

حتمية إصلاح النظام الجبائي المحلي - دراسة حالة الجماعات المحلية في الجزائر -

بن شعيب نصرالدين

جامعة تلمسان - كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير

مقدمة:

ترتكز مالية الجماعات المحلية بالأساس على المداخل الجبائية، حيث تشكل هذه الأخيرة أكثر من 90 % من ميزانية البلديات، بينما لا تتعدى إيرادات أملاكها نسبة 10 %، فأهمية النظام الجبائي تتحدد بحجم نسبة هذه الموارد إلى مجموع المصادر الكلية للميزانية.

تمثل الموارد الجبائية إذن أهم عنصر لتمويل ميزانيات البلديات، بحيث أن اعتماد هذه الأخيرة على جملة من الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة قد يكون شبه كلي، كما أن أهم حصة من هذه الضرائب تستند وتؤسس على الأنشطة الصناعية والتجارية ونسبة من الدفع الجزافي، بينما تؤسس أخرى على العقارات المبنية وغير المبنية ورسم التطهير و الذبح والتي تشكل نسبة ضئيلة.

إن تأسيس أهم نسبة من الموارد الجبائية على الأنشطة الاقتصادية يمثل أشكالا من حيث محدوديته (محدودية الأنشطة الاقتصادية المحلية)، كما أن هذا الاستناد الشبه المطلق على هذه الموارد يمثل أشكالا للبلديات لسبب تبعيته إلى النظام الجبائي الوطني، حيث لا تتعدى نسبة الاقتطاعات الجبائية المحلية 25 % على أكثر تقدير من الاقتطاعات الكلية. وبالتالي زعزعة مفهوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، الشيء الذي أدى إلى عجز أكثر من 80 % من البلديات الجزائرية.

من هذا المنطلق وجب البحث في ضرورة استحداث منظومة جبائية محلية متوازنة الغرض منها إعادة توزيع الدخل بين الدولة و جماعاتها المحلية بشكل أكثر عدالة و واقعية، حتى يتسنى لهذه المرافق أداء خدماتها بشكل متواصل دون أدنى خلل. في هذا البحث سوف نستعرض أهم المشاكل المالية التي تعترض عمل الجماعات المحلية و لاسيما البلديات الجزائرية، التي تدهور أداؤها بشكل بارز بعد الإصلاحات الجبائية لسنة 1992، و من ثم الوقوف على نتائج هذه الإصلاحات و مواطن الخلل فيها، لإبراز ضرورة إعادة النظر في المنظومة ككل.

I - إشكالية النظام المالي للجماعات المحلية في الجزائر

إن الإشكال الذي مس النظام المالي الجزائري ما انفك أن أدخلت عليه إصلاحات عميقة في بداية سنوات 1990، غير أن هذا الإشكال مس الجماعات المحلية بشكل أساسي، حيث ازداد عدد البلديات العاجزة في الآونة الأخيرة زيادة مرعبة طالت أكثر من 80 % من مجموع بلديات الجزائر بالرغم من وجود مصادر تمويل دائمة، متنوعة و كثيرة، فكيف حصل هذا العجز و ما سببه و كيف السبيل لإصلاحه؟

قبل الإجابة على هذه التساؤلات و غيرها نرى من نافلة القول التطرق لهذه المصادر و لو بشيء من الاختصار.

المبحث الأول: المصادر المالية الجماعات المحلية¹:

لقد خص المشرع الجزائري البلديات بنص قانوني يضبط حركة الموظفين داخل المؤسسة وفق هيكل تنظيمي متناسق يبرز كل الوظائف و علاقاتها السلمية، تمكن المنتخبين من تجسيد برامجهم بكل فعالية، و خصها بوسائل مالية مهمة لأداء و بلورة مشاريع التنمية، مصادر متنوعة، دائمة و مستمرة، منها ما هو ذاتي داخلي و منها ما هو خارجي، و لحصر المجال الجبائي في بحثنا هذا، و جب إعطاء و لو لمحة مختصرة عن تركيبة.

المطلب الأول: المصادر المالية الذاتية:

تتمثل هذه المصادر في الموارد الجبائية، إيرادات منتوجات الاستغلال، مداخيل الأملاك و الناتج المالي.

