

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

عنوان المذكرة

التمويل المحلي وإشكالية عجز مالية الجماعات المحلية

مذكرة لنيل شهادة الماستري في الحقوق

تخصص: قانون الجماعات الإقليمية

فرع: القانون العام

تحت إشراف الأستاذ:

-د. معزیز عبد السلام

من إعداد الطلبة:

-طهروست فاتح

-زروكلان بلال

أعضاء لجنة المناقشة

-الأستاذ (ة): عمور ليلى رئيسا

- د. معزیز عبد السلام، أستاذ محاضر قسم "أ" جامعة عبد الرحمان ميرة، مشرفا ومقررا

-الأستاذ (ة): بعزیز أمال ممتحنا

تاريخ المناقشة: 2017/05/25

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قَالَ تَعَالَى:

﴿أَقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ ① خَلَقَ الْإِنْسَانَ مِنْ عَلَقٍ ② أَقْرَأْ وَرَبُّكَ الْأَكْرَمُ ③ الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ ④ عَلَّمَ الْإِنْسَانَ مَا لَمْ يَعْلَمْ ⑤﴾

سورة العلق: ١ - ٥

إلى من قال فيهم المولى تبارك وتعالى بعد بسم الله الرحمن الرحيم:
﴿ وَوَصَّيْنَا الْإِنْسَانَ بِوَالِدَيْهِ حُسْنًا وَإِنْ جَاهَدَاكَ لِتُشْرِكَ بِي مَا لَيْسَ لَكَ
بِهِ عِلْمٌ فَلَا تُطِعْهُمَا ۗ إِلَيَّ مَرْجِعُكُمْ فَأُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ ﴾ ﴿٨﴾
سورة العنكبوت، الآية 08.

لك الحمد ربي على عظيم فضلك وكثرة عطائك.

إلى ضياء قلبي ونور صبري، محمد صلوات الله وسلامه عليه.

أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع إلى: فضاء المحبة وبحر الحنان.

إلى ريحانة الدنيا... وبهجتها أمي الغالية حفظها الله.

الذي علمني أن الحياة كفاح ونضال... أبي العزيز حفظه الله.

إلى الأعمدة التي أظل أرتكز عليها للصمود: أخواتي وإخوتي.

وكذلك أهدي ثمرة جهدي لعائلتي الكبيرة، وإلى أصدقائي وزملائي في

الجامعة.

إلى كل من كتبهم قلبي ولم يكتبهم قلبي.

إلى من قال فيهم المولى تبارك وتعالى بعد بسم الله الرحمن الرحيم:
﴿ وَوَصَّيْنَا الْإِنْسَانَ بِوَالِدَيْهِ حُسْنًا وَإِنْ جَاهَدَاكَ لِتُشْرِكَ بِي مَا لَيْسَ لَكَ
بِهِ عِلْمٌ فَلَا تُطِعْهُمَا ۖ إِلَيَّ مَرْجِعُكُمْ فَأُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ ﴿٨﴾ ﴾
سورة العنكبوت، الآية 08.

أهدي هذا العمل المتواضع إلى:

إلى أهدب كلمة نفشت بذكريتي..... ونطق بها لساني

إلى أمي الحبيبة.

إلى من زرعتني بذرة..... وإعتنى بي على أن قطفني ثمرة يعطيه وحنانه

إلى أبي الغالي.

إلى إخوتي وأخواتي.

إلى كل دفعة القانون دون إستثناء.

إلى كل من يسعهم قلبي ولم يذكرهم قلبي.

وإلى كل الزملاء والأصدقاء.

كل الأسرة الجامعية من أساتذة وعمال.

إلى من أرجو لها الاستقرار والإزدهار وأتمنى لها الشموخ والرقى...

وإلى الجزائر الحبيبة.

شكر وتقدير

لا يسعنا في هذا المقام إلا أن نتقدم أولاً بالحمد والشكر لله سبحانه وتعالى الذي وفقنا في إنجاز هذا البحث.

كما نتقدم بخالص عبارات الشكر والتقدير لأستاذ الفاضل

"معزير عبد السلام" على قبول إشرافه على المذكرة.

وعلى كامل مساعدته التي قدمها لنا من أجل إنجاز هذه المذكرة في

الصورة التي عليها الآن برغم من إلتزاماته المتعددة فجزاه الله خيراً.

كما نوجه جزيل الشكر إلى كل من قدم يد العون وساهم في إثراء هذه

المذكرة ونخص بالذكر الأستاذة "برازة وهيبة"

والأستاذة "سكّاب فريدة".

ولا يفوتنا أن نقدم خالص الشكر والتقدير إلى الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة

على قبولهم مناقشة المذكرة.

ونشكر أيضاً كافة الزملاء والطلبة خاصة إلى من قدم لنا يد العون "توفيق"

وإلى الموظفين في الجامعة وعلى رأسهم

"عميد الكلية".

قائمة أهم المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ج.ر.ج.ج.د.ش	الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
م	المادة
ص	صفحة
ص.م.ج.م	الصندوق المشترك للجماعات المحلية
ط	الطبعة
د.ج	دينار جزائري

ثانياً: باللغة الأجنبية

P	Page
T.F	Taxe Foncière
T.V.A	Taxe sur la Valeur Ajoutée
T.A	Taxe sur d'Assainissement
T.A.P	Taxe sur l'Activité Professionnelle
T.P	Taxe sur le Patrimoine
T.F.U	Taxe Forfaire Unitaire
T.S	Taxe de Séjour
P.C.D	Plans Communaux de Développement.
P.S.D	Plans Sectoriels de Développement
F.C.C.L.	Fonds Commun des Collectivités Locales
J.O	Journal Officiel.

حقك حقة

بغية تحقيق التنمية بمختلف أبعادها، يسعى الإتجاه الحديث إلى تحسين مستويات معيشة كل المجتمعات وضمان إستمرارها والعمل على تطوير الأجهزة المحلية وجعلها أكثر فعالية لمواجهة متطلبات سكان الوحدات المحلية، وذلك بتبني النظام اللامركزي وتدعيمه.

غير أن المالية الحديثة أثبتت أن الدولة لا يمكنها أن تتكفل بمحور التنمية لوحدها، لذا فإن أسلوب اللامركزية يشكل ضرورة حتمية لتخفيف العبء عن الإدارة المركزية، ولحركة التنمية الشاملة تقتضي تدعيم اللامركزية.

وباعتبار البلدية والولاية جماعات محلية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يقتضي تمتعها بقدر كاف من الاستقلالية الوظيفية والمالية، التي تسمح برسم أهداف التنمية المحلية وتوفير الوسائل اللازمة.

غير أن مسألة التمويل للجماعات المحلية تعتبر أكبر تحديات والرهانات التي تواجه أنظمة الحكم المحلي، باعتبار أن النفقات المتزايدة للجماعات المحلية تتطلب توفير موارد مالية تتوافق النمو الديمغرافي المتزايد وتحقيق المسار التنموي، والسبيل إلى ذلك يكون عن طريق تمويل جماعات المحلية بموارد مختلفة ومتنوعة ذاتية وخارجية.

لكن رغم المكانة الهامة التي منحت لهذه الهيئات الإقليمية، وبرغم من تنوع العائدات المالية للجماعات المحلية، إلا أن الممارسة تعكس في أداء دورها على أكمل وجه، لأن معظم البلديات الجزائرية والولايات تعاني من عجز في ميزانيتها وأصبحت غير قادرة على إتمام مهامها في المجال الخدماتي والإنمائي.

أهداف الدراسة:

نسعى من خلال تناولنا لهذا الموضوع للوصول إلى عدة نقاط:

- معرفة أهم مصادر تمويل الجماعات المحلية.
- تشخيص هيكل التمويل المحلي.
- معرفة أسباب عجز العديد من البلديات والولايات في الجزائر.
- إيجاد حلول لهذه المعضلة التي تعاني منها الجماعات المحلية.

أهمية الدراسة:

- تستمد الدراسة أهميتها في كونها موضوعا هاما يتمثل في تمويل الجماعات المحلية، فبالنظر إلى العجز الذي تعاني منه معظم البلديات، الأمر الذي يستدعي تشخيص دقيق للوضع، الذي من شأنه تحديد أسباب العجز بدقة، ومن ثم الخروج بالسبل الناجعة لمعالجة الوضعية.
- كما ترجع أهميتها إلى أن موضوع التمويل المحلي وإشكالية عجز مالية الجماعات المحلية يعتبر موضوع الساعة.
- كما أنه يندرج ضمن مساعي الدولة في إصلاح مالية الجماعات المحلية.

أسباب (دوافع) اختيار الموضوع:

- ولعل من أسباب التي دفعت بنا إلى إختيار هذا الموضوع نذكر:
- يمس موضوع التمويل المحلي وإشكالية عجز الجماعات المحلية مشكلة واقعية تعيشها العديد من البلديات والولايات.
- يندرج موضوع التمويل المحلي ضمن التخصص المدروس (قانون الجماعات المحلية).
- الرغبة الشخصية لدراسة هذا الموضوع للإستفادة منه مستقبلا في الحياة المهنية.
- حب التطلع لمعرفة الأسباب التي جعلت الجماعات المحلية تعيش في وضعية مالية متأزمة.
- كثرة الحديث في الآونة الأخيرة عن الجماعات المحلية تتخبط بدوامه العجز في ميزانيتها.

صعوبات البحث:

- من جملة الصعوبات التي واجهتنا في بحثنا الأكاديمي هذا نذكر مايلي:
- قلة المراجع التي تتناول إشكالية عجز مالية الجماعات المحلية.
- وجود صعوبات من حيث تعدد المصطلحات.
- رفض إدارة (بلدية بجاية) بتزويدنا على بعض الوثائق التي تهمننا في بحثنا هذا بحجة السرية.

المنهج المتبع:

- نظرا لطبيعة الدراسة يقتضي الأمر ألا نعتمد على منهج واحد، فاعتمدنا على المنهج الوصفي وذلك لوصف حالة أهم موارد الجماعات المحلية و وصف مختلف مصادرها، كما إعتدنا كذلك على

المنهج التحليلي وهذا من خلال النصوص القانونية وكذلك أسباب العجز، فضلا عن إعتادنا عن المنهج النقدي وهذا من خلال نقد الوضعية التي تعاني منها مالية الجماعات المحلية.

إشكالية البحث:

إن عجز الهيئات المحلية في تحقيق الاستقرار المالي بتحقيق موازنات تتساوى فيها النفقات مع الإيرادات أصبح خاصية تمتاز البلديات والولايات في الجزائر، والمفارقة أن نفس هذه الهيئات يطلب منها ترشيد النفقات وعقلنتها، وهذا ما يقودنا إلى طرح الإشكالية حول الكيفيات التي يمكن من خلالها للجماعات المحلية أن تتحكم في تمويلها في ظل العجز الذي تعانيه والأزمة المالية الوطنية التي تحتم عليها ترشيد نفقاتها؟

تدفعنا هذه الإشكالية إلى طرح الأسئلة الفرعية المتمثلة فيما يلي:

- فيما تتمثل مصادر التمويل المحلي؟
 - ماهي أسباب (مشاكل، معوقات) عجز مالية الجماعات المحلية؟
 - ماهي الحلول والإقتراحات للقضاء على العجز السائد على ميزانيات البلديات والولايات الجزائرية؟
- ونظرا لطبيعة الإشكالية المطروحة يقتضي منا تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين حيث خصصنا الفصل الأول التمويل المحلي حيث تناولنا فيه التمويل الداخلي وكذا التمويل الخارجي، وخصصنا الفصل الثاني لدراسة أسباب عجز مالية الجماعات المحلية لنأتي إلى أهم السبل الكفيلة (الإقتراحات، الحلول) للقضاء على عجز مالية الجماعات المحلية.

الفصل الأول
التمويل المحلي:
بين التمويل
الذاتي والخارجي

يعتبر التمويل المحلي من الضروريات اللازمة والأساسية لتجسيد برامج التنمية المحلية، حيث تتطلب هذه الأخيرة توفر أكبر قدر ممكن من مصادر مختلفة تحقق أكبر معدلات التنمية عبر الزمن، وذلك عبر استقلالية الجماعات المحلية عن السلطة المركزية.

تسعى البلدية والولاية بامتلاك موارد تغطي بها جل نفقاتها وتلبي حاجيات مواطنيها، وتنقسم هذه الموارد إلى موارد محلية ذاتية قد تكون ذاتية جبائية (مداخيل الضرائب والرسوم)، أو ذاتية غير جبائية (مداخيل ونواتج الأملاك).

وفي حالة عدم كفاية هذه الموارد الذاتية، ومن أجل تغطية النقص الذي يعتري مالية الجماعات المحلية تلجأ هذه الأخيرة إلى مصادر التمويل الخارجي كضرورة حتمية لعدم كفاية الموارد الذاتية، المقدمة من جهات مختلفة.

وما سنحاول توضيحه في هذا الفصل معرفة تمويل الجماعات المحلية بين التمويل الذاتي والخارجي، وذلك بتبيان الموارد التي تعود للبلديات دون سواها والموارد المحصلة جزئياً للجماعات المحلية وكيفية توزيعها (المبحث الأول)، كذا مصادر التمويل الخارجي (المبحث الثاني).

المبحث الأول

التمويل الذاتي للجماعات المحلية

يتمثل التمويل الذاتي الأساس في مدى القدرة الذاتية للجماعات المحلية على نفسها في تمويل التنمية المحلية، ويمثل أداة فعالة لصيانة صفة الشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة المخولة للجماعات المحلية، وضمان حرية اختيار هذه الأخيرة لخطط التنمية مع قدرتها على تجسيدها في أرض الواقع.

وبالتالي يمكن تقسيم التمويل الداخلي للجماعات المحلية إلى التمويل الذاتي الجبائي (المطلب الأول) والتمويل الذاتي غير الجبائي (المطلب الثاني).

المطلب الأول

التمويل الذاتي الجبائي للجماعات المحلية

يعتبر التمويل الذاتي الجبائي سلاحا ذو حدين في يد السلطة المركزية بحيث توزيع هذا النوع (الموارد) يمكنه أن يؤثر إيجابيا على مهام الجماعات المحلية، وكما يؤثر سلبا في إنقاص من المهام اللامركزية والتي لا تتماشى مع النفقات المحلية بسبب عدم فعالية توزيع الموارد الجبائية وكذا عدم كفاية الموارد المحلية مقارنة بالنفقات⁽¹⁾.

تشمل الموارد الجبائية ناتج الضرائب والرسوم المحصلة كليا أو جزئيا لفائدة الجماعات المحلية⁽²⁾، وبالرجوع إلى القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية نجد أن المادة 152 من القانون

¹ - شوقي جباري، "تعبئة الموارد الجبائية كخيار إستراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية"، عدد 02، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة وعلوم التسيير، جامعة أم البواقي، 2015، ص 33.

² - أعراب كريمة، عمرو نعيمة، إيرادات الجماعات المحلية بلدية وولاية بجاية نموذجا، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية، لكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص 13.

07-12 المتعلق بالولاية، والمادة 169 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية قد نصتا (أكدتا) أن الولاية والبلدية مسؤولتان عن تعبئة مواردها المالية⁽¹⁾.

وهذا ما سوف نبينه من خلال هذا المطلب بتبيان الموارد التي تعود للبلديات دون سواها (فرع الأول)، والموارد المحصلة جزئيا للجماعات المحلية (فرع ثاني).

الفرع الأول

الموارد الجبائية التي تعود للبلديات دون سواها

تعتبر الموارد المالية الجبائية من الموارد المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة التي تعود حصيلتها الإجمالية مباشرة للبلديات دون سواها.

وتضم هذه الموارد الرسم العقاري (أولا)، رسم التطهير (ثانيا)، رسم الإقامة (ثالثا)، الرسم على الرخص العقارية (رابعا)، الرسم الخاص بالإعلانات والألواح المهنية (خامسا).

أولا: الرسم العقاري (TF)

أسس هذا الرسم بموجب الأمر رقم 67-83 المتضمن قانون المالية لسنة 1967⁽²⁾، وكما نصت عليه المادة 197 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة⁽³⁾، وهو يطبق على الملكيات المبنية وغير المبنية، وتتراوح نسبة هذا الرسم ما بين (3%) و(10%)⁽⁴⁾ ويعد من أهم الموارد

¹ - أنظر المواد: م 152 من القانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 12 صادر بتاريخ 2012/02/29. م 169 من القانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 37، صادر بتاريخ 2011/07/03.

² - أمر رقم 67-83، مؤرخ في 02/06/1967، يتضمن قانون المالية التنموية لسنة 1967، ج.ر.ج.د.ش عدد 47، صادر بتاريخ 03/06/1967.

³ - الأمر رقم 76-101، مؤرخ في 03/12/1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ج.ر.ج.د.ش، عدد 102، صادر بتاريخ 22/12/1976، معدل ومتمم.

⁴ - Ouyessad Belaid, Amghar Fahim, le financement des collectivités locales : Problème de financement et moyens d'amélioration, Mémoire en vue de l'obtention d'un diplôme de Master, Option compatibilité Contrôle et Audit, Faculté des sciences économique de gestion et commerciales, Université Abderrahmane Mira, Bejaia, 2011, p13.

الجباية على المستوى المحلي الذي يعود ناتجه كليا إلى البلديات نظرا لسهولة تحديد وعائه وجبايته⁽¹⁾، حيث يعد الجباية المثالية لهذه الأخيرة⁽²⁾، ويصنف إلى نوعين هما:

أ. الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية (T.F.P.N.B)

يفرض هذا الرسم على الملكيات غير المبنية بصفة عامة ويكون ذلك سواء باسم المؤجر في حالة الإيجار أو باسم المالك، وتحدد نسبة هذا الرسم حسب المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة على أن:

- "5...% بالنسبة للملكيات غير المبنية الموجودة ضمن المناطق غير العمرانية، بالنسبة

الأراضي العمرانية، تحدد نسبة الرسم كما يلي:

. 5% عندما تكون مساحة الأراضي أقل من 500م² أو تساويها.

. 7% عندما تفوق مساحة الأراضي 500م² وتقل أو تساوي 1000م².

. 10% عندما تفوق مساحة الأراضي 1000م².

- 3% بالنسبة للأراضي الفلاحية⁽³⁾.

ب. الرسم العقاري على الملكيات المبنية (T.F.P.B)

يؤسس هذا الرسم سنويا على الملكيات العقارية المبنية على مستوى التراب الوطني باستثناء تلك المعفاة من الضريبة صراحة⁽⁴⁾، سواء كانت معدة لأغراض سكنية أو تجارية أو صناعية ويحدد على أساس القيمة الإيجارية الضريبية للمتر المربع بنسبة (3%) مع العلم أن القيمة الإيجارية قد عرفت زيادة (10%).

¹ - علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات المحلية الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراة في القانون، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص16.

² - ملياني مليحة، الجماعات المحلية بين الإستقلالية والرقابة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، 2015، ص63.

³ - المادة 261 معدلة بموجب المواد 16 من قانون المالية لسنة 1998 والمادة 10 من قانون المالية لسنة 2002 والمادة 15 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015، والمادة 5 من قانون المالية لسنة 2016.

⁴ - تسمبال رمضان، إستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009، ص96.

ثانيا: رسم التطهير (T.A)

يؤسس هذا الرسم سنويا لصالح البلديات التي يوجد بها مصلحة رفع القمامات المنزلية، ويعد هذا الرسم ملحقا بالرسم العقاري على الملكيات المبنية⁽¹⁾.

وتحدد قيمة هذا الرسم حسب طبيعة النشاط وعدد السكان وذلك حسب المادة 263 مكرر 2 من الأمر رقم 76-101، المتضمن قانون الضرائب والرسوم المماثلة على ما يلي:

- "من 1000 دج إلى 1500 دج لكل محل معد للسكن.
- من 20000 دج إلى 130000 دج للمحلات ذات استعمال تجاري أو صناعي أو مهني تنتج نفايات كثيرة"⁽²⁾.

ويحدد بموجب قرار من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي مدعما بمداولة المجلس الشعبي البلدي والمصادقة عليه من طرف السلطة الوصية⁽³⁾.

ثالثا: رسم الإقامة (T.S)

يفرض هذا الرسم على الأشخاص الذين لا يقيمون في البلديات ولا يملكون فيها إقامة خاصة خاضعة للرسم العقاري⁽⁴⁾، ويتم تحصيل هذه الضريبة عن طريق أصحاب الفنادق وأصحاب المحلات المستعملة لإيواء المعالين والسياح ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قابض الضرائب بعنوان مداخيل الجباية المحلية⁽⁵⁾، ويتم توزيعه كالاتي:

- 50 دج بالنسبة للفنادق ذات ثلاث نجوم.
- 150 دج بالنسبة للفنادق ذات أربعة نجوم.

¹ - بن صغير عبد المومن، "واقع إشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر (صعوبات الإقتطاع وأفاق التحصيل)"، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجبالي اليباس، سيدي بلعباس، 2013، ص101.

² - أنظر المادة 263 مكرر 2، من الأمر رقم 76-101، يتضمن قانون الضرائب والرسوم المماثلة، مرجع سابق.

³ - بن صغير عبد المومن، مرجع سابق، ص101.

⁴ - تسيمال رمضان، مرجع سابق، ص97.

⁵ - بن إسماعين حياة، السبتي وسيلة، التمويل المحلي للتنمية المحلية نماذج من إقتصاديات الدول النامية، مداخلة بمناسبة الملتقى الدولي حول: "سياسيات التمويل وأثرها على إقتصاديات والمؤسسات ودراسة حالة الجزائر والدول النامية"، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 21-22/11/2006، ص2.

- 250 دج بالنسبة للفنادق ذات خمسة نجوم.

وتجدر الإشارة أن هذا الرسم يدفع لصالح البلديات المصنفة كمحطات سياحية، حيث توجه عائداته لصيانة وتحسين ظروف الإستقبال والإقامة.

رابعاً: الرسم على الرخص العقارية

هو ذلك المبلغ الذي يفرض على تلك الوثيقة الإدارية التي تصدر بموجب قرار إداري، يمنح بمقتضاه الإدارة لطالبيها حق (بناء، هدم، تقسيم..... إلخ).

لا يتم الحصول على الرخص العقارية إلا بدفع رسم هذه الرخصة ويعود ناتجه بالكامل للبلديات⁽¹⁾، ويشمل الرخص التالية: رخص البناء ورخص الهدم ورخص تقسيم الأراضي وكذا شهادات المطابقة والتجزئة والتعمير، وتحدد مبالغ الرسم حسب طبيعة الرخصة المراد استخراجها وكذلك بالنظر إلى قيمة البناية أو طبقاً إلى عدد القطع⁽²⁾.

تعفى من هذا الرسم كل البنايات المهددة بالانهيار وكذلك البنايات التي تتجزأ الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والجمعيات ذات المنفعة العامة⁽³⁾.

خامساً: الرسم الخاص بالإعلانات والألواح المهنية (T.A.P)

هو رسم ينتج عن الإعلانات الأوراق العادية المطبوعة أو المخطوطة باليد أو الإعلانات المضيئة الموضوعة فوق هيكل المبنى أو الألواح المهنية المخصصة للتعريف بالنشاط ومكان ممارسته، ويحدد مبلغ هذا الرسم حسب عدد الإعلانات المعروضة أو حسب حجمها الذي يتراوح من

¹- أيت الحاج كاتية، أيت وعلي سميحة، الجماعات المحلية والإستقلالية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص31.

²- يوسف نور الدين، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية في الجزائر "دراسة تقييمية للفترة 2000-2008 مع دراسة حالة ولاية البويرة"، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2010، ص92.

³- مرجع نفسه، ص95.

20 دج إلى 750 دج⁽¹⁾، ويخصص ناتجه بالكامل للبلديات وتم استحداثه بموجب قانون المالية لسنة 2000⁽²⁾.

الفرع الثاني

الموارد الجبائية المحصلة جزئياً للجماعات المحلية

هذا النوع من الموارد الجبائية تعود حصيلتها إلى الدولة وإلى الجماعات المحلية إضافة إلى النسب التي تعود للصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL).

وهذا ما سوف نبينه من خلال هذا الفرع بتبيان هذه الموارد: الرسم على القيمة المضافة (أولاً)، الرسم الصحي على اللحوم (ثانياً)، الضريبة على الممتلكات (ثالثاً)، قسيمة السيارات (رابعاً)، الضريبة الجرافية الوحيدة (خامساً)، الضريبة على الأطر المطاطية الجديدة (سادساً)، الرسم على النشاط المهني (سابعاً).

أولاً: الرسم على القيمة المضافة (T.V.A)

يعتبر هذا الرسم ضريبة غير مباشرة وتفرض على المستهلك بدفعها عن طريق شراء سلع أو خدمة خاضعة لها المقدمة أو أعمال عقارية، تحصل بمجرد تقديم أموال خاضع لها وذلك عند تداولها وإستهلاكها وقد أحدث هذا الرسم بموجب المادة 65 من قانون المالية لسنة 1991 ودخل حيز التنفيذ سنة 1992⁽³⁾، ويعتبر أكثر الضرائب حيادياً ويفرض على المنتجات المحلية والمستوردة دون تمييز⁽⁴⁾.

