرة ماجستير في الحقوق إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2003، ص 20.

(2) حسين صغير، دروس المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية، 2000، ص 34.

(3) عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة العامة، دار النهضة، بيروت، ص 42.

وكانت تقدم لإنجاز برامج وعمليات محددة، وأصبحت اليوم تغطي برامج أكثر شمولية، وتراعي الدولة في تقديم هذه الإعانات طبقاً للمادة 172 من القانون البلدية 10-11 والمادة 154 من ائنون الولاية 07-12 اعتبارات تتمثل في:

- التفاوت في مداخل البلديات والولايات
- النقص في تغطية النفقات اللازمة
- الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المتناسبة والمهام المنوطة بالبلديات والولايات قانوناً.

وهكذا فقد حددت هاتين المادتين المجال والأولويات التي يتوجب مراعاتها عند تقديم الإعانات للبلديات والولايات⁽¹⁾.

إن ضعف الموارد الذاتية للجماعات المحلية، يجعلها في حاجة دائمة إلى إعانات الدولة لتلبية حاجياتها المحلية المتزايدة، إضافة إلى كون هذه الإعانات من شأنها كبح المغالاة في فرض الضرائب، والذي يؤدي حتماً إلى انخفاض حجم الرفاهية الاقتصادية⁽²⁾.

ورغم كل ذلك فهي تبقى وسيلة التمويل الوحيدة للعديد من البلديات الفقيرة، التي تبحث عن التضامن الوطني أكثر من اهتمامها باستقلالها المالي.

ثانياً: الإطار الذي تقدم فيه الإعانات.

تقدم الإعانات في إطار تنفيذ المخططات البلدية وكذا البرامج الممركزة.

أولاً: المخططات البلدية للتنمية.

(1) القانون رقم 10-11 المؤرخ في أول شعبان عام 1432هـ، الموافق لـ 03 يوليو 2011، المتضمن قانون البلدية والقانون رقم 07-12 المؤرخ في 07 ربيع الثاني عام 1433هـ الموافق لـ 29 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية.

(2) عبد المنعم فوزي، المرجع السابق، ص428.

هي برامج عملا تقررها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني، ويتم إنجازها عبر مراحل، حيث تكفل كل بلدية بإعداد واعتماد مشاريعها التنموية وترفعها للولاية ثم وزارة التخطيط في السابق، وغير أنه ابتداء من سنة 1988 لم تعد المشاريع تخضع لمصادقة وزارة التخطيط⁽¹⁾.

تحتوي إعانات البلدية للتنمية على مجموعتين من العمليات تخص التجهيز والاستثمار، ومن خلالها تستفيد البلديات من إيرادات غير مباشرة، تمنح في قسم التجهيز والاستثمار لميزانياتها السنوية.

ف نجد أن كل بلدية تحضر قوائم تسجل بها مجموعة من العمليات الخاصة بالتجهيز والاستثمار، وتوضع هذه القوائم اسم المشروع ونوعه والمبلغ المالي المقدّر له، مع الدراسات والتهيئة التقنية بحيث تكون مسابقة لما هو وارد في المخطط، وإلا يتعرض المشروع للرفض من طرف السلطة الوصية.

ويتم تمويل هذه الإعانات من طرف ميزانية الدولة، إذ وبعد موافقة السلطة الوصية على تلك القوائم والمشاريع ترسل إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والقباض البلدي، حيث يتم إشعار البلدية بواسطة رخصة برنامج مسجل عليها جميع المشاريع التي تمت الموافقة عليها، مع المبلغ المالي الإجمالي لكل عملية، بالإضافة إلى الفصل الذي تدخل فيه هذه العملية، حيث نوع المشروع باعتبار أن هناك مواد وفصول تدخل فيها العمليات.

بعد ذلك يستدعي المجلس الشعبي البلدي من طرف رئيسه، للتصويت على هذه الأموال التي تدخل في قسم الإيرادات وتسوى في الميزانية الإضافية لتلك السنة، وتقوم البلدية بتحضير جدول مفصل لكل عملية لكل تتضمن الوضعية المالية والتقنية لكل مشروع.

(1) لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، ص11.

أما المبالغ التي تم صرفها من قبل القابض البلدي فترسل فيما بعد إلى الجهات المختصة للمراقبة والمتابعة، وبالنسبة للأموال التي لم تستهلك فهي تعاد إلى خزينة الدولة قبل انتهاء السنة المالية⁽¹⁾.

⁽¹⁾ محمد بن مالك، ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، ص92.

قد تواجه قضية التمويل المحلي مشكلة تتمثل في عدم كفاية الموارد المالية للجماعات المحلية في تغطية كافة متطلبات مواطنيها بصورة تجعل مجالس تسيير وإدارة الجماعات المحلية مشغولة وعاجزة عن المحافظة على تلك الموارد واستقلالها وهذا ما ينعكس على الوضعية المالية تلك الجماعات.

فالمشاكل المتعددة التي تعاني منها الجماعات المحلية في مجال ماليتها وانعكاساتها السلبية على التسيير المحلي يؤدي بنا إلى البحث عن الحلول المناسبة لمعالجة هذه الحالة وإدخال إصلاحات على ماليتها حتى تستجيب للتحويلات الاقتصادية وتحقيق النجاح في التسيير المالي.

فالحلول أو الإجراءات المقترحة لا بد أن تنطلق من مبدأ مكرس قانونا وهو أن فعالية أداء الجماعات المحلية يكون مقترن بحسن التنظيم الإداري والاستغلال الأمثل للموارد البشرية بغرض حسن استعمال الموارد المالية المتاحة، وبالتالي فإن كل مهمة جيدة مسندة إلى الجماعات المحلية تكون مرفقة بالوسائل الضرورية لتأديتها.

وبالتالي سنعرف في هذا الفصل على عوامل ضعف التمويل المحلي وانعكاساتها على الجماعات المحلية (المبحث الأول) والتي تأخذها بدورها لاستخلاص مختلف الإجراءات والاستراتيجيات التي تساهم في تغيير أنماط التمويل المحلي إلى الأحسن (المبحث الثاني).

المبحث الأول

عوامل ضعف وعدم نجاعة التمويل وانعكاساتها على الجماعات المحلية

رغم تعدد وتنوع الموارد المالية للجماعات المحلية، إلا أنها تبقى ضعيفة ودون مردوديتها الحقيقية، ويعود سبب هذا الضعف إلى عدم تحكمها في مواردها المالية، واعتمادا على وسائل التمويل التقليدية لم تعد تتماشى والتطورات الاقتصادية والاجتماعية في مختلف المجالات التي يتعين على الجماعات المحلية الإضطلاع بها. ولقد أدى هذا الضعف إلى تفاوت الإرادات الفتى تحصل عليها الجماعات المحلية بحسب نشاطاتها.

وعليه سيتم دراسة عوامل ضعف وعدم نجاعة التمويل المحلي في المطلب الأول، وخصصنا المطلب الثاني لدراسة انعكاسات هذا الضعف على الجماعات المحلية.

المطلب الأول

عوامل ضعف وعدم نجاعة التمويل المحلي

إن ضعف التمويل المحلي مرتبط بعدة عوامل، والتي منها ما يعود وسائلها المالية، ومنها ما يرجع إلى التنظيم الإقليمي والوسائل التي أثرت بشكل كبير عليها. وعليه سيتم تناول دراسة العوامل المرتبطة بالتمويل المحلي في فرع أول والعوامل المرتبطة بالتنظيم الجماعات المحلية في فرع ثاني.

الفرع الأول: العوامل المرتبطة بالتمويل المحلي للجماعات المحلية.