1. الموارد الجبائية:

من بين جملة الموارد المالية للبلدية، تحتل الجباية المكانة المتميزة. و تمثل المورد الأساسي لتمويل أنشطة الجماعات المحلية².

أ- الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة:

و تتمثل أساسا في:

❖ الضريبة على الممتلكات:

تفرض هذه الضريبة على الأشخاص الطبيعيين الذي يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر، مهما كانت أملاكهم داخل الوطن أو خارجه، على الأشخاص الطبيعيين الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر. و توزع بين الدولة 60 %، البلدية 20 % و الصندوق الوطني للسكن 20 %. غير أن مردودية هذه الضريبة ضئيلة جدا إن لم نقل منعدمة.

❖ الرسم على النشاط المهني:

جاء تعويضا للرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري ويفرض على جميع الأنشطة التي تمارس فوق إقليم البلدية، و تؤسس على: جملة إيرادات الأشخاص على الأرباح غير التجارية المحققة في الجزائر، و كذا على رقم أعمال الأشخاص على الأرباح الصناعية والتجارية المحققة في الجزائر. و هو ذو مردودية عالية غير أنه يوزع ما بين البلدية 65 %، الولاية 29.5 % و الصندوق المشترك للجماعات المحلية 5.5 %.

❖ الدفع الجزائي:

يعتبر الدفع الجزائي ضريبة مباشرة تؤدي شهريا عن كل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين. يقتطع نسبة هذه الضريبة من المبالغ الإجمالية للأجور والمرتبات، التعويضات والعلاوات المختلفة بما في ذلك قيمة الامتيازات العينية المدفوعة من قبل المستخدم، كما تعني هذه الضريبة أيضا بالمعاشات و الريع. و هو كذلك ذو مردودية عالية و يوزع بين البلدية 30 % و الصندوق المشترك للجماعات المحلية 70 %.

¹ - الحديث عموما سوف يكون عن البلديات لسبب واحد هو أن هذه الأخيرة هي التي تشكل العبء الأكبر على الدولة من حيث العجز في عدها و كذا مبالغ العجز و التي غالبا ما تعجز ميزانية الدولة نفسها عن مواجهته.

² - Yanat Abdelmadjid « **Les finances des collectivités locales, Essai de présentation** », in « L'administration territoriale au Maghreb », publication CMERA, éd Guessous, Rabat 1989, p 144.

❖ الرسم العقاري:

يؤسس هذا الرسم على العقارات والملكيات المبنية وغير المبنية. و يقتطع سنويا، وموضوعه المباني و الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية والقطاعات غير العمرانية عبر إقليم البلدية و يعود كليا للبلديات.

❖ رسم التطهير:

نص قانون المالية لسنة 1993 على تقسيم هذا الرسم إلى: رسم رفع القمامات أو النفايات المتزلية و رسم تصريف المياه في المجاري. و يعود كليا للبلديات كذلك.

❖ رسم السكن:

أسس هذا الرسم مؤخرا بموجب قانون المالية لسنة 2003 غير أنه لا يشمل سوى البلديات مقر الدوائر، و يؤسس سنويا على كل منزل ذو استعمال سكني أو مهني (300 دج للاستعمال السكني و 1.200 دج للاستعمال المهني). و يعود كليا للبلديات مقر الدوائر فقط³.

ب- الضرائب غير المباشرة:

تتمثل هذه الضرائب في :

❖ الرسم على القيمة المضافة T. V. A:

إنها أهم ضريبة غير مباشرة تشترك فيها البلدية مع غيرها من المؤسسات، تعتبر أهم مصدر جبائي للدول كونه ذو مردودية عالية، ويخصص معظمه لميزانية الدولة⁴، بنسب 07% كحد أعلى وكحد أدنى 17% تأخذ الدولة حصة الأسد 85%، الصندوق المشترك للجماعات المحلية 10 % فقط و البلدية نسبة 05 %

❖ رسم الذبح:

يفرض على كل كيلوغرام من اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة (إبل، أغنام، ماعز، بقر، خيول). ويحصل هذا الرسم لفائدة البلدية التي تمتلك مصلحة للذبح (05 دج/كلغ ابتداء من قانون لمالية لسنة 1997 إلى يومنا)، و يحصل كليا للبلديات.