¹ - دويابي نضيرة، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية، تخصص إقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، صص 62، 63.

² - قانون رقم 99-11 مؤرخ في 1999/12/23، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج.ر.ج.د.ش عدد 92، صادر بتاريخ 1999/12/25.

³ - قانون رقم 90-36 مؤرخ في 1990/12/31، يتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج.ر.ج.د.ش عدد 57، صادر سنة 1990.

⁴ - عطوي فوزي، المالية العامة "النظم الضريبية وموازنة الدولة"، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص 93.

كان يطبق هذا الرسم بأربعة معدلات في البداية 1992 ثم تم إعادة هيكلة المعدلات حيث أصبح يشمل معدلين 2001⁽¹⁾ هما المعدل العادي (17%) والمعدل المخفض (7%) أما حالياً سنة 2017 فمعدلاته⁽²⁾ كما يلي:

- (9%) (المعدل المنخفض) يطبق على المنتجات والمواد والاشغال والعمليات والخدمات.
- (19%) (المعدل العادي).

أما توزيع ناتج هذا الرسم فيكون كالاتي:

الجدول رقم (01): يبين توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة المحققة في الداخل

الرسم على القيمة المضافة (المحققة في الداخل)	الحصة العائدة للدولة	الحصة العائدة لفائدة البلديات	الحصة العائدة لـ: ص. م. ج. م
النسبة المئوية	75%	10%	15%

الجدول رقم (02): يبين توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة المحققة عند الاستيراد

الرسم على القيمة المضافة (المحققة عند الاستيراد)	الحصة العائدة للدولة	الحصة العائدة لـ: ص. م. ج. م
النسبة المئوية	85%	15%

المصدر: المادة 37 من قانون المالية لسنة 2017⁽³⁾.

من خلال الجدولين نستخلص أن الدولة تستحوذ على نسبة كبيرة على ناتج الرسم على القيمة المضافة مقارنة بالنسبة العائدة للبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

¹ - محمد الأمين لونيس، صولة فاروق، مزرق إبراهيم، تمويل الجماعات المحلية في ظل السياسات الاقتصادية الراهنة، مذكرة لنيل شهادة ليسانس، التخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة جيجل، 2015، ص 47، 48.

² - أنظر المواد 26، 27 من قانون رقم 16-14 مؤرخ في 28/12/2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج.ر.ج.د.ش عدد 77، صادر بتاريخ 29/12/2016.

³ - قانون رقم 16-14، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، مرجع سابق.

ثانيا: الرسم الصحي على اللحوم

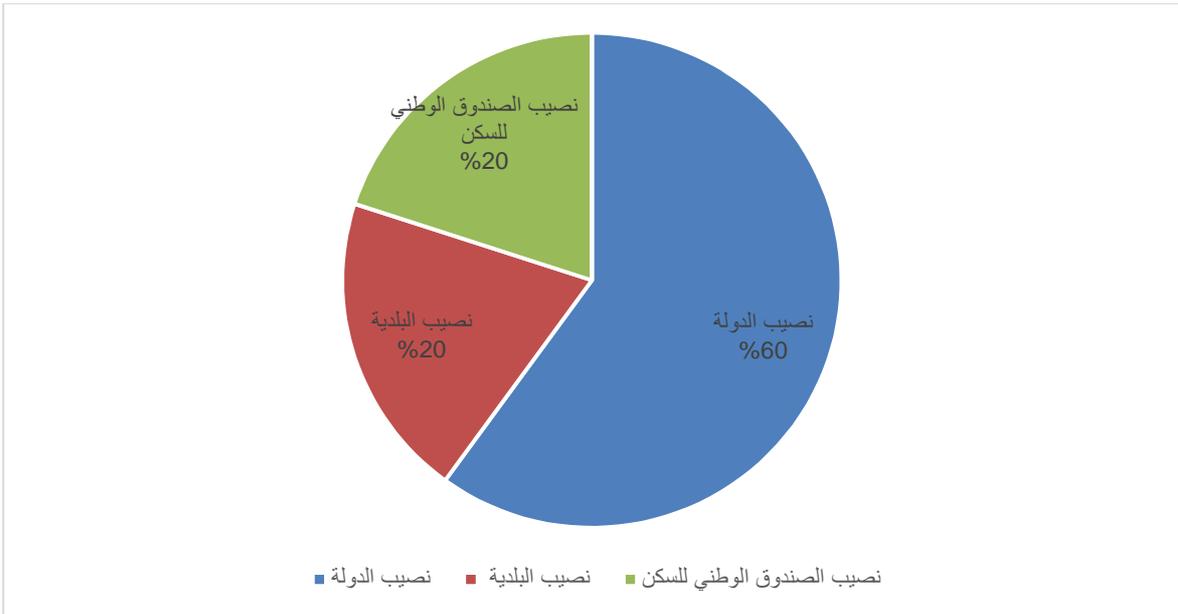
تحصله البلديات عن عمليات ذبح الحيوانات⁽¹⁾ ويكون حسابه على أساس وزن اللحوم التي سيتم ذبحها بمعدل 05 دج للكيلوغرام الواحد الذي يوزع كآلاتي:

- 3,5 دج/كلغ لصالح البلدية.
- 1,5 دج/كلغ لصالح الصندوق الخاص بحماية الصحة الحيوانية⁽²⁾.

ثالثا: الضريبة على الممتلكات

تأسست هذه الضريبة سنة 1993 وتم إقرارها بموجب قانون المالية لسنة 1994 وتطبق على الأملاك التي يمتلكها الأشخاص الطبيعيين سواءا كان لهم مقر جبائي في الجزائر أو ليس لهم مقر جبائيا في الجزائر⁽³⁾، وإن ناتج هذه الضريبة يوزع كما هو موضح في الشكل التالي:

الشكل رقم 01: دائرة نسبية تمثل توزيع ناتج الضريبة على الممتلكات.



¹ - عولمي بسمة، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الرابع، جامعة باجي مختار، عنابة، 2004، ص 272.

² - سقلاب فريدة، تفضيل دور الجباية المحلية كآلية لتمويل ميزانية الجماعات المحلية، الملتقى الوطني حول: "المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد، الحقائق والآفاق" كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عيد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 02 و03/12/2008، ص 100.

³ - بن صغير عبد المومن، مرجع سابق، ص 101.

ما يمكن ملاحظته في الضريبة على الممتلكات أن لها مردودية قليلة للجماعات المحلية، واستحوذت الدولة على نسبة كبيرة على هذه الضريبة.

رابعا: قسيمة السيارات

يخضع لهذه الضريبة كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة مرقمة وتتغير تعريفه هذه الضريبة حسب نوعية السيارة وسنة بدأ استعمالها التي تتراوح بين 300 دج و15000 دج⁽¹⁾، وتدفع لدى قبضة الضرائب والبريد والمواصلات مقابل تسليم وصل القسيمة⁽²⁾، وناتجه يوزع كما يلي:

- (80%) لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- (20%) لفائدة الدولة⁽³⁾.

يعنى هذا الرسم كل السيارات التابعة للدولة والجماعات المحلية، التي يتمتع أصحابها بامتيازات دبلوماسية وقنصلية، سيارات الإسعاف والسيارات المجهزة بعتاد مضاد للحرائق⁽⁴⁾.

وبالتالي يمكن القول، أن كثرة هذه الإعفاءات تعتبر نقمة على إيرادات الجماعات المحلية، لأنها تحرمها من عائدات كان بإمكانها أن تجني لفائدتها.

خامسا: الضريبة الجزائرية الوحيدة (T.F.U)

أسست هذه الضريبة بموجب قانون رقم 06-24 المتضمن قانون المالية لسنة 2007⁽⁵⁾، حيث تحل هذه الضريبة محل النظام الجزائري للضريبة على الدخل، تفرض على الأشخاص الطبيعيين عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي (30.000.000 دج) كما يلي:

¹ - لونيبي عبد اللطيف، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص34.

² - بريبر حسين، بوركوة جلال، دور الجباية المحلية في تمويل خزينة الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة ليسانس في علوم التدبير، تخصص مالية المؤسسة كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التدبير، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2013، ص50.

³ - Ouyessad Belaid, Amghar Fahim, op.cit, p19.

⁴ - بريبر حسين، بوركوة جلال، مرجع سابق، ص50.

⁵ - قانون رقم 06-24، مؤرخ في 2006/12/26، يتضمن قانون لسنة 2007، ج.ر.ج.د.ش عدد85، صادر بتاريخ 2006/12/27.

– الأشخاص الطبيعيين الذين يمارسون عمليات بيع البضائع والأشياء بما في ذلك الحرفيون التقليديون الممارسون لنشاط حرفي.

– الأشخاص الذين يمارسون نشاط تأدية الخدمات التابعة لفئة الأرباح الصناعية والتجارية⁽¹⁾.
أما توزيع ناتج الضريبة حسب المادة 282 مكرر 5 من قانون الضرائب المباشرة والمماثلة على النحو التالي:

– "49...% ميزانية الدولة.

– 40,25% ميزانية البلدية.

– 5% ميزانية الولاية.

– 5% الصندوق المشترك للجماعات المحلية،

– 0.5% غرف التجارة والصناعة،

– 0.01% الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية،

– 0.24% غرف الصناعة التقليدية والمهن⁽²⁾.

سادسا: الضريبة على الأطر المطاطية الجديدة

هو رسم يفرض على إطارات الشاحنات والسيارات سواء كانت هذه الأطر مستوردة أو مصنوعة محليا.

أحدث هذا الرسم بموجب المادة 60 من قانون رقم 05-16 المتضمن قانون المالية لسنة 2006⁽³⁾ المعدلة والمتممة بموجب المادة 112 من قانون المالية لسنة 2017 ويحدد مبلغ هذا الرسم كما يأتي:

– 750 دج عن إطار مخصص للسيارات الثقيلة،

¹ - خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير جامعة الجزائر (3)، 2011، ص ص 113، 114.

² - أمر رقم 76-101، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، مرجع سابق.

³ - قانون رقم 05-16، مؤرخ في 2005/12/31، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج.ر.ج.د.ش عدد 85، صادر بتاريخ 2005/12/31.

450- دج عن إطار مخصص للسيارات الخفيفة.

ويوزع حاصل هذا الرسم كما يأتي:

الجدول رقم (03): يبين توزيع حاصل الرسم على الأطر المطاطية الجديدة

لصالح البلديات	لصالح ميزانية الدولة	لصالح الصندوق الخام لتضامن الوطني
%35	%35	%30

المصدر: المادة 112 من قانون المالية لسنة 2017⁽¹⁾.

سابعاً: الرسم على النشاط المهني (T.A.P)

أُستحدثت هذه الضريبة بموجب المادة 21 من الأمر رقم 95-27 المتضمن قانون المالية لسنة 1996⁽²⁾، والذي خلف الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري، كما يطبق هذا الرسم على المكلفين بالضريبة الذين يزاولون نشاط تجاري أو صناعي أو الذين يمارسون نشاط غير تجاري⁽³⁾، ويحصل بنسبة (2%) من رقم الأعمال، يتم توزيع عائداته⁽⁴⁾ كما هو موضح في الجدول التالي:

الجدول رقم (04): يبين معدل الرسم على النشاط المهني

النسبة المئوية	نصيب الولاية	نصيب البلدية	نصيب الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
%0,59	%1,30	%0,11	%2	

المصدر: المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة معدل ومتمم.

¹ - قانون رقم 16-14، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، مرجع سابق.

² - أمر رقم 95-27، مؤرخ في 30/12/1995، يتضمن قانون المالية لسنة 1996، ج.ر.ج.د.ش عدد 82، صادر بتاريخ 31/12/1995.

³ - علو وداد، مرجع سابق، ص 22.

⁴ - أنظر المادة 222 من الأمر رقم 76-101، مؤرخ في 09/12/1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المعدل والمتمم، ج.ر.ج.د.ش عدد 102، صادر في 22/12/1976، المعدلة بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2001، ج.ر.ج.د.ش عدد 38، صادر في 21/07/2001، والمعدلة أيضا بموجب المادة 8 من الأمر رقم 08-02، مؤرخ في 24/07/2008، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج.ر.ج.د.ش عدد 42، صادر في 27/07/2008.

المطلب الثاني

التمويل الذاتي غير الجبائي للجماعات المحلية

تعتبر الموارد غير الجبائية أداة فعالة في مجال تمويل ميزانية الجماعات المحلية وتلعب دورا فعالا في تنمية الموارد المالية الذاتية إلى جانب الضرائب والرسوم التي سبق لنا ذكرها في المطلب الأول من هذا المبحث وذلك في حالة تثمينها واستغلالها بطرق عقلانية (الموارد غير الجبائية).

تتمثل أساسا الموارد غير الجبائية في مداخل الأملاك (الفرع الأول)، نواتج الاستغلال (الفرع الثاني) وكذا الناتج المالي (الفرع الثالث) كل على حدى.

الفرع الأول

موارد الأملاك

هي تلك الإيرادات التي تستعملها الجماعات المحلية أو تستغلها باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام، أو ما تحصل عليه نتيجة استعمال أملاكها من طرف الغير⁽¹⁾ بهدف رفع مداخلها، ذلك لأن ما يأتي به هذه الأملاك يعتبر موردا ماليا ذاتيا يصب في ميزانيتها⁽²⁾، حيث تتنوع هذه الموارد من إيرادات بيع المحاصيل الزراعية، إلى حقوق الإيجار وحقوق استغلال الأماكن والمعارض والأسواق وعوائد منح الامتيازات⁽³⁾.

سنتعرض في هذا الفرع بدراسة المصادر المختلفة من موارد الأملاك ألا وهي: إيجار العقارات وبيعها (أولا)، وحقوق الوقوف وشغل الأماكن العمومية (ثانيا)، حقوق الطريق (ثالثا).

أولا: إيجار العقارات وبيعها

إذا كانت هذه العقارات ذات استعمال سكني فإنها تخضع بإجراء التراضي، أما في حالة استعمال تجاري يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد دفتر الأعباء الذي يعرضه على المجلس

¹ - أعراب كريمة، عمرو نعيمة، مرجع سابق، ص 12.

² - علو وداد، مرجع سابق، ص 34.

³ - بلعربي نادية، دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص 49.

ولابد أن يتضمن هذا الدفتر مجموعة من الشروط المتعلقة بعملية الإيجار (المدة، المبلغ، شروط مراجعة الأسعار، شرط احترام العقد وحالة المنازعات مهما كانت طبيعة العقار مقهى، مطعم، محلات... إلخ)، حيث أجاز المشرع للجماعات المحلية في حالة البيع ضرورة الالتزام بشروط معينة كالإعلان عن مزايده⁽¹⁾.

ويضاف إلى ما سلف ذكره بإمكانية الجماعات المحلية امتلاك لأراضي فلاحية يعود ناتج بيع محاصيلها إلى ميزانيتها ويتم البيع عن طريق المزاد العلني.

ثانيا: حقوق الوقوف وشغل الأماكن العمومية

باعتبار الجماعات المحلية هي الأقرب من المواطن والاداة المثلى لتنظيم الحياة الاجتماعية والاقتصادية وذلك بتوفير الإطار القانوني حيث تمنح ترخيصات للخواص لشغل الأملاك العمومية للاستعمال الجماعي دون إحداث تغييرات، ومن بين الأمثلة نذكر أماكن توقف السيارات وكذا تأجير أراضي مخصصة للأسواق، وذلك مقابل مبلغ مالي يدفع بصفة إجبارية للجماعات المحلية.

ثالثا: حقوق الطريق

ينشأ هذا الحق في استعمال أو احتلال أحد الأشخاص الإعتبارية أو الطبيعية مساحة من الطريق العمومي لزمان معين، بعد حصوله على ترخيص قصد وضع عتاد البناء على الطريق أو إنجاز أشغال، إذ يعتبر هذا الحق من أهم الموارد المالية التي تتحصل عليها البلديات⁽²⁾. ما يلاحظ في الوقت الراهن أن الجماعات المحلية قد أهملت هذا الجانب ولم تستغل هذه الحقوق كمورد إضافي تستفيد منه.

¹ - علو وداد، مرجع سابق، ص35.

² - مرجع نفسه، ص36.

الفرع الثاني

مداخل الاستغلال

هي تلك نواتج الاستغلال التي تجنيها الجماعات المحلية لقاء الخدمات التي تقدمها للمواطنين أو الناتجة عن بيع المنتوجات والتي توفرها الجماعات المحلية.

وهذه النواتج متنوعة منها: حقوق الوزن، الكيل وقياس السعة (أولاً)، الحقوق المرتبطة بحقوق الذبح (ثانياً)، عوائد الرسوم الجنائية (ثالثاً)، حق الامتياز للفضاءات العمومية (رابعاً).

أولاً: حقوق الوزن، الكيل وقياس السعة

تقوم البلدية بإنشاء مصالح للوزن، الكيل والقياس تتولى تسييرها وتتقاضى مقابل ذلك حقوق محددة التي بفضلها تدخل موارد إضافية لميزانيتها.

ثانياً: الحقوق المرتبطة بحقوق الذبح

يحق للجماعات المحلية أن تحدث حقوقاً ملحقة بالمذابح وذلك عن طريق مداولة تعد من طرف المجلس الشعبي البلدي والمصادقة عليها من الجهة الوصية، يتم ضمنها تحديد وضبط هذه الحقوق، حيث تقوم البلديات بتزويد مذابح العمومية بوسائل وتجهيزات كغرف التبريد والتجميد.

ثالثاً: عوائد الرسوم الجنائية

تمنح البلديات لبعض العائلات إمكانية الحصول على أماكن خاصة لدفن موتاهم داخل المقابر تخصصها للدفن مقابل مبالغ مالية محددة⁽¹⁾.

رابعاً: حق الامتياز للفضاءات العمومية

تقوم البلدية في إطار تسيير مرافقها بتفويض بعض مرافقها للغير ويعتبر إيرادات جديدة لمالية البلدية مثل الفضاءات الإشهارية مقابل مبالغ مالية، وهذا ما نص عليه المشرع الجزائري في نص المادة 9/170 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية والتي نصت على أن: "تتكون الموارد الميزانية

¹ - علو وداد، مرجع سابق، ص 37.

والمالية للبلدية بصفة خاصة، مما يأتي-ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الاشهارية-(1).

ويضاف الذكر على ما سبق أنه تقوم البلدية بتقديم مختلف الخدمات في إطار إستغلال مرافقها وبعض المراكز وذلك مقابل مبالغ رمزية.

الفرع الثالث

الناتج المالي

يضم الناتج المالي نوعين من المداخل والمتمثلة في المداخل الناتجة عن أموال الجماعات المحلية لشراء أسهم والسندات البيع وكذا فوائد الديون والقروض، أما المدخول الآخر يتمثل في حصة الجماعات المحلية من الأرباح التي تحققها مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري.

تقوم الجماعات المحلية بعمليات شراء الأسهم أو المشاركة بشراء الأسهم أو المشاركة في رأسمال شركات معينة مربحة ونفس الشيء للسندات، وكذلك يمكن للجماعات المحلية جني فوائد القروض أو حصص الأرباح من وحداتها الاقتصادية(2).

في الأخير، إن عدم كفاية الموارد المالية المحلية يجعل الجماعات المحلية غير قادرة على القيام بمهامها المفروضة عليها كما قال أحد المؤلفين في هذه الحالة: الجماعات المحلية تتحمل نظام التحويلات التي يعطيها مكانة طالبة أمام الدولة(3).

وبالتالي نقول رغم أهمية الموارد المالية الذاتية، كونها الممول الأساسي لميزانية الجماعات المحلية إلا أنها غير كافية وضعيفة المردودية لمواجهة الأعباء المتزايدة، ولذلك تلجأ الجماعات المحلية للتمويل الخارجي.

¹ - قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع السابق.

² - علو وداد، مرجع سابق، ص38.

³ - Bouda Mohand Ouamar, L'autonomie des collectives locales en question? Séminaire nationale : « Les collectivité territoriale et les impératifs de bonne gouvernance (Réalités et Perspectives) », Faculté de droit en collaboration avec l'assemblée populaire, Université Abderrahmane Mira, Bejaia, les 2,3 et 4/12/2008, pp131,132.

المبحث الثاني

التمويل الخارجي ضرورة حتمية لعدم كفاية الموارد الذاتية

أمام ضعف التمويل الذاتي (المواد المالية الذاتية) للجماعات المحلية الذي يعترض ماليتها، تلجأ هذه الأخيرة إلى الاعتماد على الإعانات كمصدر تمويل خارجي المقدمة من جهات مختلفة من إعادة التوازن المالي لها، لأن الجهود المحلية في الوقت الحالي مهما بلغت تعجز بمفردها على النهوض بعملية التنمية المحلية.

ويشمل هذا المصدر إعانات المقدمة من الدولة أو إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية (المطلب الأول) وإلى جانب هذا المصدر نجد الهبات والوصايا كوسيلة لتمويل الجماعات المحلية، كما يمكن للأخيرة اللجوء إلى القروض من أجل إنجاز مشاريع منتجة للمداخيل، وبالتالي يتعين على الدولة (السلطة) إنشاء بنوك خاصة بذلك لدفع عجلة التنمية المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الإعانات المالية

إن عدم كفاية الموارد الذاتية للجماعات المحلية تلجأ هذه الأخيرة إلى الاعتماد على الإعانات المالية كمصدر تمويل خارجي لسد لعجز الناتج في ميزانيتها، وتقسم إلى إعانات المقدمة من طرف الدولة⁽¹⁾ (الفرع الأول)، وإعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية (الفرع الثاني).

فالمشرع الجزائري قد حدد الحالات التي تلجأ إليها الجماعات المحلية إلى طلب الإعانات المالية في كلا القانونين رقم 10-11 المتعلق بالبلدية وقانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية⁽²⁾ والمتمثلة في:

– عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا القانون.

– عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية.

¹ - تسعى الدولة من وراء هذه الإعانات توجيه لجماعات المحلية للقيام بأنواع معينة من المشروعات الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق التوافق بين السياسة المركزية والسياسة المحلية.

² - المادة 172 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، والمادة 154 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

- التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة كالكوارث الطبيعية.
- أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا.
- نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية، في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية.

الفرع الأول

الإعانات المقدمة من طرف الدولة

هي تلك المبالغ المالية التي تقدمها الدولة غالبا بمساعدة الهيئات المحلية في حالة عدم كفاية مواردها الذاتية دون إلزامها بردها، وتقدم في إطار التنمية المحلية⁽¹⁾. ولتفصيل هذه النقطة سنقسم هذا الفرع إلى إعانات مخططات البلدية للتنمية (أولا)، وإعانات البرامج القطاعية للتنمية (ثانيا).

أولا: إعانات مخططات البلدية للتنمية (P.C.D)

عرفت مخططات التنمية المحلية منذ الاستقلال عدة تطورات كان الهدف منها القضاء على التدهور الاقتصادي والاجتماعي الناتج عن فترة الاستعمارية، كبرنامج التشغيل والتجهيز المحلي وبرنامج التنمية الصناعية.

نظرا للنتائج المتفاوتة التي سجلت عند تنفيذ هذه البرامج لجأت السلطة إلى عمل على توحيدها من خلال المخططات البلدية للتنمية بموجب المرسوم رقم: 73-136 مؤرخ في 1973/08/09 المتعلق بشروط تسيير وإنجاز المخططات البلدية للتنمية.

يعرف المخطط البلدي لتنمية على أنه عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية، وهو أكثر تجسيدا لمبدأ اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية، ويهدف إلى توفير الإحتياجات الضرورية للمواطنين ودعم القاعدة الاقتصادية المحلية⁽²⁾.

¹- تهدف إلى تكملة الموارد المالية المتاحة للهيئات المحلية وتقليص الفوارق بينها لتحقيق التوازن.

²- زايدي عبد السلام، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر بين محدودية الموارد المالية وترشيد النفقات العامة، الملتقى الوطني حول: "المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد (الحقائق والآفاق)"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 2، 3 و 4/12/2008، ص 117.

وتشمل هذه المخططات تجهيزات الفلاحية والقاعدية وتجهيزات الإنجاز والتجهيزات التجارية، وتعرف على أنها برامج أعمال (Actions) قصيرة المدى تقررها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني، وعند إعداد المخطط، ترتب العمليات حسب الأولوية⁽¹⁾ مثلاً: ترتب عمليات التزويد بالمياه الصالحة للشرب وشق الطرقات والبناءات.