يمكن إرجاع أسباب ضعف التمويل المحلي وعدم نجاعته إلى ضعف الجباية المحلية نتيجة احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية وأكثرها مردودية، وعدم وجود معايير موضوعية في توزيع مواردها، إضافة إلى فشل الإعانات في تغطية الفوارق الموجودة في الموارد المالية للجماعات المحلية الفقيرة⁽¹⁾.
وتتمثل هذه العوامل:

أولاً: احتكار الدول لأهم الموارد الجبائية

تستحوذ الدولة على أهم الموارد الجبائية والأكثر مردودية، وتتخذ النسبة الأكبر عند التحصيل وذلك زيادة على تحديدها الشبه الأحادي للحاجيات المحلية بصفة منفردة، ودون استشارة المنتخبين المحليين، والذين يفترض أنهم على إطلاع كافٍ بهذه الحاجيات.
ويظهر ذلك بصفة واضحة في الرسم على القيمة المضافة حيث تأخذ الدولة نسبة 85% تاركة الرسوم المحدودة للجماعات المحلية، إضافة إلى إدماج الرسم على عمليات البنوك في الرسم على القيمة المضافة الذي يحصل قبل ذلك كاملاً لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتحويل لصالحها الضريبة على الأجور التي كانت تحصل بنسبة 20% قبل سنة 1986 لفائدة الجماعات المحلية.

وبالرغم من وجود نشاط إقتصادي هام على المستوى المحلي، إلا أن تأثير ذلك على الموارد الجبائية يبقى جد محدود بفعل احتكار الدولة لأهم تلك الموارد، بينما تبقى الجماعات التي تتعدم فيها النشاطات الاقتصادية تعيش فقط على الإعانات⁽²⁾.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 14_116 المؤرخ في 22 جمادي الأول عام 1435 الموافق ل 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان الاجتماعي المحلة ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 14_116 المؤرخ في 22 جمادي الأول عام 1435 الموافق ل 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان الاجتماعي المحلة ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

قد يفهم من استحواذ الدولة على أهم الموارد الجبائية يعود للحجم الكبير من الأعباء التي تواجهها، غير أن للجماعات المحلية مهام وواجبات لا تقل أهمية عن أعباء الدولة وتتطلب موارد جبائية كافية تمكنها من الاضطلاع بمهامها، ومواجهة مشاكلها الكبيرة والتي يزيد في تعقيدها عدم تفهم المواطنين لوضعيتها المالية، فقد أصبح تعزيز الاستقلالية الجبائية المحلية أمرا ضروريا يمكن المواطنين من مراقبة أحسن لاستعمال الضرائب التي يدفعونها.

ثانيا: وجود معايير موضوعة في توزيع الجباية المحلية

زيادة على إحتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية، فإن الجباية المحلية مؤسسة على قيم ومعايير جامدة لا تمثل قدرات المكلفين بدفعها، كما لا تستجيب للحاجيات الجديدة للجماعات المحلية التي تعرف نشاطا وحيوية كبيرين. فإذا كان احتكار الدولة لتحدي وتوزيع الموارد الجبائية يعد من صميم اختصاصاتها، فإنه يفترض أن تكون هناك عدالة أكبر في توزيع المحصول الجبائي.

ذلك أن الدولة عند قيامها بتوزيع الضرائب والرسوم التي بواسطتها تمول الميزانيات المحلية، وتلك تحول إلى ميزانيتها، يفترض في ذلك ان تمارس اختصاص تقديري لا احتكاري تهمين فيه على أهم الموارد الجبائية⁽¹⁾

ولقد أصبح تأسيس معيار موضوعي عادل في توزيع الجباية، وقائم على معطيات اقتصادية وجغرافية ضرورة ملحة، خاصة مع اتساع دور وأعباء الجماعات المحلية في مختلف مجالات التنمية.

كما أن وضع قواعد عامة في توزيع الجباية فتطبق على كافة الولايات وجميع البلديات بنفس والنسب، أصبح أمرا لايتماشى مع المعطيات الاقتصادية والاجتماعية الحالية

(1) غضبان رايح ، المرجع السابق، ص39.

لهذه الجماعات، ومن تفاوت في إمكاناتها الجبائية لعدم وجود عدالة في فتوزيع الثروات على المستوى الوطنية، وهو ما أدى إلى ظهور بلديات وولايات غنية وأخرى معدومة الموارد.

وعليه ينبغي إشراك ممثلي الجماعات المحلية في تحديد نسب ووعاء الضريبة حسب إمكانات كل جماعة محلية من أجل تفعيل نظام الجباية المحلية.

ثالثا: المركزية المفرطة للضريبة.

يقوم النظام الجبائي في الجزائر على مبدأ استقلالية الضريبة حيث أن فرضها هي مسألة قومية تختص بها السلطة التشريعية ⁽¹⁾. ونظرا لتمتع الجماعات المحلية بالاستقلال المالي المفروض أنها تتمتع بتشريع ضريبي خاص حتى وإن كان من الصعوبة الاعتراف لها بهذا التشريع الضريبي من الناحية العملية إضافة على التشريع الضريبي الذي يفرض من الدولة كونها الممول المحلي في الوقت نفسه هو ممول الدولة، مما يؤدي إلى عدم عبئ ضرائب جديدة من قبل الهيئات المحلية ⁽²⁾.

وبالتالي فإن المركزي المفرطة للرسوم والضرائب المخصصة للجماعات المحلية تجعلها في حالة تبعية من حيث تأسيس الضريبة وتحصيلها.

فمسألة فرض الضريبة هي مسألة وطنية تختص بها السلطة التشريعية وهذا ما أكدته مختلف الدساتير ⁽³⁾، حيث أن إحداث الضرائب والرسوم يدخل في مجال القانون وتخضع الضرائب إلى قواعد محددة ومرتبطة في إطار القوانين المالية وقوانين الضرائب وتكون هذه النصوص موضوعة تحت تعليمات تخضع إلى تطبيق الصارم.

⁽¹⁾ شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 171.

⁽²⁾ عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة، نظم الإدارة المحلية، مذكرة دكتوراه، جامع مصر، 1973، ص 212.

⁽³⁾ المادة 122، الفقرة الثالثة من دستور 1996.

فلا يحق للجماعات المحلية قبض أي ضريبة لو لم تكن منصوص عليها وهذا ما يدل على الرغبة في استبعاد تأسيس نظام جبائي محلي مستقل⁽¹⁾.

أما من الناحية تحصيل الضريبة فإن المصالح التي تقوم بتحصيل وقبل الإيرادات الضريبية هي مصالح تابعة للدولة وعلى رأسها القابض على مستوى البلديات، وأمين الخزينة على مستوى الولاية الذي يعتبر موظفا تابعا للدولة وإضافة إلى مصالح الضرائب على مستوى الولايات والبلديات التابعة مباشرة إلى وزارة المالية.

رابعاً: ضعف الموارد غير الجبائية والإعتماد المفرط على الإعانات

رغم تنوع الموارد الجبائية المحلية إلا أن عدم كفايتها تقضي بضرورة أن تكون للجماعات المحلية موارد مالية تدعم تمويلها المحلي، إلا أن هذه العائدات المحلية في الجزائر تقتصر على عائدات الأملاك ذات المردودية الضعيفة تتجه نحو الإعتماد على الإعانات المقدمة من طرف الدولة، مما يعيق إستقلاليتها، وهو ما سيتم توضيحه من خلال:

أولاً: ضعف عائدات الأملاك:

تتميز إيرادات الأملاك بالبلديات والولايات بمساهمتها الضعيفة في ميزانيتها وقلة مردوديتها، فبالنسبة للبلديات فإن المداخيل الجبائية تمثل أكثر من 90% من المداخيل الذاتية لها، في حين تبقى الموارد الناتجة عن أملاكها شبه منعدمة.

وسنبين ضعف إيرادات الأملاك للجماعات المحلية من خلال الجدول الآتي الذي يبين

(1) عمراني زهية، المرجع السابق، ص104.

المبلغ المحصول من هذه الإيرادات بملايير الدينارات.