❖ الرسم على الحفلات:

هو عبارة عن مبلغ نقدي يدفعه المكلف المعني بإقامة حفل، إلى القابض البلدي، بالشكل التالي:

- من 500 دج إلى 800 دج عن كل يوم عندما لا تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساء.
 - من 1000 إلى 1500 دج عن كل يوم إذا امتدت مدة الحفل إلى ما بعد الساعة السابعة مساء.
- يحصل كليا للبلديات ويحدد مبلغه بقرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة المجلس وموافقة السلطة الوصية.

❖ رسم الإقامة:

يفرض على كل شخص غير مقيم بالبلدية المعينة، وهو رسم خاص بالبلديات السياحية فقط و يتراوح ما بين 10 دج و 20 دج للشخص الواحد في اليوم ولا يتعدى 50 دج عن الأسرة.

يحصل كليا للبلديات ويحدد مبلغه بقرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة المجلس وموافقة السلطة الوصية.

³ - تعتبر البلديات و الولايات الجماعات الإقليمية التي نص عليها الدستور، غير أن الدائرة تعتبر من المصالح غير المركزية للولاية و جدت للإشراف و رقابة البلديات فقط لا تتمتع بالاستقلالية المالية، عددها 522 دائرة تشرف على 1541 بلدية.

⁴ - GRABA Hachemi : «Les ressources fiscales des collectivités locales » ENAG/ Editions, Alger 2000. P 23.

❖ الرسم الخاص على رخص العقارات:

يفرض هذا الرسم على كل شخص يرغب في الحصول على رخص العقارات والمتمثلة في: رخص البناء، رخصة تقسيم الأراضي، رخصة الهدم، شهادة المطابقة والتجزئة العمران. و يؤسس لصالح البلديات فقط.

❖ الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية:

خصص هذا الرسم كليا لفائدة البلديات و يفرض على الإعلانات والصفائح المهنية، باستثناء تلك المتعلقة بالدولة والجماعات الإقليمية والحاملة للطابع الإنساني.

❖ إتاوة الرعي:

لقد نص قانون المالية لسنة 2001 على تأسيس إتاوة جديدة تسمى إتاوة الرعي في المساحات المحمية وكذا المغروسة الرعوية، يحدد مبلغها بالهكتار حسب المنطقة، ويحصل ناتج هذه الإتاوة مصالح أملاك الدولة وتوزع بين البلدية 70% والدولة 30% 5.

جدول رقم 01: جملة المصادر الجبائية و كيفية توزيعها

الرقم	المؤسسة / طبيعة الضريبة	الدولة	الولاية	البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	ملاحظات
I – الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة						
01	الضريبة على الممتلكات	60 %	/	20 %	/	20 % للصندوق الوطني للسكن
02	الرسم على النشاط المهني	/	29.50 %	65 %	5.50 %	
03	الدفع الجزائي	/	/	30 %	70 %	
04	الرسم العقاري	/	/	100 %	/	
05	رسم التطهير	/	/	100 %	/	
06	رسم السكن	/	/	100 %	/	بلديات مقر الدوائر فقط
II – الضريبة غير المباشرة و الرسوم المماثلة						
01	الرسم على القيمة المضافة	85 %	/	5 %	10 %	
02	رسم الذبح	/	/	100 %	/	
03	الرسم على الحفلات	/	/	100 %	/	
04	رسم الإقامة	/	/	100 %	/	للبلديات السياحية
05	الرسم الخاص على رخص البناء	/	/	100 %	/	
06	الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية	/	/	100 %	/	
07	إتاوة الرعي	30 %	/	70 %	/	

⁵ - ينظر القانون رقم 06/2000 المؤرخ في 06/12/2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001، المادة 44.

2. الموارد غير الجبائية:

أجاز المشرع الجزائري للبلديات تحصيل بعض الحقوق الأخرى، حيث يمكن لها أن تحدد، في إطار تسيير ممتلكاتها ومصالحها العمومية المحلية، مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمة المقدمة و تتمثل هذه الموارد في.

أ- مداخيل الممتلكات:

توفر الممتلكات أو الأملاك البلدية دخل مالي دائم، كما يعتبر مصدر مالي هام فبالنسبة للعقارات ذات الاستعمال التجاري، فإنه يتحتم على رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد دفتر الأعباء أو الشروط وعرضه على المجلس للمصادقة، بحيث يبرز هذا الدفتر كل الشروط المتعلقة بعملية الإيجار، المدة، المبلغ، طريقة التسديد، أعباء التأمين، عقوبة التأخير، شروط مراجعة الأسعار، شروط احترام العقد، حالة المنازعات... الخ، مهما كانت طبيعة العقار، مقهى، مطعم، فندق، سينما، محلات... الخ.