ثانياً: إعانات البرامج القطاعية للتنمية (P.S.D)

هي إعانات ومساعدات مالية للولايات في إطار البرامج القطاعية اللامركزية، التي تستهدف أساساً الفصول المتعلقة بالتربية والري والطرق الولائية والتجهيز والتزويد بالمياه الصالحة للشرب⁽²⁾، كما يتم تسجيل هذه البرامج باسم الوالي والذي يسهر على تنفيذها الذي يعتبر الأمر بالصرف⁽³⁾، ويكون تحضير البرامج القطاعية بدراسة المشاريع المقترحة على مستوى المجلس الشعبي الولائي وهذا ما أشار إليه قانون الولاية لسنة 2012⁽⁴⁾.

الفرع الثاني

إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية

لقد تم انشاء هذا الصندوق بمقتضى المرسوم رقم 86-266⁽⁵⁾، يقوم بتسيير صناديق الضمان والتضامن للبلديات والولايات، كما يقوم بتغطية النقص العجز في حصيله الضرائب وتقليص حجم الاختلالات المالية ما بين البلديات، حيث تمنح لأكثر فقرا من حيث الموارد⁽⁶⁾.

1- خفري خيضر، مرجع سابق، ص122.

2- علو وداد، مرجع سابق، ص61.

3- خفري خيضر، مرجع سابق، ص127.

4- تنص م 73 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق، على أنه: "... يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يقترح سنويا قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية".

5- م 1 من المرسوم التنفيذي رقم 86-266، مؤرخ في 1986/11/04، يتعلق بتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، ج، ر، ج، د، ش عدد54، صادر بتاريخ 1986/11/05. يعد ص. م. ج. م مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويخضع لوصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، يسير من طرف مجلس التوجيه لرئاسة وزير الداخلية، يضم 14 عضو، منهم 07 منتخبين و07 معينين.

6- شكلاط رحمة، "إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، العدد1/2011، ص103.

ولتمكين الصندوق من تأدية مهامه خصصت له موارد مالية تتكون من الضرائب والرسوم المحددة في القوانين الجبائية، والتي يتولى توزيعها على كل من إعانات صندوق التضامن (أولاً)، وإعانات صندوق الضمان (ثاني) على الشكل التالي:

أولاً: إعانات صندوق التضامن

يقوم هذا الصندوق بتجسيد فكرة التضامن المحلي والجهوي، وكذا هو ضمان ومواجهة النفقات الحاصلة في مبلغ الضرائب المباشرة المحلية المفيدة في الجداول بالنسبة لمبلغ التقديرات الخاصة بهذه الضرائب⁽¹⁾، في حين يقوم بتقديم إعانات سنوية لتنفيذ مشاريع الاستثمار والتجهيز وفق المخطط الوطني للتنمية⁽²⁾، كما يختص بتوزيع الناتج الجبائي بين البلدية والولاية على الشكل التالي:

– تخصيص (75%) من الناتج الجبائي لصندوق التضامن البلدي.

– (25%) من الناتج الجبائي لصندوق التضامن الولائي⁽³⁾.

يدفع صندوق تضامن للجماعات المحلية إعانات استثنائية للهيئات المحلية التي تواجه أحداث وكوارث متوقعة أو التي تواجه وضعية مالية صعبة⁽⁴⁾، وفيما يلي نستعرض بالتفصيل الإعانات المقدمة من قبل صندوق التضامن:

أ. إعانات موجهة لقسم التجهيز والاستثمار

تمنح هذه المساعدات لتطوير الجماعات المحلية المحتاجة المرتبطة بالتوجيهات والاهداف المحددة في المخطط الوطني للتنمية⁽⁵⁾، وعند منح هذه الإعانات لابد أن يراعي مجموعة من الأولويات المتمثلة في:

– وضعية الجماعات الإقليمية الأقل نمواً.

¹ طيبي سعاد، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 2002، ص15.

² شكلاط رحمة، مرجع سابق، ص 103.

³ دويابي نضيرة، مرجع سابق، ص73.

⁴ أنظر المادة 212 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية والمادة 177 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁵ المادة 13 من المرسوم رقم 86-266، يتعلق بتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، مرجع سابق.

– مساحة الجماعات المحلية ومجموع سكانها⁽¹⁾.

وتكون هذه الإعانات في شكل تخصص لمشاريع معينة، ولا يمكن تحويلها إلى مشاريع أخرى، وإذا ألغيت فيجب أن تعاد إلى صندوق التضامن⁽²⁾ يساهم صندوق التضامن بنسبة (40%) من موارده لفائدة قسم التجهيز والاستثمار، التي يتم توزيعها بنسبة (75%) للبلدية و(25%) للولاية⁽³⁾.

ب. التخصيص الإجمالي لقسم التسيير⁽⁴⁾

يتم حساب التخصيص الموجه لتسيير الجماعات المحلية بإجراء مقارنة بين قدرة البلدية والمعدل الوطني، حيث إذا كانت نسبة مقدار غنى البلدية أقل من المعدل الوطني تستفيد البلدية من المساعدة المالية، أما إذا كانت أكبر فلن تستفيد من هذا التخصيص⁽⁵⁾.

ج. الإعانات الاستثنائية

يقوم هذا النوع من الإعانات الاستثنائية لمواجهة الوضعية المالية الصعبة للجماعات المحلية العاجزة، التي لا تغطي مواردها الأعباء الإجبارية، وذلك لتحقيق التوازن لتصبح هذه الإعانة فيما بعد تتكرر بصفة مستمرة ودورية، ويتم استخدامها لتغطية النفقات الضرورية من أجور للمستخدمين، وتكاليف الكهرباء والغاز والماء والهاتف، وغيرها من التكاليف المحتم أمر دفعها وهذا ما نصت عليه المادة 11 من المرسوم 86-266 مؤرخ في 04/11/1986، المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية⁽⁶⁾.

¹– علو وداد، مرجع سابق، ص 65.

²– بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية للبلديات (جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بدر بلقايد، تلمسان، 2010، ص 124.

³– أمغار مريم، أمغار طاوس، الإستقلالية المالية للجماعات المحلية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013، ص 23.

⁴– يقصد به مجموعة من التخصيصات موجهة لتسيير الجماعات المحلية بهدف القضاء على الاختلافات والفوارق بين الهيئات المحلية الفقيرة والغنية التي تمنح بناء على قدرة كل بلدية.

⁵– أمغار مريم، أمغار طاوس، مرجع سابق، ص 22.

⁶– بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص 123.

ويتم طلب هذه الإعانة عن طريق ملف تكونه البلدية ليرسل إلى المصلحة التنشيط المحلي على مستوى الولاية، ومن ثم يمرر إلى وزارة الداخلية.

إن الإعانات التي جاء بها الصندوق التضامن جاءت تقريبا بنفس الإعانات الموجودة في البلدية والولاية إلا أنه توجد إعانات مخصصة أو موجهة فقط للولاية⁽¹⁾.

ثانيا: إعانات صندوق الضمان

بالإضافة إلى صندوق التضامن الذي تطرقنا إليه أنفا هناك صندوق الضمان⁽²⁾، الذي أنشأ من أجل توزيع الناتج الجبائي بين كل من البلدية والولاية⁽³⁾، الذي بدوره يخصص لتعويض ناقص القيمة الجبائية للمبلغ المتوقع تحصيله⁽⁴⁾، حيث يتكلف هذا الصندوق بتحصيل موارده المتمثلة في اشتراكات البلديات بالنسبة (2%) من الموارد الجبائية لكل البلدية، ويقصد بهذه الإعانة الفارق بين التقديرات والتحصيلات الجبائية الفعلية⁽⁵⁾.

بمعنى آخر فإنه أثناء إعداد الميزانية الأولية للبلدية، ونتيجة للتأخير الذي غالبا ما يحصل في ارسال مبالغ التقديرات الجبائية من قبل مديرية الضرائب، تلجأ البلديات في ميزانيتها إلى اعتماد التحصيلات السابقة والمحقة في الحساب الإداري وإدراجها في الميزانية الأولية، إلا أنه يمكن أن تكون هناك انخفاض في القيمة الجبائية المحصلة في السنة الحالية مقارنة مع السنة الفارطة، وهو ما يعني أن التقديرات الجبائية للسنة موضوع النشاط يكون مبالغيا فيها، وبالتالي تختل ميزانية البلدية ويقع

1- المادة 177 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق. إعانات موجهة لتنمية بعض المناطق التي يقصد بها تلك الإعانات المقدمة من طرف الصندوق والموجهة لتنمية بعض المناطق الواجب ترقيتها التي يحددها القانون، إعانات تشجيع خاصة بالبحث والتكوين والاتصال.

2- نصت عليه المادة 211 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، والمادة 176 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية.

3- دويابي نظيرة، مرجع سابق، ص 74.

4- نصت م 213 من قانون البلدية على "يخصص صندوق الجماعات المحلية للضمان المنصوص عليه في المادة 211 أعلاه للتعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله، ونصت م 178 من قانون الولاية على أنه: "يخصص صندوق ضمان الجماعات المحلية ... في المادة 176 أعلاه للتعويض نواقص القيمة على تقديرات الإيرادات الجبائية في مجال الجباية المحلية ...".

5- بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص 125.

العجز الموازي، وهنا يتدخل صندوق الضمان ليقدم قيمة مالية في حدود (90%) من التقديرات الجبائية هذا النقص أو العجز الحاصل⁽¹⁾.

ثالثاً: مساهمات ومساعدات أخرى

بالإضافة إلى التخصيصات والإعانات المالية التي يقدمها الصندوق المشترك للجماعات المحلية من خلال صندوقي الضمان والتضامن، فهناك إعانات ومساهمات أخرى مقدمة من طرفه لا تقل أهمية وهي على النحو التالي:

أ. الإعانات المخصصة

هي تلك الإعانات الموجهة لفائدة الأشخاص المسنين وذلك طبقاً لمدادولة مجلس توجيه الصندوق المشترك للجماعات المحلية ومؤرخة في 1989 / 11 / 26، والتي بواسطتها تم إقرار مساعدة للأشخاص المسنين، حيث تقتطع من حصة الصندوق من الضريبة الجزافية الوحيدة، ويستفيد منها كل شخص مسن تتوفر فيهم مجموعة من الشروط من ضمنها أن لا يملك هذا الشخص أي مورد مالي⁽²⁾.

ب. إعانات تسيير أعباء الحرس البلدي

طبقاً للتعليمية الوزارية المشتركة رقم 52 ومؤرخة في 1995/01/21 والتي تحدد إجراءات التكفل بنفقات الحرس البلدي، أصبح الصندوق يتحمل جزء من أعباء تسيير هذه الأخيرة وتتحمل ميزانية الدولة الجزء الآخر، وهذه الإعانة تأخذ جزء كبير من موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية⁽³⁾. وفي الأخير يجدر الذكر أن الصندوق المشترك، قام بدعم الجماعات المحلية بمجموعة من التدخلات من أجل التكفل بالاحتياجات والانشغالات المستعجلة لصالح الجماعات المحلية عموماً والبلديات خصوصاً، من بين هذه التدخلات نذكر ما يلي:

1- أعراب كريمة، عمريو نعيمة، مرجع سابق، ص 24.

2- محمد الأمين لونيس، صولة فاروق، مزرق إبراهيم، مرجع سابق، ص 72.

3- بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص 126.

- في سنة 2008 تم توزيع مبلغ بقيمة 22 مليار دينار جزائري على 1234 بلدية، ومبلغ آخر قيمته 3 مليار دج على 29 ولاية للتقليل من حدة الحرمان لهذه البلديات والولايات.
- في سنة 2008 خصص مبلغ إجمالي قيمته 8,202,417,994 دج لموازنة 793 ميزانية بلدية العاجزة التي لا تغطي مواردها الأعباء الإجبارية⁽¹⁾.
- استفادة البلديات من اعانة مالية مخصصة للتجهيز بقيمة اجمالية بلغت 17,4 مليار دج، بغية تعزيز الحضائر البلدية بمعدات التنظيف.
- خصص الصندوق المشترك للجماعات المحلية غلafa ماليا قدره 4,5 مليار دج لاقتناء 1300 حافلة لغرض النقل المدرسي، ومبلغ آخر بقيمة 5,7 مليار دج وزع على البلديات لإعادة تأهيل المطاعم المدرسية وتجهيزها وذلك في سنة 2008⁽²⁾.
- ما يمكن ان نستخلصه أن أكثر من ثلثي عدد البلديات لا تغطي نفقاتها الاجبارية إلا عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

المطلب الثاني

القرض والهبات والوصايا كوسيلة لتمويل الجماعات المحلية

أمام نقص وضعف التمويل الذاتي للجماعات المحلية يمكن لهذه الأخير إعادة التوازن المالي لها اللجوء إلى الاقتراض وقبول الهبات والوصايا لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار، لأن مهما بلغت الجهود المحلية في لوقت الراهن تعجز على النهوض بعملية التنمية المحلية.

¹- أعراب كريمة، عمرو نعيمة، مرجع سابق، ص 29.

²- بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص 127.

الفرع الأول

القروض

يعد القرض من الموارد المالية التي تلجأ الجماعات المحلية من أجل تمويل عمليات التجهيز والاستثمار⁽¹⁾، وهو "استدانة أحد الأشخاص القانون العام (الدولة، الولاية، البلدية...) أموالاً من الغير مع التعهد بردها إليه بفوائدها"⁽²⁾.

أولاً: التكريس القانوني للقروض المحلية

كرست القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية لجوء الإدارة المحلية إلى الاقتراض من أجل نفقات التجهيز والاستثمار، إذ لا يجوز للجماعات المحلية القيام بتمويل نفقات التسيير عن طريق القرض⁽³⁾. يتخذ قرار اللجوء إلى القرض ويتم التصويت عليه من طرف المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، حيث يتم تحديد قيمة القرض ومدته بموجب مداولة التي تتم المصادقة عليها من السلطات الوصائية، ويتم تسديده عن طريق إدراجه في الميزانية وتسجيل مبلغه الإجمالي في قسم التجهيز والاستثمار، أما الفوائد تسجل في قسم التسيير⁽⁴⁾.

ثانياً: المؤسسات المالية المكلفة بتقديم القروض المحلية

أنشأت الدولة عدة بنوك عمومية تقدم قروضا لفائدة الجماعات المحلية، وأول بنك قام بهذه المهمة هو الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط (CNEP)⁽⁵⁾، لكن ابتداءً من سنة 1985 تم إنشاء

1- تنص المادة 174 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية على أنه: "يمكن للبلدية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل... التي تشترط اللجوء استخدام القروض فقط في عملية التجهيز والاستثمار".

2- بعلي محمد الصغير، يسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم، الجزائر، 2003، ص 77.

3- أمغار مريم، أمغار طاوس، مرجع سابق، ص 25.

4- المادة 174 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، والمادة 156 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، "...تحدد تقنيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

5- أمغار مريم، أمغار طاوس، مرجع سابق، ص 25.

بنك التنمية المحلية (BDL)⁽¹⁾ المتخصص بمنح القروض لصالح الجماعات المحلية، والتي من شأنها المساهمة في التطور الاقتصادي والاجتماعي للبلدية⁽²⁾.

رغم ما تلعبه القروض في تخفيف الضعف في الموارد المالية للجماعات المحلية، إلا أنها لا ترخص إلا بفوائد قد تجعل الإدارة المحلية في وضعية مالية صعبة، كما أظهرت الدراسات المتعلقة بمالية الجماعات المحلية اعتماد هذه الأخيرة على القروض والإعانات، مما أدى إلى تفاقم مديونيتها، حيث وصلت سنة 2001 إلى 26 مليار دينار جزائري، وهو الرقم الذي يعبر بوضوح عن حجم الأزمة المالية التي تعاني منها⁽³⁾.

ثالثا: شروط منح القروض المحلية

فرض المشرع على الجماعات المحلية الحصول على قروض لتمويل مشاريعها وسد احتياجاتها، عدة شروط إما تتعلق بالمشروع المراد إنجازه وإما تتعلق بصاحب الاقتراض:

أ. شروط تتعلق بالمشروع المراد إنجازه

- ضرورة عدم توجيه هذه القروض لتغطية النفقات العادية بل يجب أن تكون وسيلة لتمويل المشاريع الإنمائية.

- عدم استعمال القروض في تسديد ديون أصلية.

ب. شروط تتعلق بصاحب الاقتراض

- استشارة الدولة والسلطة الوصية عن عملية الاقتراض.

- امتلاك القدرة على تغطية تكلفة القروض المرتبطة بالمشروع⁽⁴⁾.

¹- مرسوم تنفيذي رقم 85-85، مؤرخ في 1985/04/30، يتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 19، صادر بتاريخ 1985/05/01.

²- وارث صبرينة، خير الدين خوخة، المالية العامة للبلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2012، ص 26.

³- بوسري أمينة، الجماعات الإقليمية بالجزائر في ظل الإصلاحات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2015، ص 166.

⁴- علو وداد، مرجع سابق، ص ص 74، 75.

الفرع الثاني

الهبات والوصايا

تعتبر التبرعات والهبات موردا من موارد الهيئات المحلية وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون للمجالس المحلية⁽¹⁾، وتكون إما بصورة مباشرة أو غير مباشرة للمساهمة في تمويل المشاريع التي تنجزها الولايات أو البلديات، قد تكون في شكل وصية يتركها المواطن بعد وفاته، إذا لم يكن له ورثة أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده⁽²⁾.

أولاً: التكريس القانوني للهبات والوصايا

تعتبر الهبات والوصايا إيرادا من إيرادات قسم التجهيز والاستثمار، إذ نص عليها كلا من قانوني البلدية والولاية، حيث نجد المادة 195 من قانون البلدية وتنص على أنه: "...يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار ما يأتي: ...الهبات والوصايا المقبولة..."⁽³⁾، نستخلص من نص هذه المادة أن الهبات والوصايا مورد يوجه لتغطية نفقات عمليات الاستثمار التي تقوم بها الجماعات المحلية.

ثانياً: شروط قبول الهبات والوصايا

تختلف شروط قبول الهبات والوصايا حسب طبيعة نوعها:

أ. قبول الهبات والوصايا المحلية

أضخ المشرع الجزائري قبول الهبات والوصايا الموجهة للجماعات المحلية أو مؤسساتها العمومية بعد مداولة المجالس الشعبية المحلية المنتخبة⁽⁴⁾، حيث لا تنفذ مداولات البلدية إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي قبل تنفيذها⁽⁵⁾، أما تلك المقدمة للمؤسسات العمومية الولائية والمقرونة بشروط أو أعباء أو تخصيصات فأوجب تقديم ترخيصا من قبل المجلس الشعبي الولائي بعد

1- خنفري خيضر، مرجع سابق، ص 38.

2- أيت الحاج كاتية، أيت وعلي سميحة، مرجع سابق، ص 44.

3- قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

4- المادة 166 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، والمادة 133 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

5- المادة 57 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

المداولة بشأنها، اما الولاية فهي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهران⁽¹⁾.

ب. قبول الهبات والوصايا الأجنبية

تخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية المقدمة للبلدية أو الولاية الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ويتم جردها وإدراجها في الميزانية⁽²⁾، وبالتالي من إيرادات الجماعات المحلية نجد الهبات والوصايا إلا أنها تعد من الموارد الثانوية للأخيرة، ذلك لأنها ضعيفة الحصيلة، ظرفية وغير منتظمة ولهذا لا يعتمد عليها في تمويل الميزانية⁽³⁾.

¹ - أنظر المواد: م55، وم134 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² - م171 من قانون 10-11، المتعلق بالبلدية، وم134 من قانون 07-12، المتعلق بالولاية.

³ - علو وداد، مرجع سابق، ص71.

خلاصة الفصل

من خلال هذه الدراسة قمنا بدراسة نظرية لمختلف موارد تمويل الجماعات المحلية، سواء الموارد الذاتية منها ذاتية جبائية المتمثلة في مختلف الضرائب والرسوم، التي تعود بعضها إلى البلديات دون سواها وبعضها الآخر توزع حصيلتها بين الجماعات المحلية (البلدية والولاية) والهيئات الأخرى (الدولة والصناديق)، وذاتية غير جبائية ناتجة عن توظيف مختلف مواردها الخاصة المرتبطة باستغلال ممتلكاتها المنتجة للمداخيل، فهي المصدر الأساسي لتمويل برامج التنمية المحلية وبذلك تعد الجباية (الموارد الذاتية) موردا هاما، إلا أنها ليست كافية لتحقيق ذلك، ولهذا تلجأ إلى الاعتماد على التمويل الخارجي الذي يعد ضرورة حتمية لإعادة التوازن المالي للجماعات المحلية في الوقت الراهن مهما بلغت تبقى عاجزة بمفردها على النهوض بالتنمية المحلية، ويتمثل هذا المصدر من الإعانات المالية سواء كانت من الدولة أو من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وكذلك القرض والهبات والوصايا تعتبر كذلك وسيلة من وسائل التمويل الخارجي، لكن من جهة قيدها المشرع الجزائري بقيود وشروط تتمثل في عدم كفاية مواردها الذاتية الخاصة بها.

بالرغم من تنوع موارد الجماعات المحلية إلا أن العجز بقي قائما بسبب عدم اتزان في الميزانية أي النفقات تعد أكثر من الإيرادات مما يجعلها عاجزة على النهوض بالتنمية المحلية رغم اعتمادها على الإعانات المقدمة من طرف الدولة، وبالتالي فإنه ولتدعيم الجماعات المحلية للخروج من دائرة العجز الذي تتخبط فيه يتعين عليها البحث عن الأسباب التي أدت هذه الأخيرة على العجز وأيضا ما هي الحلول أو الإصلاحات التي من شأنها دفع عجلة التنمية المحلية.

الفصل الثاني

عدم فعالية مالية

الجماعات المحلية

تتوفر الجماعات المحلية على موارد مالية ذاتية تغطي بها نفقاتها وتلبي حاجيات مواطنيها، وفي حالة عدم كفايتها تلجأ الجماعات المحلية إلى موارد خارجية كضرورة حتمية لعدم كفاية الموارد الذاتية، المقدمة من جهات مختلفة كالإعانات المالية التي تقدمها الدولة وتلك التي يقدمها الصندوق المشترك للجماعات المحلية بالإضافة إلى الهبات والوصايا.

غير أن الواقع يشهد أن معظم الجماعات المحلية تعاني من دوامة عجز في ميزانيتها التي تعرقل قيام الجماعات المحلية بمهامها على أكمل وجه، وذلك راجع لأسباب جلية متعددة.

ما سوف نتطرق إليه في هذا الفصل بعنوان عدم فعالية مالية الجماعات المحلية، بتوضيح مظاهر عجز جلية لأسباب متعددة (مبحث الأول)، ومن ثم سنقوم بتقديم بعض سبل معالجة عجز مالية الجماعات المحلية (مبحث الثاني)، التي تمكن هذه الأخيرة الخروج من الوضعية المالية التي تعيشها.

المبحث الأول

مالية الجماعات المحلية: مظاهر عجز جلية لأسباب متعددة

رغم تعدد وتنوع الموارد المالية للجماعات المحلية، إلا أنه نجد معظم الجماعات المحلية عموماً والبلديات الجزائرية خصوصاً تعاني من ضعف في مواردها راجع إلى ذلك تزايد في نسبة النفقات مقارنة بالإيرادات، مما خلق أزمة خانقة.

ومن أسباب عجزها نقص وضعف الموارد المالية (المطلب الأول) بالإضافة إلى سوء التسيير والتنظيم (المطلب الثاني).

المطلب الأول

ضعف الموارد المالية للجماعات المحلية

تحظى الجماعات المحلية (البلدية، الولاية) بامتلاك موارد مالية متنوعة (موارد مالية جبائية، وأخرى غير جبائية) تغطي بها جل نفقاتها وتلبي حاجيات مواطنيها، وهذا ما تطرقنا إليه في المبحث الأول من الفصل الأول، إلا أن هذه الأخيرة (الموارد المالية) تمتاز بالنقص وعدم المردودية، وهذا راجع لعدة أسباب ألا وهي ضعف الموارد الجبائية كأهم سبب (الفرع الأول)، ضعف الموارد الذاتية غير جبائية (الفرع الثاني)، والاعتماد المفرط على الإعانات (الفرع الثالث).

الفرع الأول

ضعف الموارد الجبائية

تتوفر الجماعات المحلية على موارد جبائية ذات أهمية كبرى في ميزانيتها، إلا أنها غير كافية لتغطية نفقاتها، نظراً لضآلة قيمتها⁽¹⁾، وهذا ما تعاني منه معظم البلديات والولايات الجزائرية، وضعف الموارد الجبائية يعود لعدة أسباب منها استحواذ الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية (أولاً) غياب معيار الموضوعي في توزيع الجباية المحلية (ثانياً) المردودية الضعيفة للجباية (ثالثاً) المركزية المفرطة

¹ - وارث صبرينة، خير الدين خوخة، مرجع سابق، ص 52.