السنوات	1995	1996	1997	1998	1999	2000
الإرادات	2.898	2.717	3.460	4.429	4.352	6.598

المصدر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

ويظهر من خلال هذا الجدول قلة مداخيل أملاك الجماعات المحلية رغم إتساع مجال هذه الأملاك كما أن إرادات الأملاك بالنسبة للبلديات منذ سنة 1995 إلى سنة 2000 نلاحظ أنها لم تتجاوز نسبة 6.55% من إرادات التسيير للبلديات، ومن هنا نرى ضرورة التوجه إلى تحقيق استثمارات منتجة للدخل عن طريق هذه الممتلكات حتى تحقق نسبة أكبر للتمويل المحلي وهو ما يؤدي إلى تقليص إعتمادها على الإعانات⁽¹⁾.

ثانيا: الإعتماذ المفرط على الإعانات

تتجه الجماعات المحلية في الجزائر نحو الإفراط في الإعتماذ على الإعانات التي تقدمها لها الدولة نتيجة عدم كفاية الموارد المخصصة لها وهذا من أجل ممارسة مهامها واختصاصاتها ذات الأعباء الكبيرة مقابل موارد مالية ذاتية محدودة⁽²⁾. حيث أن الإعانات التي تستفيد منها الجماعات المحلية في إطار قانوني يتم فيه تحديد إجراءات منح الإعانة وكيفية إنشاءها والرقابة عليها، وبالتالي تقيد إستقلالية الهيئات المحلية في ظل إحتفاظ السلطة المركزية بحق الإشراف والتوجيه⁽³⁾.

وفي هذا السياق يرى الأستاذان delaubadère andré et gauemet yves

⁽¹⁾ تسمبال رمضان، المرجع السابق، ص ص 111_112.

⁽²⁾ عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 02.

⁽³⁾ تسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 114.

أن الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية تأخذ مكانة هامة جدا في ميزانيتها ومن الطبيعي أن تجر هذه الإعانات الجماعات المحلية إلى تبعية إتجاه الدولة التي مولتها.

فالجماعات المحلية في الجزائر بقيت تعتمد في مواردها المالية بسبة كبيرة على الإعانات المقدمة من طرف الدولة، والجدول الموالي يبين المبالغ الضخمة التي تمثلها هذه الإعانات في إطار المخططات البلدية والمخططات القطاعية للتنمية.

السنوات	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
المبالغ بملايير الدينارات	369.290	446.449	507.264	562.657	533.994	2220.868	1297.667

من خلال ها الجدول يظهر لنا الإعتماد الكبير على الإعانات المقدمة من طرف الدولة في تمويل الجماعات المحلية بمعدل لا يقل عن 80% في كل الأحوال مقابل عائدات الجباية والأموال التي تمثل أقل من 20% من قيمة الموارد.

هذا الإعتماد المفرط على الإعانات تقدمها الدولة للجماعات المحلية يجعل من استقلالها المالي مستبعدا ففي ضل التمويل المركزي والعجز المالي الذي تعاني منه خاصة البلديات حيث إنتقل عدد البلديات العاجزة ماليا من 52 بلدية سنة 1986 إلى 1280 سنة 2000 وهو العدد نفسه المسجل سنة 2007. وهذا ما يفتح المجال لتدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية ويظهر ذلك من خلال توجيه القرار المحلي حيث حيث أن ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها تعني حريتها في التسيير، ولا يكون لها ذلك في ضل الإعانات المركزية⁽¹⁾.

كما يفتح المجال للسلطة المركزية للتدخل في الشؤون المحلية من خلال تخصيص الإعانات حيث أن الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية تكون في غالبيتها

(1) تسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 119.

مخصصة لمشاريع وقطاعات معينة لا تملك السلطة المحلية حرية التصرف في هذه الإعانات أو تحديد مشاريع التي تمولها.

كما تسمح هذه الإعانات بتدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية في مجال التخطيط التنمية المحلية، حيث وأنه وأمام المبالغ الضخمة الموجهة للجماعات المحلية من طرف الدولة، لجأت هذه الأخيرة إلى تخطيط التنمية المحلية بإدراجها ضمن المخطط الوطني، فمنح المشرع للسلطة المركزية ممثلة في الوالي مسؤولية تنفيذ المخططات البلدية حسب أحكام المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 9 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية.

الفرع الثاني: العوامل المرتبطة بالتنظيم والتسيير المحلي

زيادة على العوامل التي تساهم في عدم نجاعة التمويل المحلي، فهناك عوامل أخرى لا تقل أهمية عنها وقد أثرت سلبا عليه.

وتتمثل هذه العوامل في عدم ملائمة التنظيم الإقليمي للبلاد خاصة بعد تعديلات التي أدخلت سنة 1984.

إضافة إلى عامل آخر وهو ضعف الوسائل البشرية للجماعات المحلية وافتقادها للاطرار المتخصصة، إضافة إلى سوء تنظيم واستغلال الموارد المالية.

وعليه سيتم دراسة عدم ملائمة التنظيم الإقليمي للبلاد، ثم محدودية الوسائل البشرية للجماعات المحلية وأخيرا نتناول بالدراسة سوء التنظيم للموارد المحلية.

أولا: عدم ملائمة التنظيم الإقليمي البلاد

غداة الاستقلال كانت الجماعات المحلية تسير وفقا الموروثة عن النظام الاستعماري إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية⁽¹⁾. وقد تميزت هذه الوضعية الإنتقالية بصعوبات بالغة نجمت بالخصوص عن الرحيل للأوروبيين، محدثين شللا كاملا في الوظائف التي كانوا يمارسونها.

وأصبحت البلديات التي كان عددها يقدر ب 1535 بلدية في حالة جمود تام، لغياب التآطير البشري والإنخفاض الشديد في الموارد المالية من جهة، والذي قابله ارتفاع كبير في النفقات من جهة أخرى.

فقد إنخفضت مداخيل الرسم على النشاط المهني بنسبة 50% لغياب الشبه الكامل للموارد الخاضعة للضريبة⁽²⁾. إضافة إلى صعوبة تحصيلها كنتيجة حتمية للأوضاع غير المستقرة التي كانت تعرفها البلاد في تلك الفترة، وما خلفه من انعكاس سلبي على النشاط الاقتصادي والاجتماعي.

وعلى إثر إلغاء المجالس العامة منذ 1962، تم تتصيب لجان التدخل الاقتصادي والاجتماعي والتي كانت مكلفة بمساعدة حكام المقاطعات في مهام إعادة تنظيم المقاطعات وفي برامج إعادة التجهيز الوطنية، ولجأت الدولة كحل إضطراري إلى تقليص عدد البلديات من 1535 إلى 676 بلدية، وهذا بموجب الأمر رقم 421_63 المؤرخ 28_10_1963⁽³⁾. وذلك بهدف تجميع الوسائل المادية والبشرية والمالية للتكفل بحاجيات المواطنين خاصة و أن إمكانيات الدولة لم تكن تفي

(1) الأمر رقم 167_62 المؤرخ في 31 ديسمبر المتضمن استمرار العمل بالتشريعات النافذة بتاريخه وحتى إشعار آخر.

(2) الأمر رقم 24_67 المؤرخ في 18_07_1997 المتضمن قانون البلدية (عرض الأسباب)

(3) دراسة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، حول التطور الذي يجب إضفاءه على تسيير المالية المحلية في منظور إقتصاد السوق، 2001، ص 13، وكذلك شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 93_94.

بالحاجبات المحلية، إضافة إلى أن التنظيم الإداري الموروث عن الإستعمار، لم يكن يتماشى مع الإختيارات السياسية.

وقد تبع ذلك تنصيب المجالس الشعبية البلدية والمجالس الاقتصادية والإجتماعية على مستوى الولايات، والتي كانت تمثل مسبقا المجالس الشعبية الولائية، غير أنه وأن أردت هذه الإصلاحات إلى تحسين موارد البلديات، فلقد وضعتها في حالة تبعية مالية شديدة للدولة.

وبعد إضافة 15 بلدية في سنة 1972 أصبح عدد البلديات 691، ثم تبعه إعادة تنظيم ولاية الجزائر في سنة 1977، وهو ما تطلب إنشاء 13 بلدية وهي المجالس الشعبية لمدينة الجزائر⁽¹⁾.