ب - منتج الاستغلال:

يعتبر منتج الاستغلال كل مقابل للخدمات التي تقدمها البلديات عبر مصالحها العمومية، فتحصل بذلك على إتاوات وتعويضات من قبل الأشخاص المستفيدين من هذه الخدمات. كحقوق الوزن، الكيل وقياس السعة، الحقوق الثانوية المرتبطة بحقوق الذبح، حقوق ختم اللحم، وحقوق استعمال غرف التبريد، استرجاع تكاليف التطهير والتعقيم والمراقبة الصحية التي تقوم بها مكاتب التنظيف البلدية للحمامات والمرشات...

ج - الناتج المالي:

يمثل الناتج المالي المداخيل الناتجة على مردودية الأسهم التي يمكن للبلدية امتلاكها وكذا السندات، كما يمثل فوائد القروض التي تقرضها لغيرها من الوحدات الاقتصادية، بالإضافة إلى حصتها من الأرباح التي تحققها مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري.

المطلب الثاني: المصادر المالية الخارجية

تتمثل هذه المصادر في مساعدات الدولة، الولاية، الصندوق المشترك للجماعات المحلية و كذا إمكانية الاقتراض من المؤسسات المصرفية.

1. مساعدات الدولة:

تتمثل مساعدات الدولة أساسا في إنجاز التجهيزات الكبرى، وتعجز عنها ميزانياتها، وهي نوعين:

أ. برامج المخططات البلدية للتنمية:

أنشأت هذه المخططات غداة انطلاق المخطط الرباعي الثاني، فأصبحت بمثابة الوسيلة المنهجية للترقية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعات المحلية، وعامل إدماج الاقتصاد المحلي بالاقتصاد الوطني.

كانت مساعدات الدولة تمثل: 32% سنة 1991 ثم تعدت نسبة 46% سنة 1992، و الملاحظ أنها قد تزايدت بنسبة معتبرة خلال سنة واحدة، لتصل سنة 1994 إلى نسبة 76% من ميزانية التجهيز لتبدأ في الانخفاض إلى 70% سنة 1995 و 60% سنة 1996.

⁶ - Centre Nationale d'Etudes et d'Analyses pour la Planification (CeNEAP) : « Etudes statistiques et financières des communes » 1997, P 12, Non Publiée.

⁷ - Centre Nationale d'Etudes et d'Analyses pour la Planification (CeNEAP) : « Refonte des systèmes fiscaux », Alger 1997, P19, Non Publiée.

إن هذه النسب تبرز حجم التمويل الذي تمثله هذه المساعدات، فعلى اعتبار أن 50 % من ميزانية التجهيز والاستثمار، فإن انخفاضها يؤثر سلباً على النسبة تفوق التنمية المحلية بدرجة كبيرة.

ب: البناءات المدرسية:

لقد أسندت عملية البناءات المدرسية إلى البلديات مباشرة بعد اعتماد القانون البلدي لسنة 1967 حيث جاء في مادته 161: "يسهم المجلس الشعبي البلدي في إنجاز برامج الأبنية المدرسية و تكاليف الصيانة الخاصة بالمؤسسات المدرسية وأندية الشبيبة المحدث في دائرة البلدية . . .".

2. مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

يعتبر صندوق الجماعات المحلية المشترك مؤسسة عمومية، ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية الاعتبارية و الاستقلال المالي، و يتولى تسير صندوقين: صندوق التضامن و صندوق الضمان⁸.

ويهدف الصندوق إلى التضامن وتقليص الفوارق الموجودة بين البلديات في المداخيل، توزيع حصة الموارد الجبائية توزيعاً متساوياً، ضمان دفع المبالغ التقديرية في جداول الضرائب المباشرة كما يقوم بالدراسات و التحقيقات و الأبحاث التي تهدف إلى تطوير التجهيزات و الاستثمارات المحلية، إضافة إلى قيامها بأعمال تكوين موظفين الإدارة المحلية و الرفع من مستواهم.