للضريبة (رابعا) أثر التهرب الضريبي على مالية الجماعات المحلية (خامسا)، وسوف نقوم بعرضها فيما يلي:

أولا: استحواد الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية

تعتبر الضرائب والرسوم المحلية مصدرا أساسيا لتمويل ميزانية الجماعات المحلية، إلا أنه رغم تعددها فهي لا تزال قاصرة عن تلبية حاجاتها المتزايدة باستمرار، وهذا راجع إلى استحواد الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية في حين يبقى مردود الضرائب المخصصة للجماعات المحلية ضعيفا⁽¹⁾، وتأخذ النسبة الأكثر منها عند التحصيل⁽²⁾، ويظهر ذلك بصفة واضحة من خلال الرسم على القيمة المضافة التي تستحوذ عليه الدولة بنسبة (85%) من عائداته مقابل (5%) فقط للبلديات، وبالتالي يعتبر إحتكار السلطة المركزية للموارد الجبائية تنظيميا وتحصيلا من أهم الأسباب المؤدية إلى عجز الجماعات المحلية⁽³⁾.

وما يمكن فهمه من استحواد الدولة لأهم الموارد الجبائية عائد للحجم الكبير للأعباء العامة التي تواجهها، غير أن هذا ليس بعذر كافي، لأن للجماعات المحلية أعباء كثيرة لا تقل عن أهمية أعباء الدولة وتتطلب موارد مالية للقيام بمهامها⁽⁴⁾، يظهر إستحواد الدولة لأهم الموارد الجبائية من خلال هذا الجدول الآتي:

1- علو وداد، مرجع سابق، ص ص41، 42.

2- أمغار مريم، أمغار طاوس، مرجع سابق، ص31.

3- برازة وهبية، "محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص251.

4- تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص108.

الجدول رقم (05): يبين إستحواذ الدولة لأهم الموارد الجبائية.

	ص.م.ج.م	البلدية	الولاية	الدولة	طبيعة الضريبة	
					الرسم على القيمة المضافة	المحقة في الداخل
	%15	%10	-	%75	المحقة في الداخل	الرسم على القيمة المضافة
	%15	-	-	%85	المحقة عند الإسترداد	المضافة
20% الصندوق الوطني للسكن	-	%20	-	%60	الضريبة على الممتلكات	
	%5	%40	%15	%50	الضريبة الجزافية الوحيدة	
30% الصندوق الخاص لتضامن الوطني	-	%35	-	%35	الضريبة على الأطر المطاطية الجديدة	

من خلال الجدول نلاحظ أن الدولة تشارك الجماعات المحلية في نسب الضرائب والرسوم، حيث تحتفظ بحصة الأسد كالرسم على القيمة المضافة (75%، 85%)، بينما الجماعات المحلية تستفيد بجزء من الكل، وهذا ما يشكل عائق يقف في وجه الجماعات المحلية في مسارها التنموي.

ثانيا: غياب معيار موضوعي في توزيع الجباية المحلية

إضافة لإحتكار الدولة لأهم الضرائب والرسوم فهي التي تحدد وتوزع الموارد الجبائية دون مراعاة التوزيع العادل فهي بذلك تمارس اختصاص احتكاري⁽¹⁾، وبما أنها هي التي تفرض الضريبة بموجب القوانين وإعمالا لمبدأ سيادة الامة⁽²⁾، يفترض على الدولة عند قيامها بتوزيع الجباية أن تكون هناك

¹ - أمغار مريم، امغار طاوس، مرجع سابق، ص31.

² - Boumoula Samir, La problématique de la décentralisation à travers l'analyse des finances publiques communales de la wilaya de Béjaia , Mémoire de magistère en science économique : option de gestion de développement, Université Abde Arahmane Mira, Béjaia, 2002, p97.

عدالة أكبر في توزيع محصول هذه الجباية، وأن تمارس في ذلك اختصاصا تقديريا لا احتكاريا تسيطر وتهيمن به على أهم الموارد الجبائية، فإن وضع قواعد عامة في توزيع الجباية تطبق على كافة الولايات وجميع البلديات بنسب ومقادير نفسها لا تتماشى مع معطيات الاقتصادية والاجتماعية التي تميز الجماعات المحلية، نظرا للاختلاف في الإمكانيات الجبائية من جماعة لأخرى لوجود تفاوت من حيث درجة الغنى، من جماعات غنية وأخرى فقيرة عديمة الموارد، لذلك أصبح من الضروري تأسيس معيار موضوعي عادل في توزيع الموارد الجبائية قائم على المعطيات الاقتصادية واجتماعية ضرورة ملحة⁽¹⁾.

ثالثا: المردودية الضعيفة للجباية المخصصة كليا للجماعات المحلية

بالرغم من تعدد وتنوع الموارد الجبائية المخصصة كليا أو جزئيا للجماعات المحلية فهي تجلب دخلا ضعيفا ومحدودا، نظرا لرمزية النسب الضريبية كرسوم التطهير، رسم الإقامة وضعف إيرادات الرسم العقاري والتطهير اللذين لا يجلبان معا سوى 2.236 مليار دينار جزائري بنسبة لا تتجاوز (3.5%) من قيمة المداخل⁽²⁾.

رابعا: المركزية المفرطة للضريبة

إن المركزية المفرطة للضرائب والرسوم العائدة للجماعات المحلية الموروثة عن العهد الاستعماري والتي لم تتطور إلى حد الآن، جعلت من الجماعات المحلية في حالة تبعية، بحيث لا يمكن للمجالس الشعبية المحلية إحداث إيرادات جبائية بنفسها لتمويل ميزانيتها فالقانون وحده من يمكن له فرض الضريبة⁽³⁾، وهذا ما نصت عليه 3/78 من دستور 2016⁽⁴⁾ بنصها: "لا يجوز أن تحدث أي ضريبة

1- تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 109.

2- مرجع نفسه، ص 109.

3- وارث صبرينة، خير الدين خوخة، مرجع سابق، ص 55.

4- دستور 1996 للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 1996/12/7، ج.ر.ج.د.ش عدد 76، صادر بتاريخ 1996/12/8، معدل بموجب القانون رقم 02-03، مؤرخ في 2002/04/10، ج.ر.ج.د.ش عدد 25، صادر بتاريخ 2002/04/14، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-19 مؤرخ في 2008/11/15، ج.ر.ج.د.ش عدد 63، صادر بتاريخ 2008/11/16، معدل بموجب القانون رقم 16-01، مؤرخ في 2016/03/6، ج.ر.ج.د.ش عدد 14، صادر بتاريخ 2016/03/07.

إلا بمقتضى القانون"، إذن يتوقف النظام الجبائي المحلي حصريا على البرلمان⁽¹⁾، فلا يحق للبلدية أو لأية جماعة محلية تأسيس أو قبض أي ضريبة إلا المنصوص عليها صراحة، وهذا ما أقره المشرع الجزائري على مدى رغبته في استبعاد كل نظام يرمي إلى تأسيس نظام جبائي مستقل⁽²⁾، وهذا ما نصت عليه م196 من قانون 10-11⁽³⁾، المتعلق بالبلدية بنصها: "لا يسمح للبلدية إلا بتحصيل الضرائب والمساهمات والرسوم والآتاوى المحددة عن طريق التشريع والتنظيم المعمول بهما".

ورغم تمتع الجماعات المحلية بامتيازات السلطة العامة التي تسمح لها من تحصيل الضرائب إلا أن هذه الحرية لا يمكن أن تمارس إلى في حدود معينة حتى تتفادى التعدي لمبدأ "لا ضريبة بدون قانون"⁽⁴⁾، حيث سلطة إحداث الضريبة والرسوم تعود إلى البرلمان، وعليه فإنه يمنع منعاً باتاً تحصيل أو خلق ضريبة غير منصوص عليها في القانون.

خامساً: أثر التهرب الضريبي على مالية الجماعات المحلية

إن القصور الذي يطبع النظام الجبائي الحالي يرجع إلى سهولة الغش الجبائي في معظم بلديات الوطن، ويعود هذا القصور إلى كون النظام الجبائي لا يتناسب ومستوى المكلفين، الأمر الذي دفع إلى وجود ثغرات والتهرب من دفع الضريبة من طرف المتعاملين⁽⁵⁾.

يتمثل التهرب الضريبي في تملص المكلف من عبء الضريبة وقد يكون ذلك مشروع يقوم المكلف بالضريبة الاستفادة من الإعفاءات الضريبية وثغرات القانون والنقص الذي يكتسي نصوصه ويكون غير

¹ -Boumoula Samir, op.Cit, p.74.

² -عمراني بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 1990، ص104.

³ - قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴ - شرفة سعيدة، علوي نوال، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص56.

⁵ - صمودي محمد، لعرباوي أمين، إشكالية التسيير المالي في الجماعات المحلية، دراسة حالة البلديات حمام بوغرارة، تقرير لنيل شهادة ليسانس في العلوم التجارية، فرع مالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير وعلوم تجارية، جماعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014، ص14.

مشروع باستخدام طرق احتيالية وتدليسية من أجل التخلص من عبء الضريبة⁽¹⁾، وعليه نستنتج مجموعة من الأسباب التي تؤدي إلى قيام المكلف بالضريبة باستعمال مثل هذه الطرق للتهرب من دفع التزاماته الجبائية وهي:

- وجود موارد بترولية هامة، جعل السلطات العمومية، تعتبر الحصيلة الجبائية العادية ثانوية.
 - عدم استقرار التشريعات الجبائية، الأمر الذي يترك مجالاً واسعاً للتهرب والغش الضريبي⁽²⁾.
 - إنكار وإخفاء المكلف للمادة المفروضة الخاضعة للضريبة، أو التصريح بأقل من قيمتها الحقيقية⁽³⁾.
 - قلة الإطارات المكافئين بتحصيل الضريبة، مما يجعل البعض يخضع للضريبة دون غيرهم، وهذا ما يجر إلى اللامساواة التي تفتح الباب على مصرعيه للتهرب الضريبي.
 - ضعف الوعي الضريبي، ويقصد به شعور المواطن بواجبه نحو وطنه وما تقتضيه ذلك من تضحيات مادية تعين الدولة على مواجهة ما يبقى عليها من أعباء⁽⁴⁾.
- إن هذه الأسباب ساعدت على ارتفاع نسبة التهرب مما ترتب على آثار ضارة بمالية الخزينة العامة حيث حرم الجماعات المحلية من إيرادات معتبرة والتي تقدر بملايير الدينارات، وهذا ما أدى إلى عجز معظم البلديات والولايات الجزائرية.

¹- محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2013، ص.169.

²- عوادي مصطفى، رجال نصر، الغش والتهرب الضريبي الجزائري، مكتبة بن موسى السعيد، الجزائر، 2011، ص ص.58،57.

³- زغود علي، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص.211.

⁴- صمودي محمد، لعرباوي أمين، مرجع سابق، ص.14.

الفرع الثاني

ضعف الموارد الذاتية غير الجبائية

إضافة إلى الموارد الجبائية فإن الجماعات المحلية لها موارد أخرى ورغم وجودها فإنها ضعيفة المردودية، وهذا راجع لأسباب جلية نذكر منها: عدم حصر الأملاك العمومية (أولاً)، إنعدام وجود الفهرس العقاري (ثانياً)، وعدم مراجعة أسعار الإيجار (ثالثاً).

أولاً: عدم حصر الأملاك العمومية:

معظم المجالس الشعبية المحلية لا تقوم بجرد جميع أملاكها، الأمر الذي أدى إلى ضياع العديد من الممتلكات وبالتالي ضياع موارد مالية هامة.

ثانياً: انعدام وجود الفهرس العقاري:

معظم البلديات تقريبا تقتصر على فهرس عقاري، يحصي كل ممتلكاتها بكل أنواعها حتى وإن تتوفرت على هذا الفهرس فهو ناقص ولا يبرز كل الممتلكات⁽¹⁾.

ثالثاً: عدم مراجعة أسعار الإيجار:

فالعديد من ممتلكات الجماعات المحلية مستأجرة بأسعار رمزية لا تغطي تكاليف صيانتها ومنها ما هو مؤجر بدون مقابل، فزيادة لإنفاق العمومي الذي صاحب ظاهرة التضخم وارتفاع الأسعار لم يصاحبه مراجعة في الأسعار الإيجارية للممتلكات⁽²⁾.

الفرع الثالث

الاعتماد المفرط للموارد المالية الخارجية

إن استفادة الجماعات المحلية من الإعانات السلطة المركزية بسبب الضعف الواضح في مداخل أملاكها وعدم كفاية الموارد الجبائية المخصصة لها، مما أدى بها إلى الإفراط نحو الاعتماد على الإعانات التي تقدمها لها الدولة.

¹ - بلجيلالي أحمد، المرجع سابق، ص 104، 105.

² - عدور خوخة، قدو إلياس، ميزانية البلدية ودورها في التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص 52.

قد يتحول الاعتماد على هذه الإعانات كوسيلة تؤدي إلى فرض النظام المركزي في هذا يرى الأستاذان (Déloubadère André et Gaudemet Yves) على أن: "الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية تأخذ مكانة هامة جدا في ميزانيتها، ومن الطبيعي أن تجر هذه الإعانات الجماعات المحلية إلى التبعية اتجاه الدولة التي مولتها"، إلا أن الجماعات المحلية تعتمد على الإعانات المقدمة من طرف الدولة بنسبة كبيرة لا تقل عن (80%)⁽¹⁾، وكما يمكن الإشارة أن هذه الإعانات المقدمة من طرف الدولة تساعد على الإستمرار وبقاء الجماعات المحلية عديمة الكفاءة، وكما تهدد في نفس الوقت الاستقلال المحلي وخرق مبادئ اللامركزية تطبيقا لقاعدة "من يدفع يقود"⁽²⁾.

والى جانب هذه الإعانات المقدمة من طرف الدولة نجد الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يلعب دور في مجال التمويل، إلا انه غير قادر على تغطية العجز المتزايد في الميزانية المحلية وهذا راجع إلى سوء التنظيم الذي يعاني منه لكون أن نصف أعضائه معينون ومتمركزون على مستوى العاصمة وهذا ما أدى إلى عدم الاهتمام الكافي بالواقع المالي للجماعات المحلية، ويضاف إلى ذلك أن توزيع مداخيل الصندوق لا زال يخضع لمعيار غير دقيق⁽³⁾.

إضافة إلى القرض الذي يعتبر مورد تلجأ إليه الجماعات المحلية من أجل تغطية نفقاتها⁽⁴⁾، إلا أن في الوقت الحالي أظهرت الدراسات المتعلقة بمالية الجماعات المحلية باعتمادها على الإقتراضات أدى إلى تفاقم مديونيتها⁽⁵⁾، وتأزم وضعيتها المالية في ظل تراكم الديون والعجز المسجل في أغلب البلديات⁽⁶⁾، حيث مديونيتها سنة 2001 وصلت إلى 26 مليار دينار جزائري، وهو رقم يعبر بوضوح عن حجم الأزمة المالية التي تعاني منها، ولم يعد من الممكن الإطلاع بصلاحياتها بصورة عادية في

1- تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص ص 112، 113.

2- بوسري أمينة، مرجع سابق، ص ص 167-168.

3- علو وداد، مرجع سابق، ص 233.

4- طيبي سعاد، مرجع سابق، ص 17.

5- بوسري أمينة، مرجع سابق، ص 166.

6- بصيرة نورة، مدى التكاملية بين اللامركزية والديموقراطية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص منازعات القانون العمومي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، 2015، ص 52.

ظل وضعيتها الحالية⁽¹⁾، ويضاف إلى جانب ما سبق ذكره نجد الهبات والوصايا من الموارد العائدة للجماعات المحلية إلا أنها موارد استثنائية لا تشكل شيئاً كبيراً أي قليلة الحصيلة، وبذلك لا يعتمد عليها في تمويل الجماعات المحلية⁽²⁾، بما أنه مورد متذبذب وطول الإجراءات المتعلقة بقبولها، بذلك يؤدي إلى عرقلة التنمية على مستوى المحلي.

المطلب الثاني

أسباب تعود إلى سوء التنظيم والتسيير

نضيف إلى ضعف الموارد المالية الذي يعتبر من أهم أسباب عجز مالية الجماعات المحلية، سوء التنظيم والتسيير لمختلف الولايات والبلديات الجزائرية، الذي لا يقل أهمية في تسبب العجز المتزايد في الميزانية المحلية، حيث سنتناول في عشوائية التقسيم الإداري (الفرع الأول)، ضعف التأطير البشري (الفرع الثاني)، عدم ترشيد النفقات (الفرع الثالث)، غياب الرقابة (الفرع الرابع).

الفرع الأول

عشوائية التقسيم الإداري

من أسباب التي عرقلت مسار تحقيق التمويل هي تلك الوضعية الكارثية التي تركها المستعمر بعد الاستقلال، إذ جعل الإدارة الجزائرية خاوية من جانب الموارد المالية (إذ ترك الخزينة المالية فارغة)، أو من جانب المسيرين وهذا ما أجبر الدولة على إلغاء أكثر من نصف عدد البلديات الموروثة في عهد الاستعمار المقدر بـ 1536 بلدية ليصبح عددها 676 بلدية⁽³⁾.

¹ - بوسرى أمينة، مرجع سابق، ص 166.

² - لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005، ص 11.

³ - مرسوم رقم 63-89 مؤرخ في 16/05/1963، يتعلق بتنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، ج. ر. ج. د. ش عدد 35، صادر سنة 1963 (ملغى).

ثم انتقل هذا العدد من 676 إلى 704 بلدية سنة 1974، إلا أن ذلك لم يبق في حاله إذ تم رفع عدد الولايات والبلديات سنة 1984 إذ ارتفع عدد الولايات من 31 إلى 48 وعدد البلديات من 704 إلى 1541 بلدية⁽¹⁾.

وكان الهدف من هذا التقسيم الأخير هو الاستجابة لنمو عدد السكان، فإن الواقع يثبت أن المشرع لم يراع عند انشائه للبلديات الجديدة متطلبات اللامركزية ذلك أن هذه الأخيرة يتحكم فيها عدد السكان والنطاق الجغرافي⁽²⁾، وكذلك لم يراع اعتبارات اقتصادية ومالية لأن بعض البلديات المنشئة بموجب هذا القانون لا تتوفر على أدنى نشاط اقتصادي مدر للمداخل الجبائية مما زاد من عدد البلديات عاجزة سنويا⁽³⁾.

وصف الأستاذ "كاشير عبد القادر" قانون التنظيم الإقليمي لسنة 1984 بأنه قانون التخلف، حيث قال: "في نظري إن إصلاح 1984 هو قانون للتخلف، إذ توجد بلديات لا تملك وسائل ولا ممتلكات" ويضيف أيضا أن "القانون أتى فعلا بمشاكل وأنشأ بلديات متخلفة أكثر من التخلف وأن هناك ولايات لا إمكانيات لها ولا جباية"⁽⁴⁾.

وهناك من يرى أيضا أن تقسيم 1984 كان اختيارا سياسيا وليس عقلانيا وهذا ما ذهب إليه السيد "حنى بكير" بقوله: "تلاحظ أن الطابع الأساسي هو الطاعي على تقسيم البلديات والولايات بحيث أن كثيرا من البلديات كانت عاجزة من تسديد حتى حق البنزين، فأين الكهرباء؟، وأين الماء؟ وأين الموظفون؟"⁽⁵⁾.

على ضوء ما تقدم، يظهر من عشوائية التقسيم الإداري نتائج سلبية على مالية الجماعات المحلية البلديات خصوصا.

1- أنظر المادة 30 من قانون رقم 84-09، مؤرخ في 1984/02/4، يتضمن التقسيم الإقليمي في البلاد، ج.ج.د.ش عدد 60، صادر بتاريخ 1984/02/7.

2- شرفة سعيدة، علوي نوال، مرجع سابق، ص 54.

3- وارث صبرينة، خير الدين خوخة، مرجع سابق، ص 58.

4- تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 116.

5- مرجع نفسه، ص 117.

الفرع الثاني

ضعف التأطير البشري

بالإضافة إلى عيوب التقسيم الإداري كسبب من أسباب المرتبطة بسوء التنظيم والتسيير على مالية الجماعات المحلية نجد إلى جانب ذلك ضعف التأطير البشري الذي يؤثر سلبا على تسيير مالىتها. حيث نحصى أن (80%) من الأعدان الموظفين في البلدية غير مؤهلين كفاية. وكذلك أجورهم زهيدة، وهذا ما يدفعهم إلى عدم العمل بجدية⁽¹⁾، فالنقص الفادح في التأطير وتدني في التأهيل ساهم في عدم نجاعة سياسة التمويل المحلي، وهذا ما صرح به الوزير الداخلية بقوله: "...كل البلديات في العهدة السابقة فشلت في تسيير شؤونها ويرجع ذلك إلى عدم استعداد وتحضير المنتخبين المحلية..."⁽²⁾، فالأرقام الموائية تبرز التفاوت الكبير في بنية التأطير الإدارات المركزية واللامركزية حيث بلغت نسبة التأطير على مستوى الوطني بنسبة (12%)، أما نسبة التأطير على مستوى الولايات (11,85%)، أما على مستوى البلديات نسبة التأطير (2,06%)⁽³⁾.

إذ نلاحظ التفاوت في بنية التأطير بين الإدارات المركزية واللامركزية برغم أن هذه النسبة لم تبقى ثابتة بل عرفت في السنوات الأخيرة تطورا ملحوظاً، إلا أنها لم تبلغ الطموحات المرجوة.

حيث يؤكد السيد "أحمد طرطار" (رئيس لجنة الترقية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي في مجلس الأمة) على تأثير الجانب التأهيلي المتدني على تسيير وتثمين الموارد المالية خاصة للبلديات بقوله: "الأمين العام للبلدية هو ذلك التلميذ الذي رسب في الابتدائي وتدرج إلى رتبة المتصرف الإداري في حين لا يمكن للجامعي الذي نهل من العلم وأخذ دراية أن يلج هذه البلدية ويصل إلى مرتبة أمين عام والشيء نفسه بالنسبة للمحاسب البلدي باعتباره ثالث عناصر البلدية بعد رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام، فكيف له أن يسيّر موارد البلديات بآليات وميكانيزمات قانونية بحتة، وبالنسبة

¹ –Boumoula Samir, op. cit, p212.

« Composé principalement d'agent d'exécution (plus de 80%), le personnel communal est peut qualifié, mal pay, et peu motivé ».

² – وارث صبرينة، خير الدين خوخة، مرجع سابق، ص59.

³ – بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، 109.

لرئيس البلدية المنتخب فإن قانون الانتخابات لم يحدد إن كان هذا الرئيس يعرف الكتابة أو لا يعرفها؟ فكيف نطلب من رئيس بلدية لا يعرف الكتابة وقد تكررت في الكثير من الحالات أن يسير مداولة ويعي الجوانب القانونية لها ومن ثم يثمن موارد البلدية هذا أيضا أمر صعب⁽¹⁾، فعمليات التعيين والتوظيف والتكوين عبر الكثير من بلديات الوطن تخضع في غالب الأحيان لاعتبارات لا تتساق مع الصالح العام أي لا تخضع إطلاقا للضوابط التنظيمية المنصوص عليها في القانون إضافة إلى وجود ارتفاع في عدد المستخدمين، الأمر الذي يؤدي إلى انتهاك مستخدمي البلدية لكتلة أجرية مرتفعة حتى تجاوزت هذه الكتلة نسبة (70%) من الإيرادات العادية⁽²⁾.

وفي الأخير نقول أن ضعف التأطير البشري سبب من أسباب العجز المالي، وبالتالي نعترف ونقول أننا حقا فقراء لأننا متخلفون، وذلك بغياب فعالية الأداء وقلة التكوين التي هي المواضيع التي يتوجب الاهتمام بالموارد البشرية على مستوى الجماعات المحلية.

الفرع الثالث

عدم ترشيد النفقات

بالإضافة إلى عشوائية التقسيم الإداري وضعف التأطير البشري على مستوى المحلي، يعد عدم ترشيد النفقات سبب من أسباب سوء التنظيم والتسيير الذي يؤثر على مالية الجماعات المحلية. إن ارتفاع حجم النفقات بصفة مستمرة أدى إلى بروز ظاهرة العجز الميزاني، فعمليات التحكم في النفقات على المستوى المحلي أمر مهم للغاية أثناء إعداد الميزانية الأولية، فهذا الإجراء يعمل في اتجاه تقليص نفقات وديون الجماعات المحلية التي أصبحت صعبة التحمل نظرا لتزايد الأعباء المتعلقة بصلاحيات هذه الجماعة، حيث نجدها تتحمل مصاريف وأعباء هيئات لا تدخل في نطاق المرفق العام وهذا صورة معبرة عن سوء الإنفاق على مستوى العديد من بلديات الوطن⁽³⁾.

¹- تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص118.

²- عدور خوخة، قدور إلياس، مرجع سابق، ص55.

³- صمودي محمد، لعرباوي أمين، مرجع سابق، ص ص 20، 21.