ولقد كان في خلال كل هذه الفترة تطور عدد البلديات والولايات، إلى غاية سنة 1984، أين قررت السلطات العمومية إنشاء بلديات وولايات جديدة في إطار سياسية تدعيم اللامركزية، فبموجب القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04-02-1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد أضيفت 17 ولاية و 837 بلدية جديدة، أي أكثر من ضعف عدد البلديات المتواجدة من قبل، وقد نجم عن هذا التقسيم مشاكل كبيرة في تمويل الجماعات المحلية، خاصة وأن أغلبها يعاني من نقص إن لم يكن انعدام ففي الموارد المالية⁽²⁾

ثانيا: محدودية الوسائل البشرية للجماعات المحلية

بالإضافة إلى عامل التنظيم الإقليمي الذي يؤثر على مالية الجماعات المحلية، فإنها تعاني من ضعف كبير في المورد البشرية ونقص فادح في الإطارات المسيرة لها، وقد وجدت

(1) محمد الصالح زروالية، التنظيم الإقليمي في الجزائر، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، 2002، ص 95.

(2) عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 43.

الجماعات المحلية نفسها أداة الإستقلال أما عجز بشري شبه كامل، كما شهد التنظيم الإداري أزمة كبيرة نتيجة المغادرة الجماعية للأوربيين العاملين بالإدارات العمومية⁽¹⁾، وهو ما دفع بالدولة إلى بذل مجهودات بقاء بتقليص عدد البلديات، حي صدر المرسوم رقم 62-503 المؤرخ في 19-07-1962 والذي خفض من شروط الالتحاق بالوظيفة العمومية⁽²⁾

هذا النقص الفادح في الإطارات يعني عدم قدرة الجماعات المحلية على تسيير ماليتها، وبالتالي ارتباطها الدائم بالدولة وذلك بقاء بتوزيع وتحويل الموارد المالية ومراقبة تسييرها، وقد أقر المدير العام للضرائب بأن الجماعات المحلية وخاصة البلديات تبقى العنصر الفقير فيما يخص الموارد البشرية وتعاني نقصا في التأطير وهو ما ساهم في عدم نجاعة سياسة التمويل المحلي.⁽³⁾

ثالثا: سوء تنظيم وتسيير واستغلال الموارد المحلية

يعد سوء التنظيم وعدم الإستغلال الجيد للموارد المالية المحلية من العوامل الرئيسية التي تساهم في عدم نجاعة التمويل المحلي وبالتالي فهي تحد من الإستقلالية المالية للجماعات المحلية وذلك بحرمانها من مداخيل هامة، حيث أن تطبيق الثورة الزراعية أدى إلى نزاع أراضي زراعية من الجماعات المحلية في إطار التنازل عن أملاك الدولة بموجب القانون رقم 81-01 المؤرخ في 07/02/1981 المتضمن التنازل عن الأملاك العقارية، فبيعت الكير من الأملاك بأثمان بهسة حرمت الجماعات المحلية من احتياطات عقارية كان يمكن أن تشكل لها مداخيل ذاتية، زيادة على إجبار البلديات والولايات على إنشاء وتسيير حظائر لعتادها ووحداتها. الإنتاجية بمقاولات بلدية وشركات ولائية تخضع لقواعد التسيير الذاتي الإشتراكي للمؤسسات كانت نتائجها هي السبب في أزمة الميزانية المحلية.

(1) ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم لإداري، منشورات دحلب، الجزائر، 1999، ص 116.

(2) مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 183.

(3) بودريالة ممد عبود، الإصلاح الضريبي، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان، 2003، ص 122.

وقد طال سوء التسيير حتى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، فرغم المهام التي يتولاها أضيفت له أعباء جديدة حيث تكفل إبتداء من سنة 1995 بمنح مساعدات سنوية للمساهمة في تسيير الحرس البلدي إذ يتكفل بنفقات التسيير رغم أن هذه النفقات تتعلق أساسا بميزانية الدولة، كما يقوم بتقديم إعانات استثنائية للبلديات التي تواجه وضعيات مالية متريدة من أجل تغطية العجز المالي لها وبقدم إعانات لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة، وهو ما يحرم الجماعات المحلية من موارد هامة كان من المفروض أن توجه التجهيز الاستثمار من أجل تحقيق التنمية المحلية.

وبالتالي فمن الضروري تدعي مجلس توجيه هذا الصندوق بأعضاء آخرين من المنتخبين المحليين لإعطاء مزيد من الشفافية في توزيع إعانات هذا الصندوق والتي هي أصلا عائدات جبائية محلية

المطلب الثاني

انعكاسات ضعف التمويل على الجماعات المحلية

من الصعوبة حصر جميع الانعكاسات الناجمة عن ضعف التمويل المحلي، حيث يمتد أثرها إلى كل النشاطات المحلية، وعليه سوف يتم دراسة الانعكاسات المالية، المتمثلة أساسا في ديون البلديات والتي سنتناولها بالدراسة في الفرع الأول، وعدم التحكم في النفقات المحلية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: ديون البلديات

تعاني البلديات من تقادم في مديونيتها حيث وصلت سنة 2001 إلى 26 مليار دج وتعود هذه الديون نتيجة تراكم العجز الذي لم يتم تدركه في كل سنة، رغم الآليات التي

وضعتها المادة 185 من القانون 10-11 لمتضمن قانون البلدية والتي تهدف إلى امتصاص العجز المالي في أقرب الأجل⁽¹⁾.

وقد يرجع جزء من هذه الديون إلى السياسة المالية غير العادلة المتوازنة للدولة، والتي تتميز بحتكارها لأهم المارد المالية لاسيما الجبائي منها ساهمت بشكل كبير في تفاقم مديونية البلديات..

وهكذا عوضا أن تزود الدولة الجماعات المحلية بالموارد المالية اللازمة لتسيير شؤونها في الوقت المناسب وخاصة الجبائية منها، تجد نفسها مجبرة بعد ذلك على مسح ديونها بمبالغ مضاعفة

إن العجز في ميزانية البلديات لم يكن مطروحا بجدة إلى غاية سنة 1988، بحيث لم يكن يتجاوز عدد البلديات العاجزة 96 بلدية، غير أن الرقم عرف ارتفاعا كبيرا في سنة 1995 ليلبلغ 889 بلدية، ثم يصل إلى 1247 بلدية سنة 2002، وأمام هذه الوضعية الخطيرة والتي أدت إلى جمود نشاط البلديات لجأت الحكومة إلى القيام بمسح جزئي للديون وهذا وفق برنامج محدد، أين يتم تخصيص مبلغ قدره 14مليار دج من أصل 22مليار دج الذي يمثل مجموع مبلغ الديون⁽²⁾ كمايلي:

-6مليار دج في إطار قانون المالية التكميلي لسنة 2000.

-8مليار دج في إطار قانون المالية التكميلي لسنة 2001.

(1) تنص المادة 185 من قانون البلدية على أنه:

"عندما يبين تنفيذ الميزانية، يتعين على المجالس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع وتأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية

"وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي إجراءات الضبط الضرورية جاز للوالي إتخاذ الإذن بامتصاص العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر"

(2) المصدر :وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

إن قيام الدولة بمسح ديون البلديات وإن كان يخفف من الأزمة المالية التي تعرفها، إلا أن هذا الحل لا يقضي على جذور المشكل، نظرا لبقاء أسباب إعادة ظهورها، وما يؤكد ظهور ديون جديدة بعد الإنطلاق في عملية المسح، وبالتالي فإن عدم نجاح سياسة مسح الديون بصفة كلية أو جزئية يؤكد على أن تزويد الجماعات المحلية بالموارد المالية اللازمة للقيام بالمهام المنوطة بها أفضل ضمان لها ولسلامتها المالية، لأن الدولة سوف تضطر بعد ذلك إلى دفع مبالغ مضاعفة فيما بعد لإعادة توازنها المالي، وما يلفت الانتباه وأمام الديون المتراكمة على البلديات، فإن الولايات لا تعاني من مشكل الديون، حيث حققت فائضا ماليا قدره 10 ملايين دينار سنة 1997⁽¹⁾.