3. مساعدات ميزانية الولاية:

وهي عبارة عن مساعدات تمنحها الولاية للبلديات على سبيل التجهيز وتقتطع من ميزانية نفقات التجهيز للولاية، و تخص: التجهيزات الإدارية، التجهيزات الاجتماعية، المساعدات في التجهيزات الصحية، التجهيزات الرياضية والثقافية و غيرها من التجهيزات العمومية، غير أنها ضعيفة جداً.

4. الاقتراض من المؤسسات المالية:

أن إمكانية المحدودة للبلديات في تسديد الديون وفوائدها هو العائق الذي يحرم البلديات من اللجوء إلى هذا المورد، حيث أنها شكلت⁹: 03 % من إيرادات قسم التجهيز سنة 1994، 03 % سنة 1995 و 02 % سنة 1996، على المستوى الوطني، وهي بذلك في تناقص مستمر.

مما لا شك فيه، ومن منطلق هذا الجرد لجملة المصادر المالية للبلديات، يمكن القول أن هذه الأخيرة تمتلك مصادر جد هامة ومتنوعة من أموال خاصة، جبائية وغير جبائية ومصادر خارجية كالمساعدات و القروض و غيرها، الشيء الذي قد يمكنها من خوض مجالات التنمية دون أدنى احتلال. غير أن قداسة هذه المهمة دخلت في مفارقة عجيبة تتمثل في شحة ونقص مصادر التمويل التي وصفت بالتنوع و الدوام الشيء الذي أدى بهذه المؤسسة إلى عدم إمكانية توفير كل الخدمات المطلوبة ناهيك عن خوضها في مجالات التنمية. فما أسباب ذلك؟ و ما السبيل لتجاوز هذه الوضعية؟

المبحث الثاني: إشكالية النظام الجبائي:

ترتكز مالية البلديات بشكل أساسي على المداخيل الجبائية، بحيث تشكل هذه الأخيرة أكثر من 90 % من ميزانية البلديات، بينما لا تتعدى إيرادات أملاكها نسبة 10%¹⁰. فأهمية إشكالية النظام الجبائي تتحدد بحجم نسبة هذه الموارد إلى ميزانية البلدية.

⁸ - ينظر المرسوم التنفيذي رقم 266/86 المؤرخ في 1986/11/04، المنظم تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك و عمله، المادة 1.

⁹ - Ce.N.E.A.P: « **Refont du système fiscal** » op. cit, P20.

¹⁰ - Houcine AKLI (ex directeur des finances au ministère de l'intérieur) : « **Cours des finances locales** » Ecole Nationale d'administration, Algérie 1998 p : 15, Non Publié.

المطلب الأول: حدود النظام الجبائي:

حسب الدراسات التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط فإن المصادر الجبائية تشكل في الغالب ما يفوق 80% من ميزانية التسيير حسب ما يبرزه الجدول أدناه:

جدول رقم 02: تطور المصادر المالية لقسم التسيير من سنة 1994 إلى 1996 (دج)

السنة %	1994	%	1995	%	1996	%
طبيعة الإيرادات	209.277.029	3	205.883.964	2	269.301.562	2
منتج الاستغلال	461.090.807	7	455.237.785	4	605.500.028	6
منتج الأملاك	591.016.414	9	752.539.491	7	718.769.819	7
مساهمة لصندوق المشترك	1104.707.461	17	2.192.395.592	21	1.790.493.886	16
الضرائب غير المباشرة	4154.355.081	64	7.094.254.970	66	7.553.858.149	69
مجموع الإيرادات	6.520.396.822	100	10.700.311.822	100	10.937.923.444	100

المصدر: CeNEAP : « Refonte du system fiscal », p 18, Alger 1997, Etude non publiée:

من خلال هذه الأرقام يتضح أن جملة الضرائب المباشرة وغير المباشرة تشكل حصة الأسد.