الفرع الرابع

وسائل الرقابة وعدم فعاليتها

إن ضخامة الوسائل البشرية والمالية المستعملة من طرف الجماعات المحلية عقدت من مأموريتها حيث أصبح من الصعب ضمان حسن تسيير المالية المحلية، وذلك لغياب عنصر الرقابة الذي أغرق العديد من البلديات في دوامة الرشوة والإهمال والاختلاسات وهدر المال العام، دون أدنى تحرك من المصالح الوصية لوضع حد لهذه الوضعية التي أوصلت أغلب الجماعات المحلية إلى العجز.

رغم وجود الرقابة إلا أنها غائبة عن الميدان مما قد يكون سببا للتصرف اللاعقلاني والغير الرشيد للمال العمومي المحلي⁽¹⁾، فنقص الفعالية والصرامة وكذا تجاوز الرقابة أدى إلى رجحان كفة النفقات على الإيرادات مما أحدث خلافا في توازن الميزانية.

ما زاد الأمر تعقيدا على عدم فعالية الرقابة على الميزانية المحلية وهذا راجع لعدة أسباب تختلف حسب نوع أو شكل الرقابة الممارسة من جهات المختصة، وهذا ما سوف نوضحه من خلال الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية (أولا)، والرقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة (ثانيا)، الرقابة الممارسة من طرف السلطة الوصية (ثالثا).

أولا: الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية

كون الرقابة تمارس بصورة مفاجئة وهذا لتحقيق من مدى تطبيق القوانين والتنظيمات وتقدير الضعف، إلا أنها تعتبر رقابة إدارية فحسب، بالتالي فإن الإجراءات التي تختتم بها المفتشية العامة للمالية أعمالها التفتيشية مجرد إجراءات تصحيحية وغير جبرية.

ثانيا: الرقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة

بما أن مجلس المحاسبة يتميز بالطابع القضائي، فقد وضعت تحت تصرفه جملة من الوسائل المحددة بنصوص قانونية بغرض إنجاز وتنفيذ ما أنيط به إلا أنها تبقى ضعيفة وغير كافية، مما أدى إلى نقص فعالية رقابته على أموال الجماعات المحلية، وهذا راجع بصفة أساسية إلى المشاكل المادية التي يتلقاها القضاة عند ممارسة وظائفهم.

¹ - صمودي محمد، لعرباوي أمين، مرجع سابق، ص 21.

ثالثاً: الرقابة الممارسة من طرف السلطة الوصية

محاولة السلطة الوصية كسب ثقة المسؤولين المحليين أدى إلى عجز تأدية وظائفها في أحسن الظروف، مما يمنع من إستعمال وسائل قاسية كرفض التصديق والموافقة أو إستعمال الحلول التلقائي، فالسلطة الوصية دائماً تفضل العمل بوسائل أخف كتقديم أراء⁽¹⁾.

¹ - علو وداد، مرجع سابق، ص ص 103-105.

المبحث الثاني

سبل معالجة عجز مالية الجماعات المحلية

بعد أن قمنا بتشخيص أهم أسباب العجز في ميزانية الجماعات المحلية الذي لا يزال يشكل تحدي كبير يدعو إلى مراجعة والبحث على الآفاق والحلول المناسبة للخروج من حالة الركود التي تعاني منها الجماعات المحلية.

فعلى الدولة والجماعات المحلية إعادة النظر في السياسات المتبعة خصوصا المالية منها، ويتطلب ذلك إستراتيجية شاملة، كما قال أحد وزراء المالية لفرنسا "البارون لويس" سابقا على: "ضعوا لنا سياسة جديدة وسأضع لكم مالية جديدة"⁽¹⁾، فنستنتج من هذه المقولة أن لا بد من سياسة جديدة لكي تكون مالية جيدة حسب قوله.

بالتالي سنحاول من خلال هذا المبحث اقتراح بعض الحلول المناسبة لمعالجة هذه الوضعية، القضاء والحد على العجز المتزايد المسجل في أغلب البلديات والولايات الجزائرية وذلك في مطلبين، الحلول المتعلقة بموارد الجماعات المحلية (المطلب الأول)، أما الحلول المتعلقة بالتنظيم وسير الجماعات المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

إصلاح الوسائل المالية لتمويل الجماعات المحلية

يرجع أسباب عجز الجماعات المحلية إلى مواردها المالية، فهي تلعب دور هام سواء على المستوى الاقتصادي والاجتماعي في التنمية المحلية، ومن أجل القضاء على هذا العجز يتوجب تعديلات وإصلاحات حقيقية شاملة وموضوعية تمس مختلف الجوانب.

ومن خلال هذا المطلب قمنا بدراسة التي تمس بالدرجة الأولى إصلاح الوسائل الداخلية لتمويل الجماعات المحلية (الفرع الأول)، وإصلاح الوسائل الخارجية (الفرع الثاني)، كذا تشجيع الاستثمار المحلي (فرع ثالث).

¹ - خنفرى خيضر، مرجع سابق، ص 152.

الفرع الأول

إصلاح الوسائل الداخلية لتمويل الجماعات المحلية

بعد أن قمنا بتحليل أهم أسباب عجز ميزانية الجماعات المحلية، توصلنا إلى أن العجز راجع لضعف الموارد المالية الذاتية وهذا ما سبق الإشارة إليه في المبحث الأول من هذا الفصل، لذلك نجد أنه أصبح ضرورة حتمية تفرض على عاتق النظام الجزائري إجراء إصلاح الوسائل الداخلية لتمويل الجماعات المحلية الذي لن يأتي إلا ب: إصلاح الجباية المحلية (أولاً)، تحفيز الموارد غير الجبائية (ثانياً).

أولاً: إصلاح الجباية المحلية

يرجع نقص الموارد المالية المحلية إلى اختلال النظام الجبائي الحالي في حد ذاته، بالإضافة إلى إهمال الجماعات المحلية لبعض الموارد التي بإمكانها إحداث توازن في ميزانيتها⁽¹⁾، ويرجع عدم فعالية الجباية المحلية لكونها محددة من طرف الدولة، ولذلك نجد أهم حلول لإصلاح الجباية المحلية يكمن فيما يلي:

أ. تنازل الدولة عن بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية

من أهم الأسباب التي أدت إلى تأزم الوضعية المالية للجماعات المحلية هو احتكار الدولة واحتفاظها على أهم الضرائب والرسوم الدخل على حساب الجماعات المحلية⁽²⁾، وبالتالي أصبح من الضروري على الدولة أن تتنازل عن بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية التي سوف تؤدي إلى تحسين الوضعية المالية للبلديات والولايات، ويعفي الدولة في نفس الوقت من تقديم إعانات التسيير والتجهيز لهذه الجماعات.

ومن بين الضرائب الكفيلة بتحقيق هذا الشرط نجد الضريبة على الرواتب والأجور التي يمكن تحويلها لصالح الجماعات المحلية باعتبارها ضريبة سهلة الحصر وبالتالي يمكن التخلي عنها بسهولة،

¹ - دوبابي نظيرة زوجة براهمي، مرجع السابق، ص 116.

² - بوسري أمينة، مرجع سابق، ص 169.

وكذلك بالنسبة للرسم على التسجيل الذي يطبق على تحويل رؤوس الأموال باعتباره رسم سهل الحصر ويمكن نقله بدون صعوبة لصالح البلديات مقر إقامة رأس مال الخاضع للضريبة⁽¹⁾.

ب. إشراك الجماعات المحلية في الجباية المحلية

على اعتبار أن الجماعات المحلية هي الأقدر في معرفة الشؤون المحلية ومنها الإمكانيات الجبائية المحلية، فإن مشاركتها تضمن تحصيل أفضل للجباية بإشراك ممثلي الجماعات المحلية في تحديد نسب الضريبة حسب إمكانية كل جماعة وذلك من أجل تفعيل الجباية.

بما أن البرلمان حسب المادة 12/140 من الدستور 2016⁽²⁾، هو المتخصص بتحديد الضرائب والرسوم ووعائها ونسبتها، فإنه يمكن تحديد الشروط التي تتم هذه العملية من خلال قوانين المالية، ولقد نص الأمر رقم 24/67 المتضمن قانون البلدية في المواد 262 و 263 على:

- يمكن للبلديات أن تؤسس رسما على تفتيش اللحوم، التي تتولى مراقبتها وختمها بالطابع.
- يجوز أن تفرض البلدية مالكي المباني المحاذية للطريق العمومي رسوما تخصص لبناء الأرصفة أو ترميمها.

غير أن قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، لم ينص على مثل هذه الأحكام⁽³⁾، لكن قانون المالية لسنة 2002 نجد أنه نص على الاشتراك المباشر للمجالس الشعبية البلدية في تحديد تعريفه رسم إزالة القمامات المنزلية طبقا لجدول أسعار محددة من طرف المشرع في المادة 12 منه⁽⁴⁾.

ج. إعادة التوزيع للنسب المطبقة بين الدولة والجماعات المحلية

من وسائل الإصلاح إعادة توزيع الجباية بين الجماعات المحلية والدولة أو مع هيئات أخرى، وذلك بإعادة النظر في تقسيم النسب (مراجعة نسب الضرائب والرسم المخصصة للجماعات المحلية)، ورفعها إلى المستوى المطلوب لأن المعدل الأكبر من العائدات الجبائية قد خصص للدولة مع تهميش

¹ - خنفري خيضر، مرجع سابق، ص 163

² - تنص المادة 140 من دستور 2016، مرجع سابق، على أنه: "يشرع البرلمان في الميادين التي خصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية: ... إحداء الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبتها...".

³ - بوسري أمينة، مرجع سابق، ص 168، 169.

⁴ - قانون رقم 01-21 مؤرخ في 2001/12/22، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج ر ج د ش، عدد 79، صادر بتاريخ 2001/12/23.

نصيب الجماعات المحلية الذي أصبح في بعض الضرائب "رمزيا"⁽¹⁾، ومن أمثلة إعادة توزيع النسب منها:

- الضريبة على الملكية (ISP)، التي لا تعود إلا نسبة (20%) فقط لصالح البلدية عكس الدولة التي تعود بنسبة (60%)، ونسبة (20%) التي تعود للصندوق الوطني للسكن (FNI)⁽²⁾.
 - الرسم على البيئة الذي يعرف توزيعه فرقا هاما، وغير مبرر، (20%) للبلدية، و(50%) للصندوق الوطني للبيئة، يستدعي بطبيعة الحال رفع النسبة العائدة لصالح البلدية⁽³⁾.
- ولتمكين الجماعات المحلية القيام بصلاحياتها المخولة بها لابد من إعادة توزيع النسب المطبقة في إطار الشفافية المطلقة، الذي لا يعود بالفائدة على مالية الجماعات المحلية فحسب، وإنما يعتبر كضمانه لها اتجاه السلطة المركزية وأن ارتفاع ناتج الموارد الذاتية للجماعات المحلية يغنيها من اللجوء إلى الإعانات المركزية⁽⁴⁾.

د. التحكم الأحسن في إنشاء وتحصيل الضريبة

- نظرا للطابع التافه للضرائب المحلية، فإنه يجب إعادة النظر في إمكانية بعث أو إنشاء رسوم محلية جديدة لإنعاش مالية الجماعات المحلية ونذكر منها:
- تعميم رسوم السكن على جميع البلديات.
 - إحداث طوابع على الوثائق والعقود الإدارية.
 - اقتطاع لصالح الجماعات المحلية من طوابع البطاقات الرمادية، ورخص السياقة.
 - الرسوم المحصلة من قبل مؤسسة تسيير المصالح المطارية، بالنظر إلى الإزعاجات التي يسببها الضجيج⁽⁵⁾.

¹ - علو وداد، "حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني مجلة سداسية، عدد2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص280.

² -Boumoula Samir, op cit p105 .

³ - وارث صبرينة، خير الدين خوخة، مرجع سابق، ص63.

⁴ - علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، مرجع سابق، ص 194.

⁵ - وارث صبرينة، خير الدين خوخة، مرجع سابق، ص64.

هـ. مكافحة ظاهرة التهرب الضريبي

تعتبر ظاهرة التهرب الضريبي من الظواهر المسببة في عرقلة واستنزاف كبير لموارد الميزانية ويجعل تقديراتها خاطئة، فرغم كل الجهود المبذولة إلا أنها ومازالت متفشية وتكلف الخزينة خسائر بالملايير الدينارات، وفي هذا الإطار يستحسن التنسيق بين الأطراف وتحسين طرق مكافحتها، الحد من ظاهرة التهرب الضريبي لكونها إحدى المعوقات الأساسية للتنمية ويجب القيام بعدة إجراءات نذكر منها:

- إنشاء ضرائب بسيطة واضحة يسهل متابعتها.
- إجبار المكلفين بمسك دفاتر منتظمة تمكن النظام الضريبي من الوصول إلى حقيقة الأوعية الضريبية مما يزيد من إمكانية التمويل وفعاليته.
- توسيع تقنية الاقتطاع من المصدر للحد من ظاهرة الغش والتهرب الضريبي⁽¹⁾.
- ترشيد دائرة المكلف بالضريبة وذلك بنشر الوعي والثقافة الجبائية مع ترخيص القيم الأخلاقية.
- تدعيم المراقبة الفعالة لتجنب التصريحات الكاذبة مع ضرورة متابعة المتهربين من أداء الواجب وفرض عقوبات صارمة⁽²⁾.
- الاعتماد على نظام التحفيز بزيادة أجور والمنح والعلاوات لموظفي الضرائب⁽³⁾.

ثانيا: تحفيز الموارد المالية الذاتية غير الجبائية

بالإضافة إلى الإصلاحات الجبائية التي لابدّ من الدولة أن تتبناها عاجلا، ومن أجل الحد والقضاء على عجز ميزانية الجماعات المحلية، فإنه يلقي على عاتق هذه الأخيرة أيضا الاهتمام بأموالها وحسن استغلالها وذلك لا يأتي إلا بـ:

أ. إصلاح مداخل الأملاك

تتوفر الجماعات المحلية على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة، وتستعمل من قبل الأشخاص لمصالحها ولكي تكون هذه الاملاك مصدرا ماليا معتبرا يجب تثمينها ورفع من مردودها، لهذا بات من الضروري إعادة اعتبارها وذلك عن طريق التحكم في تسييرها.

¹ - بريير حسين، بوركوة جلال، مرجع سابق، ص 27.

² - علو وداد، "حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق، ص 284.

³ - خنفري خيضر، مرجع سابق، ص 164.

فنواتج الأملاك بالنسبة للجماعات المحلية تعتبر ضعيفة المردودية حيث تتراوح من (1%) إلى (10%) في أحسن الحالات⁽¹⁾، فتنتمين الأملاك العقارية والمنقولة سوف يؤدي بالضرورة إلى إحداث التوازن والحد من العجز، وتنتمين نواتج هذه الأملاك يتطلب من البلديات القيام بإحصاء شامل ودقيق لممتلكاتها، إذ يجب على مصالحها مسك فهرس المحتويات، تسجل فيه كل ممتلكات البلدية المنتجة وغير المنتجة وكذا المعلومات المتعلقة بها، يسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالمحافظة على حقوق المترتبة على الأملاك العقارية والمنقولة، عن طريق تحديد وتعيين وتنفيذ مختلف العقود (بيع، إيجار، عقود امتياز... إلخ)، كما يمكن أمين الخزينة البلدية لمتابعة تحسين موارد البلدية.

إحصاء وجرد أملاك البلدية يجب أن تتمخض عنه تسوية وضعية الأملاك المستغلة دون مقابل أو التي يتم استغلالها مقابل مبالغ زهيدة⁽²⁾.

ب. منتوجات الاستغلال

لرد الاعتبار على أملاك الجماعات المحلية لابد من تعزيز وجودها عبر استغلال ممتلكاتها ويستحسن تسييره عن طريق التسيير المباشر التي تقلل على كاهلها من تزايد النفقات.

فالقانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية قد منحها في هذا المجال كامل الصلاحية في تحديد مقابل مالي لقاء تقديمها خدمات للمواطنين، وهذا ما نصت عليه المادة 149 منه على أنه: "... تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها..."⁽³⁾.

للاشارة فقد جاء في التعليم الوزاري رقم 1047 مؤرخة 2015/10/5 تتعلق بشروط وكيفيات تمويل وإعادة الميزانية المحلية لسنة 2016، بعض التدابير الواجب الأخذ بها لمواجهة انخفاض أسعار النفط الخام، وتتمثل هذه التدابير فيما يلي:

- تتمتع البلديات بحرية الخيار لتحديد أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال التجاري.
- توثيق عقود الإيجار وتحديد حقوق وواجبات كل طرف وتسوية الساكنين غير الشرعيين بعقود إيجار منتظمة وقانونية للسماح للبلديات بتطبيق الأحكام المتعلقة بالفسخ في حالة الإيجار من الباطن.

¹ - خنفري خيضر، مرجع سابق، ص164.

² - دويابي نظيرة زوجة براهيم، مرجع سابق، ص120.

³ - قانون رقم 10-11، يتضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

- تفضيل مبدأ المزايدة لمنح الأملاك المنتجة للمداخل خاصة منها الأسواق والمذابح... إلخ،
 - يجب على الجماعات المحلية اعتماد الرخص في شكل اتفاق عند كل استعمال مؤقت للدومين البلدي العمومي (شرف المقاهي، معروضات منتجات غذائية على قارعة الطريق... إلخ).
 - إعدار الهيئات التي ألحقت أضراراً بالطريق العام وملحقاته ولم تباشر بإعادة الطريق إلى حاله من جراء أشغال التي قامت بها (أتلفته)، وفي حالة الامتناع يجب على البلديات القيام بإصلاحها وإعداد سند تحصيل إجباري ضدها.
 - على الجماعات المحلية وضع تسعيرة عادلة ومحينة للخدمات المقدمة لمستعملي المرافق العامة (دور الحضنة، الحضائر، المحاشر... إلخ).
- وأخيراً يوصي بتأسيس التعاون ما بين المصلحة المكلفة بتسيير ومتابعة الأملاك وأمين الخزينة البلدية لتحصيل الإيجار والإتاوات، كما يجب أن تعرف النواتج المالية تطبيقاً صارماً عند رفع نسبتها، وتتمثل في الأرباح الناتجة عن الوكالات العقارية والمؤسسات العمومية ذات طابع صناعي وتجاري، وكذا تسديد القروض المحتملة المقدمة للبلديات لفائدة الغير⁽¹⁾.

الفرع الثاني

إصلاح الوسائل الخارجية لتمويل الجماعات المحلية

- تعتبر المساعدات والقروض من بين الموارد التمويل الخارجي، فلا بدّ اهتمام بهذه الموارد وتجديدها، وهذا ما يسمح لتغطية العجز المتزايد في الميزانية المحلية وذلك بإصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية (أولاً) وتجديد الاقتراض المصرفي (ثانياً).
- أولاً: إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية**
- نظراً للعجز المسجل على المستوى المحلي لجأت الدولة إلى إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وكلف بتسيير صندوق الضمان والتضامن لكل من البلديات والولايات.

¹ - وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تعليمة رقم 1047، مؤرخة في 2015/10/05، تتعلق بشروط وكيفيات تمويل الميزانيات المحلية لسنة 2016. (أنظر الملحق رقم 01)

نظرا للفنائص لتسيير الصندوق أصبح عاجزا على مواكبة التطورات وغير قادر على توفير القدر الكافي من الإعانات المالية⁽¹⁾، الأمر الذي أصبح يستدعي ضرورة إعادة النظر في البنية القانونية والتنظيمية التي تحكم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وبالتالي إدخال التعديلات المناسبة التي سوف نحاول التطرق إليها فيما يلي:

– تحويل الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى بورصة، يتم عرض القيم العقارية، الأسهم والسندات المعروضة من قبل الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية، وتهدف هذه البورصة إلى توجيه الادخار المحلي لتوجيه التجهيزات واستثمارات الجماعات المحلية بإيجاد رؤوس الأموال اللازمة لتحقيق تنسيق⁽²⁾.

– إن العمل على توازن الميزانية يقتضي توجيه وتخصيص الموارد المالية للصندوق المشترك وذلك لتفادي الإنفاق على مصالح أخرى كجهاز الحرس البلدي.

– إنشاء فروع جهوية تختص بجهة أو عدد معين من الولايات ليكون لها إطلاع عن قرب.

– البحث عن معايير أكثر دقة وتقنية تعتمد أساسا على تحليل ودراسة ميزانية البلديات⁽³⁾.

– إنشاء لجنة مساعدة لعمل الصندوق على مراقبة صرف الإعانات والتخصيصات الممنوحة⁽⁴⁾.

هذه بعض المقترحات والإصلاحات التي من شأنها تخرج الصندوق المشترك للجماعات المحلية من التعقيدات والصعوبات التي يعاني منها، وبالتالي تفعيل دوره كأداة حقيقية لإعادة التمركز المالي.

ثانيا: تجديد الاقتراض المصرفي

تقتضي إعادة النظر في شروط الاقتراض المصرفي والتي تستدعي تحرير النظام القانوني

والاعتراف للجماعات المحلية بحق المبادرة بطلب قروض بنكية حسب قدراتها المالية شريطة:

– أن تكون القروض طويلة المدى.

¹ - علو ووداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، مرجع سابق، ص 233.

² - حمدني رياض، إزيابطن سيد علي، عن فعالية الرقابة المالية للجماعات الإقليمية بين قانوني البلدية والولاية والوضع الاقتصادي الراهن، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية والهيئات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2016، ص ص 81، 82.

³ - محمد الأمين لونيس، صولة فاروق، مرزق إبراهيم، مرجع سابق، ص ص 74، 75.

⁴ - علو ووداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية، ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، مرجع سابق، ص 239.

- أن تتشكل ضمانات القروض من موارد دائمة ليست استثنائية⁽¹⁾.
 - كما يجب تخفيض فوائد القروض التي طالم اشتكت منها الجماعات المحلية من ارتفاعها⁽²⁾.
- بذلك أصبح القرض المصرفي وسيلة فعالة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية، فهو وسيلة ضرورية للتمويل المحلي.

الفرع الثالث

تشجيع الاستثمار المحلي

إن الهدف الأساسي للتنمية المحلية يتمثل في رفع وتحسين وترقية المستوى المعيشي للمواطن وهذا لن يحدث إلا بالبحث عن أفكار جديدة لتمويل التنمية على المستوى المحلي، ويكون ذلك عن طريق تشجيع أو تدعيم الاستثمار المحلي.

حيث أن تجربة الاستثمار المحلي للجماعات المحلية في الجزائر لم تطبق بعد، وهذا راجع لنقص الخبرات والتجارب في الميدان، فالاستثمار يهدف إلى خلق فرص أكثر من مناصب عمل وتراكم الثروات، يخدم أهداف التنمية ويرقيها ويحقق مكاسب وموارد مالية تمكن الجماعات المحلية من تحقيق مختلف البرامج التنموية⁽³⁾.

إذ يمكن للجماعات المحلية الدخول في شراكة مع المتعاملين الآخرين عموميين أو خواص، وذلك في إطار مشروع تحدد فيه الحقوق والواجبات لكل طرف في عقد الشراكة على أساس دفتر الشروط والأعباء، كما يمكن إنشاء شركة يكون فيها المسير والمالك الوحيد وتتحول جميع المسؤوليات والأعباء والمخاطر التي تتلقى على عاتقها، كما يمكن أن تكون الجماعات المحلية مساهمة في شركة حيث تصبح مسؤولة بحسب أهمية الأسهم التي ساهمت بها في رأسمال الشركة⁽⁴⁾.

لكن لتشجيع المشاريع الاستثمارية في أية دولة من دول العالم لا بدّ من توافر عناصر تشجيعية من أجل إيجاد المناخ الملائم لفرص الاستثمار، وقد أظهرت دراسة أجرتها "المؤسسة العربية لضمان

¹- حمدني رياض، إزياطن سيد علي، مرجع سابق، ص 80.

²- وارث صبرينة، خير الدين خوخة، مرجع سابق، ص 56.

³- محمد الأمين لونيس، صولة فاروق، مزرق إبراهيم، مرجع سابق، ص 29، 30.

⁴- مرجع نفسه، ص 30.

الإستثمار" تركزت حول مناخ الإستثمار في الدول العربية ومجال تنميته حيث أظهرت هذه الأخيرة العناصر الهامة لتشجيع الإستثمار وهي:

- مدى تمتع البلد المضيف بالإستقرار السياسي والإقتصادي.
- مدى وضوح القوانين، وسهولة إجراءات الحصول على ترخيص الإستثمار.
- مدى توافر البنية الهيكلية، وعناصر الإنتاج، والضرائب والرسوم الجمركية، وتوافر شريك في البلد المضيف⁽¹⁾.

بالإضافة إلى ما سبق فإن قانون 93-12 المتعلق بترقية الإستثمار، أعطى للإستثمار المحلي دورا في تحقيق التنمية المحلية، ويظهر ذلك من خلال إنشاء هيئات متخصصة مثل لجنة المساعدة من أجل الترقية وتحديد الإستثمار (CALPI)، والوكالة الوطنية لترقية إستثمارات على المستوى الوطني (APSI) (ANDI)، حاليا، حيث تتكفل هذه الهيئات بما يلي:

- تشجيع ومساعدات المستثمرين في تنفيذ مشاريعهم.
- ضمان ترقية الإستثمارات.
- توفير وإحاطة المستثمرين في مختلف المعلومات⁽²⁾.