وما يمكن استخلاصه من عدم معاناة الولايات من الديون لنا عدم وجود سياسة عادلة في توزيع الموارد المالية للجماعات المحلية، كما يؤكد عدم تمتع البلديات بنفس حجم التمويل المخصص للولايات، وهو ما يقضي ضرورة توفير الدولة الدعم الأكبر للبلديات وجعلها مسؤولة في تسيير مواردها المالية.

الفرع الثاني: عدم التحكم في النفقات المحلية

في ظل ضعف وعدم نجاعة التمويل المحلي، يصبح تحكم الدولة في نفقاتها وتوزيعها بما يتناسب وحاجياتها صعب التحقق، وهذا ما سيتم تناوله من خلال دراسة تحديد وتوزيع نفقات الجماعات المحلية.

أولا: تحديد نفقات الجماعات المحلية

طبقا للمادة 180 من قانون البلدية والمادة 160 من قانون الولاية: فإنه يتم إعداد ميزانية الجماعات المحلية، كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية، والوالي

(1) المصدر: وزارة المالية.

على مستوى الولاية، وهذا بمساعدة المصالح التقنية لكل منهما، ليتم تقديمها إلى المجالس الشعبية المحلية للتصويت عليها.

وفي نفس السياق نصت المادة 138 من قانون البلدية والمادة 163 من قانون الولاية على أنه: يتعين على المجلس الشعبي البلدي والولائي عند التصويت على الميزانية البلدية، ووزير الجماعات المحلية بالنسبة لميزانية الولاية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي.

كما يتوجب على البلديات والولايات القيام باقتطاع ذاتي لتمويل نفقات التجهيز والاستثمار، فوفقا لما جاء في المادة 179 من قانون البلدية في فقرتها الثالثة فإنه يتم اقتطاع من مداخل قسم التسيير في ميزانية البلدية، مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار، وتقابلها المادة 158 في فقرتها الثالثة من قانون الولاية، والتي نصت على وجوب الاقتطاع من مداخل قسم التسيير في ميزانية الولاية لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار⁽¹⁾ ولقد عرفت نسبة الاقتطاع الذاتي عدة تغيرات، وتراوح ما بين 10% و 20% وهي مستقرة أن في حدود 10% وتمثل هذه النسبة الحد الأدنى ويمكن للجماعات المحلية أن تخصص نسبة أكبر، وذلك حسب قدرتها⁽²⁾

إن تحديد القانون للنفقات الإلزامية، التي يتعين على المجالس المحلية المنتخبة إدراجها في الميزانية له ما يبرزه، من حرص المشرع على دفع الجماعات المحلية للتكفل بالنفقات الضرورية كأجور وتكاليف الموظفين التي تمتص النسبة الأكبر من الميزانية، وكذا فرض الاقتطاع من قسم التسيير لتمويل نفقات التجهيز والاستثمار لضمان حد أدنى من التنمية المحلية، ورغم عدم الاختلاف في ضرورة تحديد النفقات الإلزامية إلا أن ضعف الموارد

(1) القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية، والقانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية

(2) رايح غضبان، المرجع السابق، ص 35.

المالية أدى إلى إمتصاص هذه النفقات لنسبة هامة من ميزانية الجماعات المحلية وحد من دورها في تحديد نفقاتها.

ثانيا: توزيع نفقات الجماعات المحلية

أمام ضعف وقلة الموارد المالية وتحديد النفقات الإجبارية، لا يبقى أمام الجماعات المحلية خيارات كبيرة، إذ يصبح عليها التعامل بما هو متوفر لديها من وسائل وبالتالي إهمال شبه تام للمشاريع التنموية والاكتفاء بإعانات الدولة، الأمر الذي يفسر ضعف نفقات قسم التجهيز والاستثمار في ميزانياتها

ففيما يخص نفقات تسيير البلديات فإن أجور ونفقات المستخدمين امتصت نسبة 68% من مجموع نفقات البلديات بين سنوات (1995-1999) وهي تستهلك أعلى نسبة من نفقات التسيير، بينما لا يتجاوز الاقتطاع لصالح التجهيز نسبة 20% في أحسن الأحوال من مجموع نفقات التسيير، وفي مقابل ذلك فقد عرفت نفقات تسيير الولايات تطورا، حيث أنها تتحكم بشكل أفضل في نفقاتها من البلديات حيث لا تمثل الأجور والنفقات الإجتماعية إلا نسبة 23% من مجموع نفقات التسيير، أما النفقات الأخرى فهي تمثل نسبة 50% في مقابل استقرار في نسبة الاقتطاع لصالح التجهيز، وهو ما يؤكد أهمية دور تدخل المشرع بفرض التمويل المحلي، والذي يتجسد بالاقتطاع السالف الذكر وبالرغم من ذلك تبقى نفقات التجهيز أدنى من نفقات التسيير⁽¹⁾.

المبحث الثاني

استراتيجيات تغيير أساليب التمويل المحلي

(1) المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

إن المشاكل المتعددة التي تعاني منها الجماعات المحلية في مجال ماليتها وانعكاساتها السلبية على التسيير المحلي والذي ارتأينا إليه في الفصل السابق يؤدي بنا إلى البحث عن حلول المناسبة لمعالجة هذه الحالة وإدخال إصلاحات على ماليتها حتى تستجيب للتحويلات الاقتصادية وتحقيق النجاح في التسيير المالي.

فالحلول أو الإجراءات المقترحة لابد أن تنطلق من مبدأ مكرس قانونا وهو أن فعالية أداء الجماعات المحلية يكون مقترن بحسن التنظيم الإداري والاستغلال الأمثل للموارد البشرية بغرض حسن استعمال الموارد المالية المتاحة، وبالتالي فإن كل مهمة جديدة مسندة إلى الجماعات المحلية تكون مرفقة بالوسائل الضرورية لتأديتها.

وبالتالي سنتعرف في هذا الفصل على مختلف الإجراءات والاستراتيجيات التي تساهم في تغيير أنماط التمويل المحلي إلى الأحسن.

المطلب الأول

إجراءات خاصة بالجباية

تعتبر الجباية من الموارد الذاتية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية بشكل أساسي، إذ ينبغي تمركز الأنشطة الاقتصادية في الولاية والبلدية بهدف زيادتها غنا ولا يكون ذلك إلا إذا استفادت هذه الهيئات من نسبة مرتفعة من هذه الضريبة

الفرع الأول: تعديل النظام الجبائي

إن تعديل النظام الجبائي يعد من الأساسيات التي تساهم في ارتفاع الطاقة الجبائية للجماعات المحلية من خلال التوزيع العادل لهذه لحصص الجماعات المحلية للجبائية وكذلك والتحصيل المحكم للضرائب.

أولاً: التغيير في توزيع الحصص

هناك توزيع غير عادل لحصص الجماعات المحلية من الجبائية فهي لا تستفيد إلا من الرسوم ذات العائد الضعيف، أما الرسوم المعتبرة فتحتكرها الدولة وهي موزعة بطريقة مركزية، فرغم وجود بعض المداخل التي توصف على أنها جبائية⁽¹⁾ إلا أن الدولة تحصل منها جزءاً معتبراً خاصة إذا تعلق الأمر بالضرائب والرسوم المفروضة على القطاعات الحيوية والتي يكون مردودها كبيراً ولا تستفيد الجماعات المحلية منها إلا بنسب ضئيلة جداً.

أما إذا تفحصنا الموارد الجبائية الموجهة بصفة كلية للجماعات المحلية فنجد أنها ضعيفة المردود على اعتبار أنها تفرض على قطاعات غير حيوية وضعيفة النشاط كالرسم على الإقامة ورسم التطهير... لذلك يجب إعادة النظر في حصة الجماعات المحلية من الجبائية المحلية وذلك بإزالة الخلط بين الدولة وحصص الجماعات المحلية وتوحيد الضريبة مع التوسيع من حجم الفئة الخاضعة للضريبة، بحيث تستفيد منها جهة واحدة فقط دون أن يكون هناك تداخل في أقسام الضريبة .