السنة	النسبة سنة 1994	النسبة سنة 1995	النسبة سنة 1996
طبيعة الضرائب	17%	21%	16%
ضرائب غير مباشرة	64%	66%	69%
ضرائب مباشرة	81%	87%	85%
المجموع			

هذا الاستناد شبه المطلق للبلديات على الموارد الجبائية يمثل إشكالا كبيرا في تركيبة المصادر المالية، من حيث أن المشرع قد أجبر البلديات على أن تكون ميزانياتها متوازنة و أي خلل أو نقص في تحصيل الموارد الجبائية التقديرية، ينجر عنه عواقب وخيمة في إمكانية إعادة هذا التوازن لولا تدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية، الإشكال في هذا العجز أنه لا يصيب البلديات الضعيفة فحسب بل يتعداه إلى البلديات التي تتوفر على مصادر جبائية مهمة. هذه بلدية تلمسان على سبيل المثال سجلت خلال السنة 1997 عجزا بقيمة 45.000.000 دج والذي حصل من نقص التحصيل الجبائي حسب الجدول أدناه:

جدول رقم 03: الإيرادات الجبائية لبلدية تلمسان لسنة 1997 (دج)

المنتوج	مبالغ التقديرات	المبالغ المحصلة	مبالغ التقديرات المضمونة	ناقص القيمة	فائض القيمة
	1	2	$(\%90 \times 1) = 3$	$(2 - 3) = 4$	$(1 - 2) = 5$
الضرائب غير المباشرة	37,267,477.00	29,373,254.23	31,290,729.30	4,417,475.07	
الرسم على القيمة المضافة	34,767,477.00	26,873,254.23	31,290,729.30	4,417,475.07	
رسم الذبح	2,500,000.00	2,500,000.00			
الضرائب المباشرة	246,587,140.00	182,953,035.09	221,928,426.00	47,381,313.89	6,823,144.38
الرسم على الأنشطة المهنية	230,759,354.00	160,302,104.71	207,683,418.60	47,381,313.89	
الرسم العقاري	15,827,786.00	22,650,930.38	14,245,007.40		6,823,144.38
رسم التطهير					
المجموع	283,854,617.00	212,326,289.32	253,219,155.30	51,798,788.96	6,823,144.38
فائض / نقص القيمة					-44,975,644.58

المصدر: بيان نقص القيمة الجبائية، وثيقة داخلية لبلدية تلمسان.

المطلب الثاني: هيمنة الدولة على المصادر الجبائية:

خلصت اللجنة الوطنية للإصلاح الجبائي المقدم سنة 1989 في تقريرها النهائي، إلى أن نسبة العائد الجبائي للدولة يشكل 75% بينما النسبة المخصصة للجماعات المحلية لا تمثل سوى 25% من مجموع الإيرادات الجبائية قبل الإصلاح الجبائي سنة 1992.

وفقا لقانون المالية لسنة 1995 أي بعد 03 سنوات من تطبيق الإصلاحات الجبائية كانت الجباية العادية تشكل حوالي 15% من الناتج الداخلي الخام بمبلغ يفوق 160 مليار دينار، في حين كانت الجباية المحلية لا تشكل سوى 03% من هذا الناتج بمبلغ يقدر بحوالي 45 مليار دينار¹¹، وبعملية حسابية بسيطة يمكن استنتاج النسبة التي تعود للجماعات المحلية من تقسيم المبلغ المخصص لها وهو 45 مليار على مجموع الجباية العادية وهو $45 + 160 = 205$ مليار دينار فنسبة الجماعات المحلية: $\frac{45}{100 \times 205} = 21.95\%$ ، والباقي إذن يعود إلى ميزانية الدولة بنسبة (78.05%).

إضافة إلى أن الدولة تهيمن على مجموعة معتبرة من مختلف الضرائب والرسوم ذات المردودية العالية كالضريبة على أرباح الشركات، الضريبة على الدخل الإجمالي ومختلف الحقوق والرسوم الجمركية زيادة على الجباية البترولية فهي تشارك الجماعات المحلية في نسب بعض الضرائب كالرسم على القيمة المضافة التي تأخذ منها حصة الأسد (85%)، من جهة، أما من جهة أخرى، فبالرغم من صغر النسبة المخصصة من الضرائب للجماعات المحلية إلا أنها تشترك مع البلديات فيها كل من الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية ومن ثم فإن العائد منها للبلديات أقل مما أسلفنا.