ضف إلى ذلك، فإن لتشجيع وتدعيم الإستثمار المحلي لابد من الإستثمار في القطاع السياحي الذي يعد ركيزة في التنمية المحلية، فلكل منطقة خاصيتها لجلب السياح الأجانب ومستثمرين كبار في المجال السياحي، فالبلاد تسخر بإمكانيات جد هامة من حيث الموقع والسياحة والتنوع البيئي والاستقرار السياحي والأمني والموارد البشرية والمالية التي تساعد على تكون بلدا سياحيا بامتياز في المستقبل.

¹ - عطوي فوزي، مرجع سابق، ص ص456،457.

² - مرسوم التشريعي رقم 93-12، مؤرخ في 1993/10/5، يتعلق بترقية الإستثمار، ج.ر.ج.د.ش عدد64، صادر بتاريخ 1993/10/10 (ملغى).

ومن أهداف التنمية السياحية، تحقيق نمو سياحي متوازن وتدعيم المردودات الاقتصادية للسياحة، زيادة فرص العمل وخفض معدلات البطالة، زيادة نصيب الجماعات المحلية من النشاط السياحي، زيادة الدخل القومي الإجمالي⁽¹⁾.

ومن أهمية السياحة في التنمية المحلية، نقل التقنيات الحديثة والمتطورة وتشغيل يد العاملة، تدفق الأموال الأجنبية في الإستثمارات الخاصة بالقطاع السياحي، المساهمة في تحقيق وتنمية التوازن بين المناطق من الوطن⁽²⁾.

ومن هنا يتضح أن القطاع السياحي له دور هام في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية على المستوى المحلي والوطني، إذ لا بد من السلطات العمومية النهوض بالقطاع السياحي وتنميته، إذ يعد هذا الأخير ضرورة حتمية لتخفيف الإتكال على القطاع المحروقات وتنويع خارج هذا القطاع مستقبلا، وبالتالي السياحة غاية من الممكن إدراكها بسهولة إذا تكاثفت الجهود واستمرت الإرادة الجادة للوصول للهدف المنشود.

على ضوء ما تقدم يمكن القول أن الإستثمار المحلي يعد أحد الدعائم وتطلعات التنمية على المستوى المحلي، وذلك في حالة ما تدخلت الجماعات المحلية في ترقيته وتدعيمه بشكل فعال وناجح.

المطلب الثاني

الإصلاحات المتعلقة بتنظيم وتسيير الجماعات المحلية

إن إصلاح مالية الجماعات المحلية (الوسائل الداخلية والخارجية)، غير كاف لمعالجة العجز الذي يعترى ماليتها، بل يتعدى ليمس إصلاحات تتعلق بتسيير وتنظيم مالية الجماعات المحلية، وذلك عبر تفعيل وتكوين أداء الموارد البشرية (فرع أول)، التعاون المشترك ما بين البلديات (فرع ثاني)، ترشيد النفقات (فرع ثالث)، تفعيل الرقابة (فرع رابع).

¹ - سعيد يحيى، لعمرابي سليم، "مساهمة قطاع السياحة في تحقيق التنمية الاقتصادية/ حالة الجزائر"، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد 36، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة مسيلة، 2013، ص 99.

² - المرجع نفسه، ص 99-101.

الفرع الأول

تفعيل وتكوين أداء الموارد البشرية

لا يمكن للجامعات المحلية حال من الأحوال تجاوز العقبات المتعلقة بعجز ميزانيتها، وهذا راجع على ضعف الموارد اللازمة لتغطية الحاجات العامة، فالعجز المالي راجع لعدم كفاءة عنصرها البشري وذلك في نقص الأداء وقلة التكوين، إلا إذا أعطت العناية اللازمة لموارد البشرية والإهتمام بها فهو مصدر الثروة، فنجد أن نسبة (37%) من العمال الذين لديهم مستوى تعليمي مقبول مقارنة بالعدد الإجمالي أو غالبية الموظفين بدءا بممثلي المجلس الشعبي البلدي لا يتعدون مستوى الثالثة ثانوي⁽¹⁾. لذلك من الضروري إعادة تكوين إطارات محلية، إضافة إلى ذلك إشتراط مستوى تعليمي للمترشحي الانتخابات المحلية الذي من شأنه أن يحسن من تسيير المالية المحلية، فرفع المستوى التعليمي لهؤلاء المترشحين أصبح أكثر ضرورة، وفي هذا الإطار كتب الأستاذ (Muzellec Raymond) على أن: "إن الإرادة الحسنة للأعوان لم تصبح كافية وتحتاج الجامعات المحلية إلى مهارة عالية وأصبح تأهيل المستخدمين أمرا حتما"⁽²⁾.

لذا يجب الاهتمام بالموارد البشرية عبر التكوين والأداء الفعال⁽³⁾، وذلك عبر النقاط التالية:

- العمل على إرساء قيم للعمل والتوجيه نحو الأخذ بمختلف أساليب تسيير حديثة.
- العمل على تطبيق النصوص المتعلقة بالمناصب الخاصة للمستخدمين وهذا يتطلب ترشيد الإستعمال الأمثل لمختلف الطاقات البشرية المتواجدة.
- إرساء خطة مرتبطة بالتكوين المستمر للأعوان مع العمل على توظيف خريجي الجامعات في كامل الإختصاصات⁽⁴⁾.

¹ - عولمي بسمة، مرجع سابق، ص 278.

² - تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 119.

³ - الملاحظ في قوائم المترشحين لإنتخابات التشريعية 2017 المقامة في الجزائر أن أغلبية المترشحين ليس لديهم مستوى دراسي مقبول بنسبة تقدر 70%، مقارنة بمرشحين لديهم مستوى جيد بنسبة تقدر 30%، بالرغم من العدد الهائل لخريجي الجامعات والمعاهد لكل سنة، وهذا ما يجعل الجامعات المحلية تعاني في نقص الأداء والكفاءة.

⁴ - عدور خوخة، قدو إلياس، مرجع سابق، ص 63.

فالإهتمام بالموارد البشرية على المستوى الجماعات المحلية يساعدها على رفع مستواها الأدائي وثراء التركيبة، الأمر الذي يؤدي إلى الثراء المالي إذ يعتبر مصدر ثروة.

الفرع الثاني

التعاون المشترك ما بين البلديات

إن التعاون ما بين الجماعات المحلية أصبح ضرورة لا مفر منها، فالواقع يشهد أن معظم البلديات والولايات الجزائرية عاجزة عن تسيير ماليتها (تلبية حاجاتها).

ومن هنا يتبادر للأذهان طرح تساؤل جوهري أفلا يليق ببلديتنا المنتمية لبلد واحد ويحكمها دستور واحد التعاون والتضامن فيما بينها لخلق نوع من التوازن فيما بينها؟

بغية ذلك كرس المشرع الجزائري في قانون البلدية مبدأ التعاون المشترك بين البلديات وذلك في المادة 215 منه حيث أشارت إلى أنه يجوز لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية⁽¹⁾.

وبأخذ هذا التعاون بموجب إتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المدوالات بهدف ترقية فضاء للشراكة والتضامن⁽²⁾.

وكما تبرز أهمية مبدأ التعاون كما يلي:

– إن مبدأ التعاون يتسم بأهمية إجتماعية وإقتصادية كونه يساعد على تطوير تنمية إقتصادية بإنشاء مشاريع بصورة مشتركة.

– يسمح مبدأ التعاون على تبادل التجارب والخبرات بإحداث نوع من التفاعل بين عدة أطراف متنافسة ويسمح على إحداث وتراكم الثروة.

– إن العمل بهذا المبدأ له أهمية كبيرة فيما يخص دفع ودعم المبادرات لتقليص الفقر والتفاوت الموجود في السياسات العامة المحلية بالإضافة إلى تحقيق الديمقراطية المحلية والمشاركة في الحياة السياسية المحلية.

¹ - أنظر م 215 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² - أنظر المادتين 216، 217 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- التعاون ما بين البلديات هو الحل الأمثل لمشكل الصراعات على الحدود فيما بينها.
 - يقوم التعاون على تحفيز طاقات محلية في اتجاه الإبداع والمبادرة الذاتية والاعتماد على النفس⁽¹⁾.
- يمكن القول أنه رغم تكريس المشرع الجزائري لمبدأ التعاون ما بين البلديات ورغم الأهمية التي يكتسيها، إلا أن الواقع عكس ذلك (لا يوجد تعاون مشترك بين البلديات الجزائرية).

الفرع الثالث

ترشيد النفقات

إن الجماعات المحلية بعد سنوات عديدة من الممارسة المالية إلا أنها تبقى عاجزة عن تمويل نفسها بسبب هاجس النفقات المتزايدة، إذ يستدعي منها البحث عن موارد لتغطية نفقاتها، مثلما وضحناه في المبحث الأول من هذا الفصل، ويتطلب أيضا ترشيد الإنفاق الغير العقلاني الذي يشارف على تجاوز ما هو مسموح قانونا، وهو الأمر لا يمكن تقبله، فعلى مسيري الأموال العمومية التقيد بضرورة ترشيد الإنفاق بما يتلائم مع الوسائل المتاحة.

يعرف ترشيد النفقات على أنه: "التزام الفعالية في تخصيص الموارد، والكفاءة في إستخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع"⁽²⁾، فيقصد بالفعالية توجيه الموارد العامة إلى الإستخدامات التي ينشأ عنها وتتم في مرحلتي إعداد الميزانية وإعتمادها، أما الكفاءة فيقصد بها تامين العلاقة بين المدخلات والمخرجات⁽³⁾.

فترشيد النفقات لم يعد خيارا فقط بل أصبح ضرورة قصوى، وهذا ما أكده وزير الداخلية والجماعات المحلية نور الدين بدوي حيث يطلب من مسيري الأموال العمومية إيلاء أهمية كبيرة بمتابعة التسيير المالي للميزانيات المحلية وتوحي الصرامة القصوى في ترشيد النفقات لا سيما من خلال:

- الحد من النفقات المخصصة لإقتناء التجهيزات وأثاث المكاتب.

¹- علو وداد، إشكالية التمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، مرجع سابق، ص 354-356.

²- بن عياش فتيحة، بوتلج نادية، الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية وأثرها في ترشيد النفقات، "دراسة ميدانية في بلدية قاوس جيجل، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم التجارية، تخصص دراسات التسيير، جامعة جيجل، 2016، ص 76.

³- بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص 202.

- منع كل إستبدال غير مبرر للأثاث والتجهيزات فيما يخص السكنات الإدارية.
 - ترشيد مصاريف الإستقبالات والحفلات.
 - توخي صرامة أكبر عند إعداد تقديرات الميزانية، وكذلك توخي في تسيير حضاير السيارات.
 - تقليص النفقات المرتبطة بإستهلاك الورق والمواد الإستهلاكية الإلكترونية⁽¹⁾.
- على ضوء ما تقدم يمكن القول أن ترشيد الإنفاق يساعد على توجيه المال العام نحو مشروعات إستثمارية، التي تحقق أكبر قدر ممكن من المنفعة هذا من جهة، كما يساعد على حماية المال العام وتوفيره من جهة أخرى.

الفرع الرابع

تفعيل الرقابة

تحثل الرقابة في التشريع المالي الحديث أهمية بالغة، إذ تعتبر موضوعا يستحق أن يبحث فيه وذلك بإعتبار الرقابة وسيلة عملية وفعالة تضمن حسن تنفيذ الوظائف المالية العامة التي من شأنها تقليص مشكلة عجز مالية الجماعات المحلية، وعليه سوف نقتصر على تقديم بعض النقاط التي من شأنها تقليص هذه المشكلة وذلك فيما يلي:

- المساءلة التي هي من صلاحيات الشعب وحده، حيث يوكل هذا الأخير من ينوب عنه للإضطلاع بمثل هذه المهمة، فكافة القرارات التي يتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي تخضع للدراسة والمشاورة من طرف أعضاء وهم مطالبون بمناقشة تلك القرارات.

- جعل المحاسبة المحلية تحت مجهر الرقابة، ومراعاة هذه الأجهزة بما يلي:

- ✓ التأكد من أن النفقات قيدت في الفصول والمواد المخصصة لها.
- ✓ التحقيق في تحصيلات الإيرادات على إختلاف أنواعها.
- ✓ التأكد من عمليات الحسابية وصحة المستندات المؤيدة للصرف.

¹- وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تعليمية رقم 2143، مؤرخة في 2015/09/13، تتعلق بخصوص ترشيد النفقات. (أنظر

– تفعيل الدور الرقابي لمجلس المحاسبة وتوسيع هذا الأخير من خلال خلق غرف ولائية تتكلف بتشديد الرقابة على المالية المحلية، وذلك من خلال تعيين أعوان من خارج الولاية وأن يتم إستبدالهم كل ثلاث سنوات لمصداقية أكثر⁽¹⁾.

¹ – عدور خوخة، قدو إلياس، مرجع سابق، ص ص 66، 67.

خلاصة الفصل

من خلال دراستنا لهذا الفصل يتبين أن الجماعات المحلية تتخبط في دوامة العجز وهذا راجع لضعف مواردها المالية إضافة لسوء التسيير والتنظيم.

فيما يخص ضعف الموارد المالية للجماعات المحلية تطرقنا إلى ضعف الموارد الجبائية كأهم سبب مع ضعف الموارد الذاتية غير الجبائية والإعتماد المفرط على الإعانات والغش والتهرب الضريبي. أما فيما يخص سوء التسيير والتنظيم تناولنا عشوائية التقسيم الإداري بإضافة إلى ضعف التأطير البشري مع عدم ترشيد النفقات وغياب الرقابة.

في المبحث الثاني تناولنا تطبيق سياسة الإصلاح وهذا من خلال إصلاح الوسائل المالية لتمويل الجماعات المحلية بالإضافة إلى إصلاح التنظيم والتسيير.

فيما يخص إصلاح الوسائل الداخلية، تجديد الجباية المحلية وكذا تثمين الموارد الغير الجبائية، وكذلك إصلاح الوسائل الخارجية من خلال الصندوق المشترك للجماعات المحلية وتجديد الإقتراض المصرفي بالإضافة إلى البحث عن أفكار جديدة (تشجيع الإستثمار والزكاة كأداة للتمويل).

أما فيما يخص الإصلاحات المتعلقة بالتنظيم والتسيير التي تكون بتفعيل أداء الموارد البشرية والتعاون المشترك ما بين البلديات وترشيد النفقات مع تفعيل الرقابة.

وبالتالي يمكن القول يتوجب على الجماعات المحلية تطبيق سياسة الإصلاح أو البحث بنفسها عن الإصلاحات المناسبة، التي تمكنها من تجاوز دوامة العجز التي تعاني منها.

خاتمة

خاتمة

من خلال دراستنا لمالية الجماعات المحلية تبين لنا أنها تعتمد على مصادر داخلية وخارجية، ورغم كل هذه الموارد المسخرة لها مازالت تعاني من إشكالية التمويل وهذا راجع لضعف مواردها المالية إضافة لسوء التسيير والتنظيم.

وبناء على ما تقدم ذكره، يمكن التوصل إلى النتائج التالية:

- المردودية الضعيفة للجباية المخصصة كلياً للجماعات المحلية، ورغم تمتع الجماعات المحلية بموارد ذاتية جبائية وذاتية غير جبائية إلا أن مردوديتها ضعيفة.
- إهمال تام للممتلكات المحلية المتمثلة في نواتج الأملاك وكذا نواتج الاستغلال التي يمكن تحصيلها مقابل تقديم الخدمات العمومية.
- عدم ترقية الموارد الذاتية لاسيما عن طريق تثمين الممتلكات.
- الاعتماد المفرط على التمويل المركزي في ظل عدم كفاية الموارد الذاتية للجماعات المحلية.
- تبقى المصادر الداخلية من أهم المصادر التي يجب على الجماعات المحلية الاعتماد عليها ومحاولة تثمينها لزيادة دورها في تمويل الجماعات المحلية، إلا أن المصادر الأخرى الخارجية توافرها مسألة ضرورية لكن في حدود معينة مع التقليل من الاعتماد عليها تدريجياً.
- أكثر من ثلثي عدد البلديات لا تغطي نفقاتها الإجبارية إلا عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- إحتكار الدولة للنظام الجبائي الذي يخضع لسلطتها سواء فيما يتعلق بفرض الضرائب تحصيلها أو توزيعها.
- إن توزيع الناتج الضريبي للجماعات المحلية يوزع في الحقيقة بطريقة غير عادلة.
- تعتبر ظاهرة التهرب الضريبي من أحد الأسباب التي أدت إلى ضعف مردودية المالية المحلية.
- إن عدم ترشيد النفقات وضعية تدعو بالفعل إلى القلق فإن ترشيدها لم يعد خياراً فقط بل أصبح ضرورة حتمية، وما يدعو للقلق أكثر عدم تثمين الموارد المالية الذاتية غير الجبائية.

خاتمة

- عدم تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية الكاملة في عملها وتسييرها، ليس لها السلطة الكاملة للمشاركة والتحكم والقيادة التي تقتضيها اللامركزية.
- ويمكننا تقديم بعض التوصيات والمقترحات تكون بمثابة الحلول وبدائل جديدة، ومن بينها:
- ضمان استقلالية التمويل المحلي كشرط ضروري لنجاح الجماعات المحلية في أداء دورها يكون من خلال الحرص على تثمين الموارد المالية المحلية والتقليل من منح الإعانات المالية المقدمة للقضاء على روح الاتكال.
- تحسين مردود الجباية المحلية وتكيفها مع المتطلبات الحالية والمستقبلية وذلك من أجل تحقيق التنمية على المستوى المحلي.
- ينبغي الاهتمام بالموارد المالية الذاتية غير الجبائية وإعادة النظر فيها والكف عن إهمال هذا النوع من الموارد.
- يجب البحث عن منابع جديدة وأوعية ضريبية متنوعة.
- وضع أساليب وقائية على المستوى التشريعي وعلى مستوى الإدارة للحدّ عن ظاهرة التهرب الضريبي وذلك عن طريق:
- ✓ العمل على تبسيط النظام الجبائي ومحاولة التخفيض من حدّة الضغط الجبائي.
- ✓ رفع من شدّة العقوبات.
- ✓ رفع الوعي الضريبي للمكلفين بزيادة الإعلام.
- ضرورة إصلاح النظام الجبائي الحالي وذلك بتفعيل مبدأ العدالة في توزيع الجباية.
- إعادة النظر في التقسيم الإداري لإقليم البلاد من خلال إعادة تقسيم حدود البلديات وتصنيفها حسب الخصائص والإمكانيات المتوفرة في كل بلدية.
- يتعين على مسؤولي الجماعات المحلية أم يعملوا جاهدين على تحقيق نوع من الرشد في الإنفاق العمومي هذا من جهة ومن جهة أخرى لا يقل أهمية تثمين الإجراءات.
- خلق جو التعاون ما بين البلديات على الأقل البلديات التابعة لنفس الدائرة أو لنفس الولاية.
- بعد دراستنا لهذا الموضوع على هذا النحو والتوصل إلى النتائج المذكورة أعلاه وكذا تقديم بعض الإقتراحات والتوصيات، نرجوا في الأخير أن تأخذ بعين الاعتبار من طرف السلطات المعنية،

خاتمة

هذا من جهة، ومن جهة أخرى نأمل أننا قد ساهمنا في إثراء الموضوع من جميع نواحيه ولو بالقدر القليل، الذي يمكن بشأنه أن يفتح المجال لمواصلة البحث لدراسات المالية المحلية:

- تثمين إيرادات الأملاك المحلية.
 - وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية).
 - ترشيد النفقات في ظل التحولات الراهنة ضرورة حتمية أم لا.
- ولا يسعنا في النهاية إلا أن نسأل الله عزّ وجلّ أن نكون قد وفقنا في اختيار الموضوع ومعالجته بشكل صائب لا يثير أي مجال للشك.

تم بعون الله وفضله

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية:

I. الكتب:

1. بعلي محمد الصغير، يسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم، الجزائر، 2003.
2. عطوي فوزي، المالية العامة، "النظم الضريبية وموازنة الدولة"، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003.
3. عوادي مصطفى، رجال نصر، الغش والتهرب الضريبي الجزائري، مكتبة بن موسى السعيد، الجزائر، 2011.
4. محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2013.
5. زغدود علي، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.

II. الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ. الأطروحات الجامعية:

1. خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر (3)، 2011.
2. علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات المحلية الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.

قائمة المراجع

ب. المذكرات الجامعية:

◀ مذكرات الماجستير:

1. بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية للبلديات (جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010.
2. تسمبال رمضان، إستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009.
3. طيبي سعاد، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 2002.
4. عمراني بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 1990.
5. ملياني مليحة، الجماعات المحلية بين الإستقلالية والرقابة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، 2015.

◀ مذكرات الماستر:

1. أعراب كريمة، عمرو نعيمة، إيرادات الجماعات المحلية بلدية وولاية بجاية نموذجا، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية، لكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.
2. أمغار مريم، أمغار طاوس، الإستقلالية المالية للجماعات المحلية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013.

قائمة المراجع

3. أيت الحاج كاتية، أيت وعلي سميحة، الجماعات المحلية والإستقلالية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.
4. بصيرة نورة، مدى التكاملية بين اللامركزية والديموقراطية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص منازعات القانون العمومي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف2، 2015.
5. بلعربي نادية، دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.
6. بن عياش فتيحة، بوتلج نادية، الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية وأثرها في ترشيد النفقات، "دراسة ميدانية في بلدية قاوس جيجل"، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم التجارية، تخصص دراسات التسيير، جامعة جيجل، 2016.
7. بوسري أمينة، الجماعات الإقليمية بالجزائر في ظل الإصلاحات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2015.
8. حمدني رياض، إزباطن سيد علي، عن فعالية الرقابة المالية للجماعات الإقليمية بين قانوني البلدية والولاية والوضع الاقتصادي الراهن، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية والهيئات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2016.
9. دوباوي نضيرة، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية، تخصص إقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010.

قائمة المراجع

10. شرفة سعيدة، علوي نوال، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.
11. عدور خوخة، قدو إلياس، ميزانية البلدية ودورها في التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.
12. لونيسي عبد اللطيف، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.
13. وارث صبرينة، خير الدين خوخة، المالية العامة للبلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2012.
14. يوسف نور الدين، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية في الجزائر "دراسة تقييمية للفترة 2000-2008 مع دراسة حالة ولاية البويرة"، مذكر لنيل شهادة الماستر كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2010.

◀ مذكرات ليسانس:

1. بريبر حسين، بوركوة جلال، دور الجباية المحلية في تمويل خزينة الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة ليسانس في علوم التسيير، تخصص مالية المؤسسة كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2013.
2. صمودي محمد، لعرباوي أمين، إشكالية التسيير المالي في الجماعات المحلية، دراسة حالة البلديات حمام بوغرارة، تقرير لنيل شهادة ليسانس في العلوم التجارية، فرع مالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير وعلوم تجارية، جماعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014.

قائمة المراجع

3. محمد الأمين لونيس، صولة فاروق، مزرق إبراهيم، تمويل الجماعات المحلية في ظل السياسات الاقتصادية الراهنة، مذكرة لنيل شهادة ليسانس، التخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة جيجل، 2015.

III. المقالات والمداخلات:

أ. المقالات:

1. برازة وهيبة، "محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص ص 244-257.
2. بن صغير عبد المومن، "واقع إشكالية تطبيق الجبائية المحلية في الجزائر (صعوبات الإقتطاع وآفاق التحصيل)"، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2013، ص ص 87-110.
3. شكلاط رحمة، "إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، العدد 1/2011، ص ص 96-111.
4. سعدي يحي، لعمراوي سليم، "مساهمة قطاع السياحة في تحقيق التنمية الاقتصادية/ حالة الجزائر"، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد 36، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة مسيلة، 2013، ص ص 94-114.
5. شوقي جباري، "تعبئة الموارد الجبائية كخيار إستراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية"، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، عدد 02، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة وعلوم التسيير، جامعة أم البواقي، 2015، ص ص 1-14.
6. علو وداد، "حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني مجلة سداسية، عدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص ص 270-287.

قائمة المراجع

7. عولمي بسمة، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الرابع، جامعة باجي مختار، عنابة، 2004، ص ص 257-280.
8. لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005، ص ص 1-14.