ومن جهة أخرى هناك اختلال في نظام التوزيع بين البلديات في حد ذاتها وكمثال عن ذلك نجد الرسم على القيمة المضافة المطبق على السلع المستوردة حيث أن المستفيد منه هو البلديات الساحلية التي تحتوي على موانئ أو مطارات في حين أن تلك السلع سيتم

(1) بلعباس سعد كمال الدين، واقع اللامركزية، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة تريض، المدرسة الوطنية للإدارة، تيارت 2005-2006، ص45.

تسويقها فيما بعد إلى بلديات أخرى أين تتم عملية استهلاكها ،أي أن البلدية المستفيدة من الرسم وتلك المستهلكة مختلفان.

لهذه الأسباب تظهر أهمية مراجعة نظام التوزيع الحالي، وذلك عن طريق رفع الحصة التي تستفيد منها الجماعات المحلية خاصة الضرائب والرسوم ذات المردود المرتفع ،إضافة إلى ضرورة توسيع الضريبة والرسوم ضعيفة المردود بشكل لا يعيق التشجيع على الإستثمار مما يسمح حتما بانتعاش ميزانية الجماعات المحلية⁽¹⁾

الفرع الثاني:وضع أليات تحصيل محكمة وفعالة

ويكون هذه التحصيل من عدة جوانب تتمثل في:

أولاً-من حيث التهرب والغش الضريبي

إن بعض الفراغات القانونية تفتح المجال أمام ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي ن وتظهر خطورتهما بالنظر إلى المبالغ المالية الهامة التي تفقدها الخزينة بسببها الأمر الذي يستدعي نوع من الإهتمام الخاص،ويتطلب التسهيل في العمليات الجبائية ،إذ أن الفارق الكبير بين والتقديرات والتحصيلات الفعلية لا يعود فقط إلى الخطأ في التقديرات وإنما ناتج أيضا عن تهرب المعنيين بدفع الضريبة والغش المرتكب من طرفهم ويرجع ذلك أساسا إلى النفاض المسجلة على مستوى نظام التحصيل الأمر الذي يؤدي غلى ضعف مردودية الجباية المحلية ومنه خسارة مبالغ مالية ضخمة.

ثانيا:تشكيل وتبسيط الإجراءات الجبائية

إن التحصيل يتميز بنوع من التعقيد في الإجراءات وكذا الوثائق المستعملة،الأمر الذي قد يؤدي إلى عزوف المكلفين بدفع الضريبة عن دفعها لما تتضمنه من تعقيدات،لذلك

(1) بلعباس سعد كمال الدين،المرجع السابق، ص ص 46-46.

يجب تقليل الإجراءات والتقليص من عدد الضرائب مع التوسيع في مجالها حتى تسهل عملية المراقبة.

ثالثاً: القيام بتوعية المكلفين بدفع الضريبة

إن الضرائب هي مبالغ نقدية مقتطعة يساهم المواطن بها في تمويل النفقات العمومية المحلية والتي تهدف لتحقيق المصلحة العامة، ولذلك فمن الواجب التوعية واتي تركز عن طريق تنظيم ملتقيات وأيام دراسية وكذا حملات التوعية لتحسين المواطن بأن الضريبة لها دور إيجابي في تمويل التنمية المحلية⁽¹⁾

الفرع الثالث: إنشاء جباية محلية مستقلة عن جباية الدولة

إن النظم الجبائي الذي يطبق حالياً يتميز بالتداخل الكبير بين الجباية المحلية وجباية الدولة مما يخلق صعوبات عند عمليتي التحصيل والتوزيع الأمر الذي أدى بالمحليين الماليين إلى المناداة بإنشاء نظام جبائي محلي مستقل عن جباية الدولة.

إلا أن إقامة نظام جبائي محلي جديد قائم على الفصل بين الجباية المحلية وجباية الدولة ليس بالأمر السهل تجسيده على أرض الواقع، فهو يتطلب قواعد صلبة تمكنه من تجاوز الصعوبات الموجودة في الوقت الحالي، ومن بين هذه القواعد نجد:

أولاً: إشراك الجماعات المحلية في تكييف الضرائب والرسوم على المستوى المحلي

إن هذه الفكرة تقوم على مبدأ تقسيم الضرائب والرسوم إلى مجموعتين، فإذا كانت ذات طابع محلي فهي للجماعات المحلية وإذا كانت ذات طابع وطني فهي للدولة⁽²⁾ إلا أنه يجب أن يكون إشراك الجماعات المحلية في عملية التكيف فالنظام الحالي لا يسمح لها بفرض

(1) بلعباس سعد كمال الدين، المرجع السابق، ص 46

(2) بلعباس سعد كمال الدين، المرجع السابق، ص 47.

أي ضريبة أو إلغائها لأن هذا من اختصاص الدولة ومن هذا المنطلق بجدر بالمجالس المنتخبة إن تكتسب صلاحية فرض ضرائب جديدة وتغيير نسب الضرائب الحالية، وهذا من شأنه أن يخدم أكثر عملي التمويل المحلي وإذا تعطي الجماعات المحلية حينئذ اهتماماً أكبر لمواردها الجبائية وذلك باتخاذ التدابير الكافية للرفع عائداتها الجبائية، لكن ذلك لا يتطلب بالضرورة فرض ضرائب ورسوم جديدة بقدر ما يتطلب الجديدة في التحصيل، كما أن إقرار لامركية جبائية لا يعطي للجماعات المحلية حرية كاملة في فرض ضرائب جديدة قد تضر بالإقتصاد الوطني لذلك يجب على المجالس المنتخبة أن تأخذ بعين الاعتبار المؤشرات الاقتصادية المختلفة كالضغط الضريبي مقارنة بالقدرة الشرائية والأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل منطقة سياحية كانت أم زراعية، صناعية أو صحراوية.

إلا أن هذا كله لا يكفي إذا لم تتقيد سلطة الجماعات المحلية بقواعد قانونية من شأنها ضمان العدالة في الخضوع للضريبة من بين المكلفين بها، فإقرار نظام جديد من شأنه أن يحسن من الظروف الراهنة إذا ما أقيم على قواعد متينة وتوفر الضمانات الكافية لنجاحه وتقادي زيادة تدهور الوضعية المالية للجماعات المحلية.

ثانياً: متطلبات نجاح الجبائية المحلية

إن إنشاء جبائي محلي جديد يجب أن يتم بالموازاة مع عناصر وشروط أخرى حتى يتمكن من التخلص من العراقيل التي يعرفها النظام الجبائي الحالي، ومن أهمها ضمان الإمكانات القانونية والبشرية الكافية.

فتوفر العنصر البشري المؤهل يعد أمراً ضرورياً لتسيير الموارد المالية بشكل أفضل، فغياب أو ضعف نسبة تأهيل وتأطير الموارد البشرية على المستوى المحلي، والذي يؤثر على صلاحيات الجماعات المحلية لتجسيدها على أرض الواقع يعد أكبر مشكل بالنسبة للتحكم في تسيير الموارد الجبائية المحلية والذي ماهو إلا نتيجة لإهمال التكوين

وعدم اشتراط المقاييس العلمية والتقنية في المرشحين للمجالس الشعبية المنتخبة على المستوى المحلي، إذ أن أغلب الإطارات المحلية تجهل أبسط المفاهيم الإدارية والقانونية ولذلك وبغرض إنجاح نظام محلي يجب الاهتمام بتوفير الإمكانيات البشرية الكافية من خلال:

- الاهتمام بالتكوين والتأطير لمستخدمي الجماعات المحلية.
- اعتماد سياسة عقلانية محكمة في التوظيف وتوزيع الإطارات على المستوى الوطني بغية إحداث نوع من التوازن بين مختلف جهات الوطن.
- فرض رقابة مستمرة على الموظفين وفحص انضباطهم مع تطبيق العقوبات في حالة حدوث مخالفات.
- توفير الوسائل اللازمة للرفع من فعالية التسيير على المستوى المحلي

المطلب الثاني

تطوير أليات وأدوات التسيير العمومي في الجماعات المحلية

الفرع الأول: تنظيم وثمان موارد الجماعات المحلية

تتكون الجماعات المحلية كغيرها من الإدارات بعدة مصالح مكلفة بمجموعة من المهام،ينجزها أشخاص بواسطة أدوات من أجل تحقيق أهداف محددة.