زيادة على الإجراءات التي اتخذتها الدولة بعد التقسيم الإداري لسنة 1984 فيما يخص الجباية المحلية، سحبت من الجماعات المحلية 2/10 من الضريبة على الأجر والمرتبات (I.T.S). بموجب قانون المالية لسنة 1986 لفائدة ميزانية الدولة، بحيث قدر نقص القيمة الجبائية لتلك السنة بـ 1000 000 000 دج، كما أنها لجأت إلى تخفيض حصة الجماعات المحلية من الرسم على القيمة المضافة من 17% إلى 15%. بموجب قانون المالية لسنة 1995، وأخيرا إلغاء الرسم على العمليات البنكية

¹¹ - Houcine AKLI « Cours des finances locales » op. cit P : 16.

والتأمينات (TOBA) والتي كانت يستفيد منها كليا الصندوق المشترك للجماعات المحلية بموجب قانون المالية لسنة 1997 والذي ترجم بخسارة مالية تقدر بـ 6.000 000 000 دج¹².

من هنا نرى أن تبعية النظام الجبائي للدولة، خلق نوع من اللامعالية في إعادة توزيع الدخل بين مختلف مؤسسات الدولة، حيث تعود حصة الأسد لميزانية الدولة، بينما تبقى حصة الجماعات المحلية عموما والبلديات على وجه الخصوص تعاني من نقص وضعف وفي بعض الحالات ندرة الموارد المالية، الشيء الذي يجعلها دائما تحت رحمة المساعدات التي تقدمها الدولة إلى هذه الخلايا الأساسية القاعدية الممثلة لها. هذه التبعية التي تفقد البلدية استقلاليتها المالية و بالتالي زعزعة كيانها الاعتباري و بالنتيجة ضعف قراراتها المحلية.

و الجدول أدناه يبرز بوضوح نمو عدد البلديات العاجزة و كذا تزايد مبلغ العجز الإجمالي:

جدول رقم 04: تطور عدد البلديات العاجزة (دج)

السنة	عدد البلديات العاجزة	المبلغ
1990	164	250 650
1991	620	1963 510
1992	660	1904 343
1993	792	3 804 773
1994	779	3 500 000
1995	929	6 500 000
1996	1090	8 730 000
1997	1159	11 600 000
1998	1,249	8,968,526
1999	1,207	8,824,475
2000	1,184	8,912,003
2001	1,150	10,988,335
2002	1,162	11,119,270
2003	1,126	10,610,226

المصدر: CeNEAP : « Refonte du système fiscal » Alger 1997 P : 55. Document intern.

و تجميع لحواص التدخلات المالية لصندوق الجماعات المحلية المشترك لسنوات 1998 إلى 2003.

من خلال هذا الجدول يظهر جليا أن عدد البلديات العاجزة تضاعفت 07 مرات من سنة 1990 إلى 2003 بينما في نفس الفترة تضاعف مبلغ العجز إلى أكثر من 42 مرة. وفي ختام الملتقى الجهوي التكويني بمدينة سطيف والذي نظم لفائدة الإطارات المسيرة المحلية، صرح الوزير المنتدب المكلف بالجماعات المحلية أنه من أصل 1541 بلدية توجد 1280 بلدية عاجزة ماليا¹³.

بينما لم يكن عجز البلديات بهذا القدر قبل الإصلاحات كما هو مبين في الجدول أدناه:

جدول رقم 05: البلديات العاجزة من سنة 1985 إلى 1987

السنوات	الميزانيات العاجزة	المبلغ
1985	73	49.666.604 دج
1986	51	31.227.503 دج
1987	63	76.034.387 دج

المصدر: Abdelmadjid YANAT : « Les finances des collectivités locales » Essai de présentation dans « L'administration territoriale au Maghreb » ouvrage collectif Publication CMERA ed GUESSOUS Rabat 1989 P : 168.

¹² - CeNEAP : « Refonte du système fiscal » Op Cit, P : 40.

¹³ - ن . رياض: "الفقر يزحف على الجزائر العميقة" 1280 بلدية تعاني الإفلاس"، في الخبر (04 أفريل 2001).

كما أن غالبية هذه البلديات هي البلديات حديثة النشأة، حيث أحدثت 600 بلدية¹⁴ اصطناعيا، لا تستند إلى أي حياة اقتصادية أو مالية¹⁵.