ب. المداخلات:

1. بن إسماعين حياة، السبتي وسيلة، التمويل المحلي للتنمية المحلية نماذج من إقتصاديات الدول النامية، مداخلات بمناسبة الملتقى الدولي حول: "الملتقى الدولي حول سياسيات التمويل وأثرها على إقتصاديات والمؤسسات دراسة حالة الجزائر والدول النامية"، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 21-22/11/2006.
2. زايدي عبد السلام، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر بين محدودية الموارد المالية وترشيد النفقات العامة، مداخلات بمناسبة الملتقى الوطني حول: "المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد (الحقائق والآفاق)"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 2، 3 و 4/12/2008، ص ص 114-128.
3. سقلاب فريدة، تفضيل دور الجباية المحلية كآلية لتمويل ميزانية الجماعات المحلية، مداخلات بمناسبة الملتقى الوطني حول: "المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد، الحقائق والآفاق" كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عيد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 02 و 03/12/2008، ص ص 97-105.

قائمة المراجع

IV. النصوص القانونية:

أ. الدستور:

1. دستور 1996 للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 1996/12/7، ج.ر.ج.د.ش عدد 76، صادر بتاريخ 1996/12/8، معدل بموجب القانون رقم 02-03، مؤرخ في 2002/04/10، ج.ر.ج.د.ش عدد 25، صادر بتاريخ 2002/04/14، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-19 مؤرخ في 2008/11/15، ج.ر.ج.د.ش عدد 63، صادر بتاريخ 2008/11/16، معدل بموجب القانون رقم 16-01، مؤرخ في 2016/03/6، ج.ر.ج.د.ش عدد 14، صادر بتاريخ 2016/03/07.

ب. النصوص التشريعية:

1. أمر رقم 67-83، مؤرخ في 1967/06/02، يتضمن قانون المالية التتمية لسنة 1967، ج.ر.ج.د.ش عدد 47، صادر بتاريخ 1967/06/03.
2. أمر رقم 76-101، مؤرخ في 1976/12/03، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ج.ر.ج.د.ش، عدد 102، صادر بتاريخ 1976/12/22، معدل ومتمم.
3. قانون رقم 84-09، مؤرخ في 1984/02/4، يتضمن التقسيم الإقليمي في البلاد، ج.ر.ج.د.ش عدد 60، صادر بتاريخ 1984/02/7.
4. قانون رقم 90-36، مؤرخ في 1990/12/31، يتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج.ر.ج.د.ش، عدد 57، صادر سنة 1990.
5. أمر رقم 95-27، مؤرخ في 1995/12/30، يتضمن قانون المالية لسنة 1996، ج.ر.ج.د.ش عدد 82، صادر بتاريخ 1995/12/31.
6. قانون رقم 99-11، مؤرخ في 1999/12/23، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج.ر.ج.د.ش عدد 92، صادر بتاريخ 1999/12/25.
7. قانون رقم 01-21، مؤرخ في 2001/12/22، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج.ر.ج.د.ش عدد 79، صادر بتاريخ 2001/12/23.

قائمة المراجع

8. قانون رقم 05-16، مؤرخ في 2005/12/31، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج.ر.ج.د.ش عدد85، صادر بتاريخ 2005/12/31.
9. قانون رقم 06-24، مؤرخ في 2006/12/26، يتضمن قانون لسنة 2007، ج.ر.ج.د.ش عدد85، صادر بتاريخ 2006/12/27.
10. قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد37، صادر بتاريخ 2011/07/03.
11. قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد12، صادر بتاريخ 2012/02/29.
12. قانون رقم 16-14، مؤرخ في 2016/12/28، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج.ر.ج.د.ش عدد77، صادر بتاريخ 2016/12/29.

ت. النصوص التنظيمية:

1. مرسوم رقم 63-89، مؤرخ في 1963/05/16، يتعلق بتنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، ج.ر.ج.د.ش عدد35، صادر سنة 1963 (ملغى).
2. مرسوم تنفيذي رقم 85-85، مؤرخ في 1985/04/30، يتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية، ج.ر.ج.د.ش عدد19، صادر بتاريخ 1985/05/01.
3. مرسوم التنفيذي رقم 86-266، مؤرخ في 1986/11/04، يتعلق بتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، ج.ر.ج.د.ش عدد54، صادر بتاريخ 1986/11/05.
4. مرسوم التشريعي رقم 93-12، مؤرخ في 1993/10/5، يتعلق بترقية الإستثمار، ج.ر.ج.د.ش عدد64، صادر بتاريخ 1993/10/10 (ملغى).

قائمة المراجع

V. التعليمات:

1. وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تعليمة رقم 1047، مؤرخة في 2015/10/05، تتعلق بشروط وكيفيات تمويل الميزانيات المحلية لسنة 2016.
2. وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تعليمة رقم 2143، مؤرخة في 2015/09/13، تتعلق بخصوص ترشيد النفقات.

ثانيا: باللغة الفرنسية:

I. Mémoires

A. Mémoire de Magistère

- Boumoula Samir, La problématique de la décentralisation à travers l'analyse des finances publiques communales de la wilaya de Béjaia, Mémoire de magistère en science économique, Option de gestion de développement, Université Abderrahmane Mira Béjaia, 2002.

B. Mémoire de master

- Ouyessad Belaid, Amghar Fahim, le financement des collectivités locales : Problème de financement et moyens d'amélioration, Mémoire en vue de l'obtention d'un diplôme de Master, Option compatibilité Contrôle et Audit, Faculté des sciences économique de gestion et commerciales, Université Abderrahmane Mira, Bejaia, 2011.

II. Actes colloques

- Bouda Mohand Ouamar, L'autonomie des collectives locales en question? Séminaire nationale : « Les collectivité territoriale et les impératifs de bonne gouvernance (Réalités et Perspectives) », faculté de droit en collaboration avec l'assemblée populaire, Université Abderrahmane Mira, Bejaia, les 2,3 et 4/12/2008, pp129-132.

**قائمة
الأشكال
والجداول**

قائمة الأشكال والجدول

قائمة الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
14	دائرة نسبية تمثل توزيع ناتج الضريبة على الممتلكات	01

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
13	جدول يعين توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة العمليات المحققة في الداخل	01
13	جدول يبين توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة (العمليات المحققة عند الإستيراد)	02
17	جدول يبين توزيع حاصل الرسم على الأطر المطاطية الجديدة	03
17	جدول يبين معدل الرسم على النشاط المهني	04
39	جدول يبين إستحواذ الدولة لأهم الموارد الجبائية	05

قائمة بعض
المصطلحات
باللغة
الأجنبية

قائمة بعض المصطلحات باللغة الأجنبية

Plans sectoriels de développement	إعانات البرامج القطاعية للتنمية
Subvention financier	الإعانات المالية
Le financement externe	التمويل الخارجي
Auto financement	التمويل ذاتي
Collectivités locales	جماعات المحلية
Taxe de d'assainissement	رسم التطهير
Taxe spéciale sur les affiches et plaques professionnel	الرسم الخاص بالإعلانات والألواح المهنية
Taxe foncière	الرسم العقاري
Taxe foncière sur les propriétés bâties	الرسم العقاري على الملكية المبنية
Taxe foncière sur les propriétés non bâtes	الرسم العقاري على الممتلكات غير المبنية
Taxe de séjour	الرسم على الإقامة
Taxe à l'Abattage	الرسم على الذبح
Taxe sur les permis immobiliers	الرسم على الرخص العقارية
Taxe sur la valeur ajoutée	الرسم على القيمة المضافة
Taxe sur l'activité professionnelle	الرسم على النشاط المهني
Fonds de solidarité	صندوق التضامن
Fonds de garantie	صندوق الضمان
Fonds commun des collectivités locales	الصندوق المشترك للجماعات المحلية
Fonds national de logement	صندوق الوطني للسكن
Taxe forfaitaire unitaire	الضريبة الجزافية الوحيدة
Taxe sur le patrimoine	الضريبة على الأملاك
Lois de finances	قانون المالية
La vignette automobile	القسيمة على السيارات
Assemblée populaire communal (APC)	مجلس الشعبي البلدي
Ressource des biens	موارد الأملاك
Recettes fiscales	الموارد الجبائية

الملاحق

103
التاريخ: 2015-10-7

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

الوزير

رقم: 1047
مؤرخة في: 05 أكتوبر 2015

تعليمات رقم
تتعلق بشروط وكيفية تمويل
إعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016

إلى السيدات والسادة الولاة
بالاتصال بالسيدات والسادة:

- الولاة المنتدبين
- رؤساء الدوائر
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية

تهدف هذه التعليمات إلى تحديد وتوضيح شروط وكيفية إعداد الميزانيات المحلية لاسيما ميزانيات الولايات و البلديات، بعنوان السنة المالية 2016 والتي تعد السنة المرجعية للبدء في تنفيذ إصلاح الميزانية.

تندرج هذه التعليمات ضمن توجيهات السيد الوزير الأول المتعلقة بالتدابير المتخذة لمواجهة انخفاض أسعار النفط الخام وكذا التوصيات المتمخضة عن لقاء الحكومة -الولاية المنعقد بتاريخ 28 و 29 أوت 2015.

إنه لمن الواضح أن الجماعات المحلية تواجه تزايد مستمر للنفقات الناتجة أساسا عن الاستثمارات الاجتماعية والاقتصادية التي تولد نفقات مهمة لتسييرها وصيانتها وصعوبات مالية ناجمة عن تراجع الموارد لا سيما تلك المتأتية من الرسوم والضرائب المسوت عليها محليا. هذا التفاوت كان دائما محل موازنة عن طريق ميزانية الدولة بمنح مخصصات مالية لفائدة ميزانيات الجماعات المحلية من خلال قوانين المالية، وكذا تدخلات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

R.LE 05/10/2015 A 11H20/221

تغيراته و بالنظر للظرف الاقتصادي الحالي، والذي يتميز بانخفاض حاد في موارد ميزانية الدولة، تترسخ علينا أكثر من أي وقت مضى، اللجوء إلى رؤية جديدة في إدارة الجماعات المحلية مبنية على التسيير العقلاني و الحديث و الفعالي دون المساس بتوعية خدمات المرفق العام.

إن هذه المقاربة الجديدة الواجب إتباعها على المستوى المحلي، تركز على ثلاثة محاور أساسية تسبق إعداد الميزانيات الأولية للسنة المالية 2016 و هي :

- ✓ تثمين الموارد المحلية.
- ✓ ترشيد الإنفاق المحلي.
- ✓ ترسيخ الديمقراطية التشاركية في الاختيار وتحديد الأولويات للمشاريع الاستثمارية.

إن هذه المبادئ الأساسية يجب أن يكون لها مدلول من خلال بعض القواعد الرامية إلى استرجاع الصرامة المالية جهة، و وضع الخطوط التوجيهية التي يثمين مراعاتها بمناسبة إعداد ميزانية 2016 من جهة أخرى، وذلك لتضادي = اختلال في التوازن الميزاني.

لذلك، و قبل التطرق إلى شروط إعداد الميزانيات المحلية، و تطبيقا لأحكام المادة 165 من قانون الولاية و المادة 1 من قانون البلدية اللذان ينصان على أن التصويت على الميزانية الأولية يجب أن يتم قبل تاريخ 31 أكتوبر، على المستوى المحليين (المنتخبين و السلطة الوصية) احترام هذه المواعيد أثناء إعداد الميزانية الأولية لسنة 2016.

1) التمويل و موارد الجماعات المحلية :

1-1) تثمين الموارد الخاصة للجماعات المحلية:

يتعلق هذا التثمين أساسا بإيرادات أملاك الجماعات المحلية بالإضافة إلى دعم المصالح المكلفة بتحصيل الضرائب و الرسوم المحلية وكذا البحث عن منابع تمويل جديدة.

1-1-1) تثمين إيرادات الأملاك :

إن المداخيل الناتجة عن الخدمات التي تكون موضوع إتوات للدفع من طرف المستفيدين منها، تعتبر إيرادات تسمى يجب تحيينها بعنوان السنة المالية 2016 بموجب مداولات المجالس الشعبية المحلية.

كما تشمل هذه الإيرادات في تلك الناتجة عن فواترة الخدمات العامة المقدمة من طرف البلدية أو في شكل إيرادات متأتية من الأملاك البلدية (عقارية أو مالية). تمثل هذه الأملاك عامل أساسي للتمويل المحلي وبالتالي يجب البحث عن و ترتيبها و استقلالها أحسن استقلال.

1) نواتج الاستقلال و الأملاك :

تسمح الأملاك البلدية بزيادة إيرادات البلديات، و عليه يجب أن تكون هذه الأملاك موضوع إحصاء و صيانة دائمة من خلال تحيين دفتر المحتويات بهدف تثمينها و الرقعة من مداخيلها.

ضبط أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال السكني بالاعتماد على مؤشرات دواوين الترقية والتسيير العقاري وذا بالتفصيل بأحكام القرار المؤرخ في 27 يناير 1998 المحدد لعناصر حساب القيمة الإيجارية المرجعية لإيجار المساحة النامية لأعمال دواوين الترقية والتسيير العقاري والموضوعة للاستغلال ابتداء من أول يناير سنة 1998. أما بالنسبة لأسعار إيجار باقي المحلات، فيتم تحديدها بحرية طبقاً للقواعد العامة المنصوص عليها في القانو المعني والقانون التجاري.

وبالتالي، تتمتع البلديات بحرية الخيار لتحديد أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال التجاري.

توثيق عقود الإيجار وتحديد حقوق وواجبات كل طرف، و تسوية الساكنين غير الشرعيين بعقود إيجار منتظم وقانونية للسماح للبلديات بتطبيق الأحكام المتعلقة بالتسخ خاصة في حالة الإيجار من الباطن وفي حالة عدم د المستحقات وكذا تطبيق وتنفيذ قرارات العدالة:

تفضيل مبدأ المزايدة لمنح الأملاك المنتجة للمداخل خاصة منها الأسواق و المذابح... الخ؛

تم ملاحظة أن الإتاوات المنصوص عليها في التنظيم مهمة أو مبهوتة من طرف معظم البلديات (إتاوة استعم الدومين البلدي العمومي مثل: حقوق الطرقات، الأماكن والتوقف... الخ) وكذا مستحقات الخدمات المقدمة للذ (نواتج المحاشر، أعباء التطهير... الخ). وعليه يجب على الجماعات المحلية :

✓ اعتماد الرخص في شكل اتفاق عند كل استعمال مؤقت للدومين البلدي العمومي (شرف المقاهي، معروضات المنتجات الغذائية على قارعة الطريق... الخ)،

✓ إعداد البعثات التي الحقت أضراراً بالطريق العام أو ملحقاته ولم تباشر بإعادة الطريق إلى حاله من جراء انقضائه الأشغال التي قامت بها، و في حالة الامتناع يجب على البلديات القيام بإصلاحها وإعداد سند تحميم إحصاري ضدها.

✓ وضع تسعيرة عادلة ومحينة للخدمات المقدمة لمستعملي المرافق العامة (دور الحضائنة، الحظائر و المحاشر... الخ)

و أخيراً، يوصى بتأسيس تعاون ما بين المصلحة المكلفة بتسيير ومتابعة الأملاك وأمين خزانة البلدية لتحصيل الإيجار والإتاوات.

(ب) النواتج المالية :

يجب أن تعرف هذه النواتج تطبيقاً صارماً عند رفع نسبها، و تتمثل في الأرباح الناتجة عن الوكالات و الوكالات العقارية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وكذا تسديد القروض المحتملة المقدمة للبلديات لغاثة الغير

1-1-2) دعم المصالح المكلفة بتحصل الضرائب والرسوم المحلية :

نقد نلاحظ بأن الموارد اللامركزية تسجل مردود ضعيف يجب تصحيحه و تداركه خاصة أمام الظروف المالي الحالية؛ وذلك من خلال التعاون بين مصالح الضرائب والبلديات.

جاء بها قانون المالية التكميلي لسنة 2015 لاسيما المواد 8 و 21 و 22 المتعلقة على التوالي بالرفع من القيمة الإيجارية الجبائية للعقارات الخاضعة للرسم العقاري وكذا تعريف الرسم على رفع القيمات المنزلية و تعريف الضريبة على الأملاك مشيور وزاري مشترك سيرسل إليكم في هذا الإطار

في هذا الصدد، يجب على المسؤولين المحليين أخذ كل التدابير اللازمة من أجل تقديم الدعم اللازمة لمصالح الضرائب بهدف تحسين تحصيل الضرائب والرسوم المحلية.

كذلك، يجدر التذكير بأن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 جاء بموارد جديدة من خلال تأسيس التضامن المالي ما بين البلديات لنفس الولاية وكذا غرامة على عائق كل مستفيد عن طريق التنازل عن أراض ذات وجهة صناعية تابعة للأملاك الخاصة للدولة والتي بقيت غير مستغلة خلال مدة تفوق ثلاث (3) سنوات ابتداء من تاريخ تخصيص قطعة الأرض. تقدر نسبة هذه الغرامة بـ 3% من القيمة السوقية و يعود ناتجها لفائدة البلديات مكان تواجد العقار.

1- 2) تقديرات الميزانية بعنوان الميزانية الأولية لسنة 2015:

يرخص للجماعات المحلية فيما يخص تقديرات الإيرادات لإعداد الميزانيات الأولية لسنة 2016. إعادة التسجيل و بصفة بيانية لتقديرات السنة المالية السابقة كما يلي:

✓ منحة معادلة التوزيع بالتساوي: يرخص للجماعات المحلية إعادة تسجيل وبصفة بيانية مبلغ منحة معادلة التوزيع بالتساوي للسنة المالية السابقة بنسبة 50 % .

✓ الإيرادات الجبائية : يتم تبليغ تقديرات الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية من طرف مصالح الضرائب، الملحق رقم 01 بالنسبة لميزانيات الولايات والملحق رقم 06 بالنسبة لميزانيات البلديات، وذلك قبل إعداد الميزانيات الأولية و في حالة التأخر في تبليغها يرخص للجماعات المحلية إعادة تسجيل وبصفة بيانية إنجازات السنة السابقة.

✓ الإعانة الموجهة للتكفل بالزيادة في أجور موظفي الجماعات الإقليمية الناتجة عن تطبيق الشبكة الجديدة للأجور: بخصوص هذه الإعانة السنوية الممنوحة من ميزانية الدولة لفائدة البلديات و الولايات تطبيقا لأحكام المادة 83 من قانون المالية لسنة 2008، يرخص للجماعات المحلية التي تعاني من اختلالات مالية إعادة تسجيل وبصفة بيانية مبلغ السنة المالية السابقة بنسبة 40 %.

و بهذا الصدد، يجدر التذكير بأن الفارق بين المبالغ المبلغه بصفة نهائية و تلك المقيدة بالميزانية حسب النسب المذكورة أعلاه، يجب تسويتها في إطار الوثائق الميزانية التي تلي الميزانية الأولية.

2) ترشد الإنفاق العمومي:

إن التحكم في النفقات فرضه تقلص احتمالات توسع الاستثمارات سواء المنتجة أو غير المنتجة للمداخل. فتشديد الإنفاق العمومي ضرورة حتمية بغض النظر عن الوضع الاقتصادي والموارد المالية المتاحة.

يتمدد برتسييد العمومات العمومية حاق نجاس وكذا وضع خيارات في الاستثمار والتجهيز بمتعلق الاقتصاد. يتم أكثر

إجرائين بالنسبة لثلاثية 2016.

الإجراء الأول: إعادة التوازن بخصوص النفقات :

- يجب أن تكون نفقات قسم التجهيز أعلى بكثير من تلك المتعلقة بضم التسيير والتي يجب أن تسجل انخفاض 5%
- يجب أن تحتل نفقات الاستثمار المنتجة للثروة حصة الأسد من القسم الثاني حتى تشكل في المستقبل القريب مد للابدادات.

الإجراء الثاني: تحسين التحكم في النفقات من خلال :

- توحيد وتجميع الطلبيات، وبالتالي ضرورة تصفية تلك التي قيمتها صغيرة بسبب التكاليف الإضافية.
- وضع سياسة من أجل المشتريات والإمدادات، قبل الإعلان عن المناقصات، مع تحديد الاحتياجات العاجلة والاحتيا المستقبلية.
- تشجيع التعامل مع الموردين، مع تفادي قدر الإمكان المؤسسات ذات الشخص الوحيد و الحرفيين ، عن طريق الاتفا أو صيغة صفقة طلبيات.
- وفيما يتعلق بالتكاليف الأخرى، خارج الأجور وأعبائها، التي يجب احتواؤها باستمرار، يجب اعتبارها نفقات غير للتحديد وبالتالي يمكن إعادة التفاوض بشأنها في حالة صعوبة تطبيق إجراء التخفيض بنسبة 20%

(3) منهجية إعداد الميزانيات:

3- (1) طريقة إعداد الميزانية وفق القاعدة - صفر:

يجب أن تكون مجهودات الجماعات المحلية مسطرة وفقا لأهداف محددة، بحيث تكون فيها التقديرات المالية للنف مصرودة تبعاً لأثرها وفائدتها المرجوة مع الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المالية المتاحة لكل جماعة محلية، وهذا يتبع مبدأ الميزانية على أساس القاعدة صفر.

إن الميزانية وفق القاعدة صفر لا تأخذ بعين الاعتبار التقديرات وكذا الانجارات التي تم تحقيقها بأخر ميزانية (ميز السنة المالية السابقة) بخصوص النفقات تساهم هذه التنبؤية في التسيير الرشيد واليقظ من حيث تقديرات النفقات وتم أيضا في وضع حد للزيادة المفرطة في حجم الإنفاق من سنة إلى أخرى.

3- (2) قواعد إعداد الميزانية الأولية لسنة 2016:

بخصوص تقديرات النفقات، ومن أجل ضمان التوازن المالي للجماعات المحلية على مدار السنة وأيضا تحقيق استقلال نسبي عن ميزانية الدولة، يجب التقيد بالملاحظات التالية أثناء إعداد الميزانية الأولية لسنة 2016 والتي هي على التالي:

(أ) بخصوص قسم التسيير :

- يجب أن تُحدد تقديرات الميزانية بعد تحليل تكاليف كل خدمة عمومية على حدى، يعتمد هذا التحليل على معطيات سنة 2014.
- التحكم في نفقات حظيرة السيارات للجماعات المحلية من خلال التسيير الصارم والعقلاني للحظيرة مع تجنب المبالغة في الاستعمال لا سيما فيما يتعلق بنفقات الوقود التي يجب تقليصها بنسبة 20% على الأقل.
- على الجماعات المحلية الامتناع عن الالتزام بالنفقات ذات الطابع التباهي واقتناء السلع الثمينة ذات طابع كمالي ووضع حد للتكفل على عائق الميزانيات اللامركزية بالهياكل الأخرى التي تكون على عائق ميزانية الدولة.
- أما بخصوص التمويل الذاتي، فيجب على الجماعات المحلية أن تأخذ بعين الاعتبار القدرة المالية الفعلية لها وذلك تجنباً لكل خلل في توازن ائتمانية، وعليه فإن الجماعات المحلية التي لا تملك الموارد الكافية لتغطية النفقات الإجبارية السنوي ملزمة بتحقيق الحد الأدنى القانوني المتمثل في 10% من إيرادات الضرائب.
- احترام التشريعات المنظمة للصفقات العمومية،
- التقيد الصارم بقواعد انحاسية العمومية ولا سيما فيما يتعلق بتوفير الاعتمادات المالية.
- إن الجماعات المحلية التي ليس لها موارد مالية كافية لتغطية النفقات الضرورية، غير ملزمة بمنح إعانات مالية لقائدة الجمعيات الناشطة بمختلف القطاعات ماعدا المساهمات التي تدفعها لصندوق الولاية المتعلق بترقية الشباب وتطوير الممارسات الرياضية. وعليه، يحظر منح أي إعانة للجمعيات الرياضية غير "الهواة".
- على مصالح السلطة الوصية (المفتشية العامة - مديرية الإدارة المحلية - الدائرة) القيام بعمليات تفتيش ومرافقة مبرمجة أو فجائية من أجل تنشيط وتوجيه المصالح المحلية.
- ترسيخ سلوك مبني على الصرامة والتقشف في استخدام بعض الخدمات والمنتجات ذات الاستهلاك المتكرر مثل (الهاتف، والانترنت، والورق، المطبوعات والمواد المكتبية الأخرى). يجب تكريس الانضباط في استعمال الهاتف النقال والفاكس.

أخيراً، لا يجب التقيد إلا بالنفقات التي تعتبر ملائمة وإجبارية ومفيدة.

(ب) بخصوص قسم التجهيز والاستثمار :

- على المنتخبين المحليين والإدارة الوصية أن يصب اهتمامهم على الاستثمارات الاقتصادية والاجتماعية المنتجة، حيث أن جهود الاستثمارات التي قامت بها الجماعات المحلية، لم يكن دائماً محل متابعة بالإجراءات الضرورية الكفيلة بضمان نسبير فعال وصيانة هذه التجهيزات.
- في هذا التوجه فإنه يجب أن يكون الاقتطاع من إيرادات قسم التسيير موجه للتكفل بتهيئة هذه الاستثمارات، حيث يتعين على المجالس المنتخبة اعتماد برامج يحدد اختيار البرامج والاستثمارات الواجب التكفل بها سنوياً.