اتخاذ القرار أو صنعه تبدأ بتحديد الأهداف والوسائل لتحقيق النتائج المرغوبة،وبما أن الجماعات المحلية لها سلطة اتخاذ القرار فعليها السعي لتطوير كيفية أداءها لوظائفها انطلاقا من الاختيار الصحيح لقراراتها،وهذه السلطة لابد أن تشبع بالإمكانيات اللازمة التي من دونها لا يمكن لحديث عن مالية الجماعات المحلية.

ومن جهة أخرى فإن التنظيم الهيكلي للجماعات المحلية يعتبر من المقومات الرئيسية التي تضمن التحديد الدقيق للمسؤوليات والتنسيق بينهما، غير أن التنظيم الهيكلي للإدارات

المحلية، من الناحية التطبيقية يشهد عدة اختلالات إذ ن معيار التعداد السكاني الذي نظمت على أساسه البلديات لم يعد كافيا فلا بد من إعادة تنظيم إدارة الجماعات المحلية بوضع الهياكل المناسبة التي تضمن التنسيق والفصل بين المجالات والقطاعات التي تتطلب ذلك. وهذا الوضع يؤدي إلى التخفيف من البطالة التي تميز الإدارات المحلية ويكون ذلك عن طريق تولي عدد مناسب من الموظفين ممارسة تخصصاتهم.⁽¹⁾

الفرع الثاني: تحكم أفضل في تقنيات المالية

إن التحسين الحالة المالية للجماعات المالية مرتبط بجانب النفقات والإيرادات، ولا يجب أن يقتصر على الإيرادات فقط فالإجراءات الخاصة بهذه الأخيرة لابد أن تكون مرفقة بترتيبات ترشيد النفقات العمومية .

فعملية إعداد الميزانية ينطلق من حيث أن للنفقات عدة قواعد تتعلق بالمسار العادي لها وبالتالي ينبغي التكلم عن 3 محاور جوهرية تتعلق بالنفقات وهي:

أولاً: من حيث التقدير

إن عملية إعداد الميزانية المحلية ينطلق من تقدير نفقاتها وإيراداتها أيضا. وتكتسي هذه العملية أهمية بالغة تتوقف على نجاح سير الجماعات المحلية⁽²⁾ فعلمية التقدير تطلب إتباع خطوات تقوم على التقييم الفعلي للنفقات والذي يجنب الجماعات المحلية الوقوع في مشاكل إعادة التقسيم، ولذلك فعلى المصالح المكلفة بالتقدير أن تحرص على جمع كل المعلومات التي تساهم في تحديد مبلغ النفقات بكل دقة والاستعانة بكل التقادير الخاصة بالمشاريع المخططة، فلا بد من تعزيز مهمة الدراسات في الإدارة المحلية.

⁽¹⁾ التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، اللجنة الخاصة بالمالية المحلية 2001.

⁽²⁾ التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، اللجنة الخاصة بالمالية المحلية 2001.

إن إعطاء الجماعات المحلية هذه الإمكانيات يدعم سياستها الاقتصادية والمالية التي تصنعها بنفسها، مما يجعلها تحقق إحتياجاتها بناء على الاقتصاد في النفقة والعقلانية في الاختيارات.

ثانيا :من حيث المتابعة والمراقبة والتدقيق

تعتبر المتابعة والمراقبة من الشروط التي تضمن الوصول إلى الأهداف المسطرة، حيث أن المتابعة الدائمة لكل خطوات سير المشاريع على أرض الواقع يقصي أي مشكل يعترض الانجاز.

أما التدقيق فيعتبر من المهام التي يجب تجسيدها في الإدارات المحلية، إذ يجب إقامة مصالح التدقيق الداخلي الذي يحقق الرقابة الذاتية للجماعات المحلية، والهدف من التدقيق هو استخراج الأخطاء والنقائص ومن ثم البحث عن حلول لها بأنجع الطرق للوصول إلى النتائج المحققة.⁽¹⁾

(1) مذكور زينب، الإستقلالية المالية للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص46.

إن ما يمكن استنتاجه من الدراسة المتواضعة التي تقدمنا بها هو أن الجماعات المحلية تعاني من اضطراب كبير في ماليتها وهذا راجع إلى ضعف الموارد المالية الناتجة في أغلب الأحيان عن الجباية والتي تختلف في طاقتها من جهة إلى أخرى، دون أن ننسى الضعف والخلل في التسيير الداخلي للجماعات المحلية الذي يزيد الحالي سوءا.

فإذا جئنا لمناقشة الجباية المحلية يمكن القول أنها تمثل أهم مورد بالنسبة لتمويل ميزانية الجماعات المحلية فهي تستوجب الاهتمام اللازم والكامل بها بشكل يعطي الناهيين المحليين القدرة على زيادة الموارد المالية بما يتوافق مع متطلبات الجماعة التي يشرفون عليها، ويضمن الاستعمال الأمثل والعقلاني لهذه الموارد حيث ينبغي عليهم تحقيق التصرف الأمثل في المال العام والبحث عن أنجع السبل للزيادة في الموارد المالية للجماعات المحلية.

إن التسيير الأمثل لهذه الموارد يقتضي بذل كل الجهود الممكنة وتسخيرها في خدمة الصالح العام وهذا بضرورة إيجاد مختلف السبل لمعالجة المشاكل الإقليمية البحتة بهدف نجاح برامج وخطط التنمية المحلية التي تتطلب المتابعة المستمرة من طرف السلطات المحلية، إضافة إلى ضرورة الاستثمار في المشاريع ذات الأرباح والتي تمكن من توفير مداخل للجماعات المحلية وعدم الاعتماد على إعانات الدولة التي تؤدي إلى عرقلة السير الحسن للمشاريع.

غير أن الحديث عن الإصلاح ينبغي أن يكون مقرونا بقدرة الجماعات المحلية على تحمل المسؤولية التي تلقىها الدولة عليها، إذ يجب أن يكون في دائرة متابعة ومتكاملة، ولا ينبغي أن يكون بمنأى عن إصلاح الموارد البشرية، حيث يجب الاستثمار في العنصر البشري من خلال الرفع من مستوى التأطير المحلي الذي يشهد نقص كبيرا والذي يعتبر من أهم الأسباب وراء كبح عجلة التنمية المحلية، فكيف تمنح سلطة القرار لأشخاص يفتقرون إلى تكوين وتأهيل يسمح لهم باتخاذ القرار الصحيح، وخصوصا.

المجال المالي الذي يتطلب تكويناً ودقة كبيرين للرفع من فعالية التسيير والتدقيق في النتائج المالية.

وبالتالي فمن الضروري حياة المنتمين للجماعات المحلية بمؤهلات علمية وتقنية تتناسب مع المهام الموكلة لها ومع متطلبات العصر، بالإضافة إلى ذلك لابد من :

1 - وضع حد لسلطة الوصاية حتى تتمكن الجماعات المحلية من تقرير وتنفيذ ما تراه

مناسبا لها على جميع المستويات

2 - العمل على أن تكون للجماعات المحلية موارد مضمونة وأن تنمو نمواً مناسباً مع

حاجيات المواطنين المتزايدة.

3 - تجنب إقبال كاهل البلديات بالديون التي ستتحول إلى وسيلة لاستنزاف مواردها وذلك

لضمان بنىات تحتية تمكن المواطنين من ممارسة حياتهم العادية بشكل راق ومتطور.