بالإضافة إلى ذلك، ينبغي توجيه الفائض المحتمل بالميزانية من أجل إنجاز مشاريع استثمارية منتجة للمداخل تحقن خلالها الجماعات المحلية الاستقلال المالي أو على الأقل تساهم في تحسين التمويل المحلي. لقد امتد اثبتهنا أثناء مراقبة ميزانيات الجماعية المحلية، إلى ظاهرة إعادة تقييم المشاريع المتكررة، والتي تمس بصفة خاصة تلك المشاريع التي تسجل بالميزانيات الأولية، وتجنب ذلك يستوجب التذكير بقاعدة أساسية عند تسجيل المشاريع والى إعداد دراسة شاملة وتقييمية ونفاذي قدر الإمكان تجميع الاعتمادات المالية ولهذا يجب التنبه لما يلي:

- إدخال الديمقراطية التشاركية عند اختيار المشاريع وكذا الانطلاق في إنجازها.
- توجيه العمليات الجديدة التي لم تبلغ مرحلة النضج لتمويل مشاريع ذات المردودية الاقتصادية.
كذلك وفيما يخص المخططات البلدية للتنمية وكما هو منصوص عليه في التعليم رقم 1/14 ع المؤرخة في 21 جانفي 5 المتعاقبة بالإطار الجديد لهذه المخططات، يجب تسمية:

- أثناء توزيع الغلاف المالي الممنوح على البلديات يجب تقضيل تلك التي تسجل تأخر في التجهيز،
- القيام بعملية توزيع الغلاف المالي فور استلام المقررات وموافاتي بوضعية توزيع هذه المنح على البلديات نهاية جان 2016 كآخر أجل.

من الواضح أنه يتم تطبيق أحكام المنشور المذكور أعلاه بعنوان السنة المالية 2016. (سيتم موافاتكم لاحقاً بتعليمنا هذا الصدد).

3- (3) حالة خاصة بفتح الاعتمادات المسبقة والرخص الخاصة :

لقد لوحظ أثناء عمليات المراقبة على مستوى بعض الجماعات انجليزية لا سيما البلديات، عدم احترام النموذج الخاص بالورد التديلية للميزانيتين الأولية والإضافية وهي فتح اعتمادات مسبقة و الرخص الخاصة.

للتذكير فإنه في حالة ايراد جديد (إعانات على سبيل المثال) يجب تقييمها كما يلي:

- بعد المصادقة على الميزانية الأولية :عن طريق فتح اعتماد مسبق

- بعد المصادقة على الميزانية الإضافية :عن طريق رخص خاصة

إن عرض هذه الوثائق من قبل بعض الجماعات لا يتوافق دائما مع النموذج المنصوص عليه عن طريق التنظيم. لا سيما التعليم رقم 333 المؤرخة في 08 فيفري 1978 المتضمنة التذكير ببعض القواعد المتعلقة بالميزانية والمحاسبة.

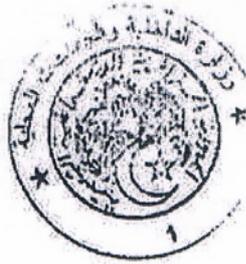
لذلك فمن الضروري لفت انتباه المسؤولين المحليين (البلدية و الولاية)، إلى ضرورة السهر مستقبلا عند تقديم هذه الوثائق أجل المصادقة، على أن يكون الجدول مطابقا للنموذج المنصوص عليه عن طريق التنظيم مع إرفاقه بمداولة المجلس الشعب المنتخب والوثائق الثبوتية المتعلقة بالإيراد.

الملاحق

المزخ في 21 أوت 2012، فقد تقرر تأجيله إلى موعد لاحق.

تلكم هي المعايير ، غير تلك التي حددها القانون صراحة ، و التي يجب أن ترافق كل عمل محاسبي يدين الدولة والجماعات المحلية: والتي يجب تضمينها أكثر عن طريق تشييط الوظيفة المزدوجة لعمليات المرافقة و الرقابة التي تقوم بها مصالح الوصاية.

وزير الداخلية والجماعات المحلية
نورالدين بكدوي



776

21849

21095

13 سبتمبر 2015

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

السيدات والسادة الولاة
بالإتصال بالولاة المنتدبين ورؤساء الدوائر
ورؤساء المجالس الشعبية البلدية

الموضوع: بخصوص ترشيد النفقات.

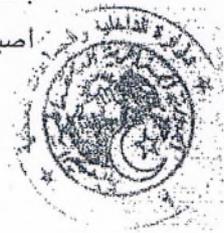
إن ترشيد النفقات هاجس لظالمنا درجنا على تذكير مسيري الأموال العمومية بضرورة التقيد به، بصفة دائمة، غير أن الاستنتاجات المستبقة من استغلال معطيات تسيير الميزانيات المحلية والحسابات الإدارية يبين وضعية معاكسة تماما في الشكل والمضمون لهذا التوجه. في الواقع، تبرز العديد من الممارسات الميزانية والمالية التوجه نحو إنفاق مضطرد وغير العقلاني، يشارف على تجاوز ما هو مسموح به قانونا، وهو أمر لا يمكن القبول به البتة، لاسيما:

- الإفراط في مصاريف الاستقبالات والحفلات والأعياد، وكذا نفقات استقبال الوفود والتكفل بها.
- اقتناء تجهيزات وأثاث مكاتب ذات نوعية رديئة ذات مدة صلاحية محدودة.
- التزايد المستمر لحجم كتلة الأجور بالرغم من التدابير المتخذة للحد من عمليات التوظيف.
- ارتفاع بعض التكاليف غير المتحكم فيها من طرف المسيرين، كالتعويضات عن المهام، التي تتم على سوء تنظيم في برمجة هذه المهام.
- ارتفاع في استهلاك الورق والمواد المستهلكة للتجهيزات، بسبب غياب أي إجراءات اقتصادية في هذا المجال.

ولاية بجاية
الديوان
تاريخ 14 SEPT 2015
9803

مديرة الإدارة المحلية
ولاية بجاية
البريد الإلكتروني
14 سبتمبر 2015

- التجديد المبائع فيه أحيانا وغير المبرر لأثاث المكاتب وتجهيزات الإعلام الآلي، وخلال فترات متقاربة؛
 - تسجيل عمليات بنقس العنوان ولنفس الغرض سنويا والتي تبقى دون تنفيذ مالي؛
 - مناورات مجازية يتم اللجوء لها لتسجيل عدة عمليات في نفس السنة المالية لنفس الغرض، تحق عناوين مختلفة، من أجل الحصول على التمويل الإجمالي المطلوب؛
 - تقديرات مبالغ فيها عند إعداد توقعات الميزانية تؤدي إلى تسجيل قروض مالية واعتماد ميزانيات لا يمكن تنفيذها؛
 - استعمال الاعتمادات ذات التخصيص الخاص دون ترخيص مسبق من السلطة الممولة؛
 - التكفل بأعمال تعد من اختصاص قطاعات أخرى، لاسيما في قسم التجهيز.
- إن قائمة المعايير طويلة ومتعددة وعند مقارنتها بواقع تسيير الأموال العامة على المستوى المحلي نجد للأسف العديد من النقائص، لاسيما:
- ترسخ ثقافة تسيير إنفاقي يرتكز أساسا على استهلاك الاعتمادات، حيث تم تحجيم مفزى النفقة العمومية لأبسط معنى لها وهو "العملية المحاسبية للإنفاق"؛
 - توفر الجماعات المحلية على حظائر كبيرة لأثاث المكاتب وتجهيزات الإعلام الآلي، التي تؤخذ في حالة إهمال تفتقر للصيانة، وفي أحسن الحالات تعرض للبيع في المزاد العلني بقيمة محاسبية زهيدة؛
 - تجهيزات إعلام آلي تجاوزها الزمن وغير مناسبة تفتقر للحماية الضرورية من الفيروسات، ويؤرد بعضها بتطبيقات معلوماتية غير مرخصة؛
 - سكرات إدارية غير مجهزة بشكل جيد ولا تتم صيانتها دوريا وتفتقر لأدنى لمطلبات؛
 - حظيرة سيارات لا تتم صيانتها واللجوء المتكرر في هذا المجال لعمليات الاقتناء الجديدة؛
 - أملاك محلية من التبنّي التحتية والممتلكات، تفتقر للصيانة وغير مستغلة، بل وفي بعض الأحيان مهملة؛
 - إنجاز مشاريع بتمويل ذاتي ليست لها علاقة في بعض الأحيان بالأولويات المحلية؛
 - بالنظر للحجم الكبير للاعتمادات المسجلة سنويا بعنوان بعض الميزانيات المحلية، أصبحت هنالك أرصدة مالية كبيرة متبقية لا تخضع لأية رقابة؛



- تسديد نفقات بعنوان الميزانيات المحلية، تتعلق بتحمل أخطاء ونقائص في تسيير عمليات ومشاريع مسجلة سواء في المخططات البلدية للتنمية أو بالنسبة للبرامج القطاعية للتنمية.

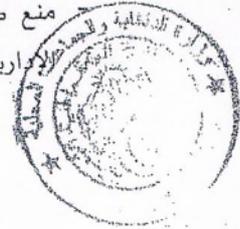
إن الوضعية الموصوفة أنفا تدعو بالفعل إلى القلق، غير أن ما يدعو للقلق أكثر هو:

- الوضعية المتدهورة للأموال المنتجة للمداخل؛
 - ندرة متزايدة لمداخل الأملاك المحلية؛
 - غياب المبادرات الرامية لاستحداث نشاطات منتجة للمداخل أو إلى تثمين الأملاك المتوفرة؛
 - عدم تثمين عائدات الكراء وتحويلها والتي لا تعكس تماما قيمتها الإيجابية الحقيقية؛
 - المستوى الضعيف لتحصيل مداخل الجباية والأملاك وذلك في ظل غياب المتابعة الدائمة؛
 - الطبيعة القانونية الفاضحة للعديد من أملاك الجماعات المحلية والتي لا تسمح باستغلالها الفعلي؛
 - إعادة النظر المرتقبة في نظام الجباية العامة يستدعي ردة فعل سريعة من أجل الرفع من مستوى الموارد المحلية.
- أمام هذه الوضعية المعقدة، فإن ترشيد النفقات لم يعد خيارا فقط بل أصبح ضرورة قصوى.

في هذا الصدد، يطلب منكم إيلاء أهمية بالغة لمتابعة التسيير المالي للميزانيات المحلية والسهر على ضمان توازنها المالي بغض النظر عن الموازنات المحاسبية.

كما يقع على عاتقكم معالجة هذه الوضعية وتوخي صرامة أكبر في التسيير المالي، لاسيما من خلال:

- الحد من النفقات المخصصة لاقتناء التجهيزات وأثاث المكاتب بكميات كبيرة وترجيح اقتناء تجهيزات ذات نوعية لضمان مدة استعمال أطول؛
- منع كل استبدال غير مبرر للأثاث والتجهيزات، لاسيما بالنسبة للسكنات



- ترشيد مصاريف الاستقبالات والأعياد والحفلات، وكذا الأمر بالنسبة لنفقات استقبال الوفود والتكفل بها، لاسيما من خلال توخي التحكم الجيد في عدد المعنيين بهذه العمليات؛
- السهر على التنظيم الجيد للمهام المنجزة بطريق تسمح بالتحكم في تعبئة الأشخاص ووسائل التنقل المسخرة، لاسيما فيما يخص مدة المهمة؛
- الامتناع عن تسجيل عمليات تخص قطاعات النشاط الأخرى في قسم التجهيز؛
- منع كل تجزئة للمشاريع في نفس الميزانية أو تجزئتها في الميزانيات السنوية وتركها دون تنفيذ مالي؛
- توخي صرامة أكبر عند إعداد تقديرات الميزانية؛
- تقليص النفقات المرتبطة باستهلاك الورق والمواد الاستهلاكية الالكترونية، لاسيما من خلال ترجيح السحب المجمع عن بعد للوثائق على مستوى أمانات المسؤولين المكلفين بالإمضاء؛
- توخي صرامة أكبر في تسيير حظائر السيارات مع السهر على ضمان المتابعة الدقيقة للمحاسبة المادية للمخازن.

بالنسبة لتأمين الإيرادات وتطوير الإمكانيات المالية للجماعات المحلية، فإنه يتعين

عليكم:

- إعادة ترمين ووصف مملوثة، قيمة الكراء الخاصة بالنسبة لكل الأملاك المنتجة للمداخيل والتي لم تشملها هذه العملية في السنوات الثلاث (03) الأخيرة؛
- السهر على ضمان تحصيل الديون المستحقة على عاتق مستغلي الأملاك المحلية؛
- السهر على الاستغلال الأمثل للموارد والأملاك المحلية.

وفي هذا الإطار، يتعين عليكم العمل على تطوير الإمكانيات المالية للبلديات من خلال القيام بتشخيص شامل لوضعياتها المالية وإعداد مخطط عمل من أجل تحسين تسييرها المالي والميزانياتي.

إن التدابير المذكورة أعلاه والرامية إلى ترشيد التسيير المالي، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تستغل كذريعة لاتخاذ تدابير تقشفية مجحفة والتي ستؤدي لا محالة إلى عدم التكفل بالمصالح الإدارية والتخلي عن مهام المرفق العمومي.

ترشيد النفقات المراد تحقيقه يرمي إلى توجيه الموارد المتاحة نحو القضايا الأكثر أهمية، لضمان تقديم أحسن خدمة بأقل تكلفة، مع إدراج تسيير الأموال العمومية في إطار نظرة مستقبلية استباقية تجعل الجماعات المحلية من الآن في منأى عن أي مخاطر مالية.



- ترشيد مصاريف الاستقبالات والأعياد والحفلات، وكذا الأمر بالنسبة للنفقات استقبال الوفود والتكفل بها، لاسيما من خلال توخي التحكم الجيد في عدد المعنيين بهذه العمليات؛
- السهر على التنظيم الجيد للمهمات المنجزة بطريق تسمح بالتحكم في تعبئة الأشخاص ووسائل التنقل المسخرة، لاسيما فيما يخص مدة المهمة؛
- الامتناع عن تسجيل عمليات تخص قطاعات النشاط الأخرى في قسم التجهيز؛
- منع كل تجزئة للمشاريع في نفس الميزانية أو تجزئتها في الميزانيات السنوية وتركها دون تنفيذ مالي؛
- توخي صرامة أكبر عند إعداد تقديرات الميزانية؛
- تقليص النفقات المرتبطة باستهلاك الورق والمواد الاستهلاكية الالكترونية، لاسيما من خلال ترجيح السحب المجمع عن بعد للوثائق على مستوى أمانات المسؤولين المكلفين بالإمضاء؛
- توخي صرامة أكبر في تسيير حظائر السيارات مع السهر على ضمان المتابعة الدقيقة للمحاسبة المادية للمخازن.

بالنسبة لتأمين الإيرادات وتطوير الإمكانيات المالية للجماعات المحلية، فإنه يتعين

عليكم:

- إعادة ترمين ووصف مملوثة، قيمة الكراء الخاصة بالنسبة لكل الأملاك المنتجة للمداخيل والتي لم تشملها هذه العملية في السنوات الثلاث (03) الأخيرة؛
- السهر على ضمان تحصيل الديون المستحقة على عاتق مستغلي الأملاك المحلية؛
- السهر على الاستغلال الأمثل للموارد والأملاك المحلية.

وفي هذا الإطار، يتعين عليكم العمل على تطوير الإمكانيات المالية للبلديات من خلال القيام بتشخيص شامل لوضعياتها المالية وإعداد مخطط عمل من أجل تحسين تسييرها المالي والميزانياتي.

إن التدابير المذكورة أعلاه والرامية إلى ترشيد التسيير المالي، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تستغل كذريعة لاتخاذ تدابير تقشفية مجحفة والتي ستؤدي لا محالة إلى عدم التكفل بالمصالح الإدارية والتخلي عن مهام المرفق العمومي.

ترشيد النفقات المراد تحقيقه يرمي إلى توجيه الموارد المتاحة نحو القضايا الأكثر أهمية، لضمان تقديم أحسن خدمة بأقل تكلفة، مع إدراج تسيير الأموال العمومية في إطار خطة مستقبلية استباقية تجعل الجماعات المحلية من الآن في منأى عن أي مخاطر مالية.



فهرس

المحتويات

الإهداء

الشكر والتقدير

قائمة المختصرات

2..... مقدمة

الفصل الأول

التمويل المحلي: بين التمويل الذاتي والخارجي

- 6..... الفصل الأول: التمويل المحلي: بين التمويل الذاتي والخارجي
- 7..... المبحث الأول: التمويل الذاتي للجماعات المحلية
- 7..... المطلب الأول: التمويل الذاتي الجبائي للجماعات المحلية
- 8..... الفرع الأول: الموارد الجبائية التي تعود للبلديات دون سواها
- 8..... أولاً: الرسم العقاري
- 9..... أ. الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية
- 9..... ب. الرسم العقاري على الملكيات المبنية
- 10..... ثانياً: رسم التطهير
- 10..... ثالثاً: رسم الإقامة
- 11..... رابعاً: الرسم على الرخص العقارية
- 11..... خامساً: الرسم الخاص بالإعلانات والألواح المهنية
- 12..... الفرع الثاني: الموارد الجبائية المحصلة جزئياً للجماعات المحلية
- 12..... أولاً: الرسم على القيمة المضافة
- 14..... ثانياً: الرسم الصحي على اللحوم
- 14..... ثالثاً: الضريبة على الممتلكات
- 15..... رابعاً: قسيمة السيارات
- 15..... خامساً: الضريبة الجزافية الوحيدة

16.....	سادسا: الضريبة على الأطر المطاطية الجديدة
17.....	سابعا: الرسم على النشاط المهني
118.....	المطلب الثاني: التمويل الذاتي غير الجبائي للجماعات المحلية
118.....	الفرع الأول: موارد الأملاك
18.....	أولا: إيجار العقارات وبيعها
19.....	ثانيا: حقوق الوقوف وشغل الأماكن العمومية
19.....	ثالثا: حقوق الطريق
20.....	الفرع الثاني: مداخيل الإستغلال
20.....	أولا: حقوق الوزن، الكيل وقياس السعة
20.....	ثانيا: الحقوق المرتبطة بحقوق الذبح
20.....	ثالثا: عوائد الرسوم الجنائزية
20.....	رابعا: حق الإمتياز للفضاءات العمومية
21.....	الفرع الثالث: الناتج المالي
22.....	المبحث الثاني: التمويل الخارجي ضرورة حتمية لعدم كفاية الموارد الذاتية
22.....	المطلب الأول: الإعانات المالية
23.....	الفرع الأول: الإعانات المقدمة من طرف الدولة
23.....	أولا: إعانات مخططات البلدية للتنمية
24.....	ثانيا: إعانات البرامج القطاعية للتنمية
24.....	الفرع الثاني: إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية
25.....	أولا: إعانات صندوق التضامن
25.....	أ. إعانات موجهة لقسم التجهيز والإستثمار
26.....	ب. التخصيص الإجمالي لقسم التسيير
26.....	ج. الإعانات الإستثنائية

27.....	ثانيا: إعانات صندوق الضمان
28.....	ثالثا: مساهمات ومساعدات أخرى
28.....	أ. الإعانات المخصصة
28.....	ب. إعانات تسيير أعباء الحرس البلدي
29.....	المطلب الثاني: القرض والهبات والوصايا كوسيلة لتمويل الجماعات المحلية
30.....	الفرع الأول: القروض
30.....	أولا: التكريس القانوني للقروض المحلية
30.....	ثانيا: المؤسسات المالية المكلفة بتقديم القروض المحلية
31.....	ثالثا: شروط منح القروض المحلية
32.....	الفرع الثاني: الهبات والوصايا
32.....	أولا: التكريس القانوني للهبات والوصايا
32.....	أ. قبول الهبات والوصايا المحلية
33.....	ب. قبول الهبات والوصايا الأجنبية
34.....	خلاصة الفصل

الفصل الثاني

عدم فعالية مالية الجماعات المحلية

36.....	الفصل الثاني: عدم فعالية مالية الجماعات المحلية
37.....	المبحث الأول: مالية الجماعات المحلية: مظاهر عجز جلية لأسباب متعددة
37.....	المطلب الأول: ضعف الموارد المالية للجماعات المحلية
37.....	الفرع الأول: ضعف الموارد الجبائية
38.....	أولا: إستحواذ الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية
39.....	ثانيا: غياب معيار موضوعي في توزيع الجباية

40.....	ثالثا: المرردوية الضعيفة للجباية المخصصة كليا للجماعات المحلية.....
40.....	رابعا: المركزية المفرطة للضريبة.....
41.....	خامسا: أثر التهرب الضربي على مالية الجماعات المحلية.....
43.....	الفرع الثاني: ضعف الموارد الذاتية غير الجبائية.....
43.....	أولا: عدم حصر الأملاك العمومية.....
43.....	ثانيا: إندام وجود الفهرس العقاري.....
43.....	ثالثا: عدم مراجعة أسعار الإيجار.....
43.....	الفرع الثالث: الإعتامد المفرط للموارد المالية الخارجية.....
45.....	المطلب الثاني: أسباب تعود إلى سوء التنظيم والتسيير.....
45.....	الفرع الأول: عشوائية التقسيم الإداري.....
47.....	الفرع الثاني: ضعف التأطير البشري.....
48.....	الفرع الثالث: عدم ترشيد النفقات.....
49.....	الفرع الرابع: وسائل الرقابة وعدم فعاليتها.....
49.....	أولا: الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية.....
49.....	ثانيا: الرقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة.....
50.....	ثالثا: الرقابة الممارسة من طرف السلطة الوصية.....
51.....	المبحث الثاني: سبل معالجة عجز مالية الجماعات المحلية.....
51.....	المطلب الأول: إصلاح الوسائل المالية لتمويل الجماعات المحلية.....
52.....	الفرع الأول: إصلاح الوسائل الداخلية لتمويل الجماعات المحلية.....
52.....	أولا: إصلاح الجباية المحلية.....
52.....	أ. تنازل الدولة عن بعض الضرائب.....
53.....	ب. إشراك الجماعات المحلية في الجباية.....
53.....	ج. إعادة التوزيع للنسب المطبقة بين الدولة والجماعات المحلية.....

فهرس المحتويات

54.....	د. التحكم الأحسن في إنشاء وتحصيل الضريبة.
55.....	هـ. مكافحة ظاهرة التهرب الضريبي
55.....	ثانيا: تحفيز الموارد المالية الذاتية غير الجبائية.
55.....	أ. إصلاح مداخل الأملاك
56.....	ب. منتجات الإستغلال
57.....	الفرع الثاني: إصلاح الوسائل الخارجية لتمويل الجماعات المحلية.
57.....	أولاً: إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية
58.....	ثانيا: تجديد الإقتراض المصرفي
59.....	الفرع الثالث: تشجيع الإستثمار المحلي
61.....	المطلب الثاني: الإصلاحات المتعلقة بتنظيم وتسيير الجماعات المحلية.
62.....	الفرع الأول: تفعيل وتكوين أداء الموارد البشرية.
63.....	الفرع الثاني: التعاون المشترك ما بين البلديات
64.....	الفرع الثالث: ترشيد النفقات
65.....	الفرع الرابع: تفعيل الرقابة
67.....	خلاصة الفصل
69.....	خاتمة
73.....	قائمة المراجع
83.....	قائمة الأشكال والجداول
85.....	قائمة بعض المصطلحات باللغة الأجنبية
87.....	الملاحق
102.....	فهرس المحتويات

ملخص

أثبتت المالية الحديثة أن الدولة بحاجة إلى اللامركزية الإدارية، إذ تشكل ضرورة حتمية لتخفيف العبء عن الإدارة المركزية بإعتبارها تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، فبرغم تمتع الجماعات المحلية بالإستقلالية المالية وتمتعها بموارد مالية داخلية وخارجية إلا أنها تعاني من مشكلة العجز، وهذا راجع لضعف هذه الموارد إضافة إلى سوء التسيير والتنظيم.

والسبيل إلى حل مشكلة عجز السائد على مالية الجماعات المحلية يتوجب على الأخيرة تطبيق سياسة الإصلاح أو البحث بنفسها عن الإصلاحات المناسبة التي تمكنها من تجاوز دوامة العجز التي تعاني منها.

الكلمات المفتاحية: التمويل المحلي، مالية الجماعات المحلية، الإيرادات، العجز المالي.

Résumé

La finance moderne a prouvé que l'Etat doit procéder à la décentralisation administrative afin d'atténuer et d'alléger la charge sur l'administration centrale qui se caractérise par sa personnalité morale et son autonomie financière contrairement aux collectivités locales qui malgré son autonomie et ses ressources financières internes et externes, elle souffre du problème du déficit qui est causé par l'insuffisance des ressources et par la mauvaise gestion.

Pour en remédier, les collectivités locales doivent procéder à des réformes ou chercher des solutions qui lui permettront de dépasser le cycle de déficit qu'elle endure.

Mots clés : financement locale, budget des collectivités locales, les revenus, le déficit budgétaire.