4 - تكيف الوسائل المالية والبشرية مع مهام الجماعات المحلية.

ولهذا نرى أنه حان الوقت لإعطاء الأهمية القصوى للجماعات المحلية وخاصة من

قبل المثقفين والباحثين بتكثيف الدراسات الميدانية لإخراجها من الصعوبات التي

تواجهها في المجال المالي، بإيجاد الحلول الناجعة بالإجابة عن بعض الإشكاليات

التي نتركها للباحثين كتوصيات لمعالجتها.

- كيف نجعل الجماعات المحلية قادرة على امتلاك الوسائل المالية الكافية؟

- كيف يمكن تحفيز الجماعات المحلية وتشجيعها على تثمين مواردها عوضاً عن

تسوية مشاكلها المالية عن طريق الإعانات؟

وبالتالي نأمل أن نكون قد فتحنا مجالات لدراسات وأبحاث أخرى تتناول

جوانب أخرى من هذا الموضوع.

الكتب:

- 1 بن عثمان ساعد، ميزانية البلدية ومكانة الجباية فيها، مذكرة ما بعد التدرج في المناجمنت العمومي، المدرسة الوطنية للإدارة، 1994
- 2 تسبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة؟، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009
- 3 حسين صغير، دروس المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية، 2000
- 4 تنيدني يحي، المالية العمومية، دار الحلزونية، دون سنة النشر
- 5 رابح غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، 2002،
- 6 شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986
- 7 طالب عبد الهاني، ممتلكات البلدية واقعها وإمكانيات تثمينها، مذكرة التخرج لنيل شهادة التكوين ما بعد التدرج المتخصص، المدرسة الوطنية للإدارة، 1994-1995
- 8 عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة ، نظم الإدارة المحلية، مذكرة دكتوراه، جامع مصر، 1973
- 9 عبد الصدي شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية وإمكانية تطوره، مذكرة ماجستير في الحقوق إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2003،
- 10 - عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية بالإسكندرية، مصر، 2002
- 11 - عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة العامة، دار النهضة، بيروت

- 12 -عوابدي عمار، مبدأ الديمقراطية الإدارية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية
الجزائر
- 13 -فؤاد العطار، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976
- 14 -لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر
- 15 -لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية،
دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم
الاقتصادية، تخصص اقتصاد وإدارة أعمال، كلية العلم الاقتصادية، تخصص
إقتصاد وإدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة
وهران، 2013-2014
- 16 -محمد الصالح زروالية، التنظيم الإقليمي في الجزائر، مذكرة ماجستير في الإدارة
والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، 2002
- 17 -محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة،
2004، .
- 18 -محمد بن مالك، ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق،
بن عكنون
- 19 -محمد نور عبد الرزاق، نظرية الحكم المحلي وتطبيقاتها في دول العالم المعاصرة،
منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر 1975
- 20 -ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم لإداري، منشورات دحلب، الجزائر ، 1999
- 21 -خالد سمارة الزغبى، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، شركة الشرق
الأوسط للطباعة والنشر، عمان 1985،

المذكرات:

- 1 رحي كريمة وبركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية، دراسة مقدمة الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، جامعة الحاج لخضر، باتنة يومي 01 و 02 سبتمبر 2004.
- 2 طعباس سعد كمال الدين، واقع اللامركزية، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة تربص، المدرسة الوطنية للإدارة، تيارت، 2005-2006
- 3 بن داخي سلمى، نفقات الجماعات المحلية، مذكرة ماستر في الحقوق، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008
- 4 جديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، بلدية بسكرة أنموذجا، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسة عامة وإدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012،
- 5 عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001
- 6 عبير غمري، إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2011-2012،
- 7 مذكور زينب، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة نهاية التبرص، السنة الرابعة تخصص اقتصاد ومالية، فرع ميزانية، البلدية، 2005، 2006
- 8 ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، دراسة "حالة ثلاث بلديات"، مذكرة ماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2010-2012.

القوانين:

1 القانون رقم 10-11 المؤرخ في 2010/04/07، المتعلق بالبلدية.

2 القانون رقم 07-12، المتضمن قانون الولاية

الملتقى:

- 1 موسى رحمانى وليلى السبتى، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة لحاج لخضر، باتنة، 2004،

مواقع الإلكترونية:

- 1 بن شريف حبيش، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلديات، الموقع الإلكتروني:

<http://benhebichecherif.Maktooblog.com>

مجلة:

- 1 بوردبالة ممد عبدو، الإصلاح الضريبي، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان 2003،

الصفحة	العنوان
02	مقدمة
06	الفصل الأول: التنظيم القانوني للجماعات المحلية
07	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية
07	المطلب الأول: مفهوم الجماعات المحلية
09	المطلب الثاني: مبادئ الجماعات المحلية
09	الفرع الأول : الإستقلالية الإدارية
10	الفرع الثاني: الإستقلالية المالية للجماعات المحلية
12	الفرع الثالث: الوصاية الإدارية
13	المطلب الثالث: اختصاصات الجماعات المحلية
13	الفرع الأول: اختصاصات الولاية
14	أولا: الاختصاصات العامة
14	ثانيا: اختصاصات التجهيز والإنعاش الاقتصادي
15	ثالثا: اختصاصات متعلقة بالتنمية الزراعية
15	الفرع الثاني: اختصاصات البلدية
18	المبحث الثاني: مالية الجماعات المحصلة
18	المطلب الأول: مفهوم المالية المحلية والتمويل المحلي
19	المطلب الثاني: تطور المالية المحلية في الجزائر
21	المطلب الثالث: أهمية المالية المحلية
23	المطلب الرابع ميزانية الجماعات المحلية
23	الفرع الأول: تعريف ميزانية الجماعات المحلية
24	الفرع الثاني: خصائص ميزانية
25	الفرع الثالث: مضمون ميزانية الجماعات المحلية وشكلها
25	أولا: مضمون الميزانية
29	ثانيا :تشكيلها

30	الفرع الرابع: إعداد ميزانية الجماعات المحلية والمصادقة عليها
30	أولاً: تحضير الميزانية
31	ثانياً: التصويت على الميزانية
33	ثالثاً: المصادقة على الميزانية
34	المبحث الثاني: الموارد المالية للجماعات المحلية
34	المطلب الأول: الموارد الجبائية للجماعات المحلية
35	الفرع الأول: الموارد الجبائية المخصصة لليها
39	الفرع الثاني: الموارد المخصصة جزئياً
41	المطلب الثاني: الموارد غير الجبائية
42	الفرع الأول: موارد الأملاك
43	الفرع الثاني: موارد القروض
44	الفرع الثالث: إعانات الدولة
49	الفصل الثاني: عجز التمويل المحلي والإستراتيجي الممكنة لمواجهته
50	المبحث الأول: عوامل ضعف وعدم نجاعة التمويل المحلي وانعكاساتها على الجماعات المحلية
50	المطلب الأول: عوامل ضعف وعدم نجاعة التمويل المحلي
51	الفرع الأول: العوامل المرتبطة بالتمويل (المحلي ، لليج، م
57	الفرع الثاني: العوامل بالتنظيم والتسيير المحلي
61	المطلب الثاني: انعكاسات ضعف التمويل على الجماعات المحلية
61	الفرع الأول: ديون البلديات
63	الفرع الثاني: عدم التحكم في النفقات المحلية
66	المبحث الثاني : استراتيجيات تغيير أساليب التمويل المحلي
66	المطلب الأول: إجراءات خاصة بالجبائية
67	الفرع الأول: تعديل النظام الجبائي
68	الفرع الثاني: وضع آليات تحصيل محكمة وفعالة

69	الفرع الثالث: إنشاء جباية محلية مستقلة عن جباية الدولة
71	المطلب الثاني: تطوير أليات وأدوات التسيير العمومي في الجماعات المحلية
71	الفرع الأول: تنظيم وتثمين موارد الحج، م
72	الفرع الثاني: تحكم أفضل في تقنيات المالية
75	خاتمة