إذن فإن إشكالية النظام الجبائي تعتبر أصل المشاكل التي تتخبط فيها البلديات سواء من حيث حدود النظام الجبائي الذي فرض كنمط موحد على بلديات تختلف باختلاف تضاريس البلاد شرقا وغربا، شمالا وجنوبا الشيء الذي أدى إلى ذلك التفاوت الكبير في الموارد المالية بين مختلف بلديات الوطن وحتى داخل الولاية الواحدة، فالبلدية الأم هي صاحبة الامتياز من حيث أنها تتمركز فيها كل الأنشطة الاقتصادية وتقل في جل الأخر الباقية.

الفصل الثاني: ضرورة مراجعة النظام المالي المحلي

إن النصوص التنظيمية الغير مرنة كبلت البلديات ولم تترك لها فجوة المناورة بحسب إمكانياتها المتاحة، الشيء الذي انعكس عليها سلبا وأدى إلى جمود التسيير الداخلي؛ وقلة خبرة المنتخبين وضعف عنصر التأطير أوغل هذه المؤسسات في بوثة من الانحرافات يصعب تجاوزها. بحيث أصبحت مكبلة بأكثر من 26 مليار دينار حسب آخر تقرير أعده المجلس الاقتصادي والاجتماعي¹⁶.

وكمسعى للتخفيف من حدة هذه المديونية لجأت الدولة إلى تطهير جزء منها عبر قوانين المالية، حيث خصصت 06 ملايين دينار جزائري في قانون المالية التكميلي لسنة 2000¹⁷، و 08 ملايين دينار جزائري لنفس الغرض في الميزانية الأولية لسنة 2001¹⁸ و 06 ملايين كذلك في الميزانية الأولية لسنة 2002¹⁹ و 2 مليار دينار في الميزانية الأولية لسنة 2003²⁰.

السنة	المبلغ
2000	6.000.000.000 دج
2001	8.000.000.000 دج
2002	6.000.000.000 دج
2003	2.000.000.000 دج

غير أن هذه الحلول تبقى ظرفية و غير فعالة لسبب أن حالة العجز هذه تمس النظام نفسه، أن الدولة بتبنيها هذا الإجراء لا تريد سوى سد ثغرة تتوسع باستمرار ليس إلا، دون معالجة حقيقية للظاهرة، بحيث لا تتسنى هذه المعالجة إلا بدرء المسببات التي أوقعت هذه المصالح في هذه الإشكالية، وأوصلتها إلى هذه النتائج السلبية ولا زالت. و على هذا الأساس يجب مراجعة الصلاحيات المنوطة بالبلديات، و من ثم إعادة النظر في المنظومة الجبائية.

المبحث الأول: إعادة النظر في الصلاحيات المخولة للبلديات

لقد نصت المادة 184 من القانون البلدي لسنة 1990 على أنه: "ترفق كل مهمة جديدة تمنح للبلدية، بجميع الوسائل الضرورية لإنجازها".

¹⁴ - بمقتضى القانون رقم 09/84 المؤرخ في 04 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي أضيفت 837 بلدية جديدة إلى 704 بلدية، ليصبح العدد 1541.

¹⁵ - CeNEAP - 15: P. 15. « **Statistiques financières des communes** » Analyse et perspectives, Alger 1997.

¹⁶ - ع. سعاد: "الكثاس في تقريره حول تسيير الجماعات المحلية - ارتفاع عدد البلديات العاجزة إلى 1249"، في يومية الخبر العدد 3223 (2001/07/22).

¹⁷ - القانون رقم 02/2000 المؤرخ في 27 جوان 2000 المتضمن **قانون المالية التكميلي** لسنة 2000، ص: 11.

¹⁸ - القانون رقم 06/2000 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000 المتضمن **قانون المالية** لسنة 2001، ص: 38.

¹⁹ - القانون رقم 01/01 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 المتضمن **قانون المالية** لسنة 2002، ص: 79.

²⁰ - القانون رقم 11/02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتضمن **قانون المالية** لسنة 2003، ص 53.

فهذا النص الصريح الذي يلح على ضرورة توفير الوسائل الكفيلة بإنجاح أي مهمة، بعيد كل البعد عما هو مجسد في الميدان. فحسب الجدول أدناه، يلاحظ جليا ذلك الفرق الواسع والكبير بين الإمكانيات المتوفرة لتسيير المصالح وبين الاحتياجات الحقيقية لتأمين سيرها بصفة صحيحة و سليمة. حسب التقرير الذي أعد خصيصا لمراجعة سنة 1989 لإصلاح المنظومة الجبائية.

جدول رقم 05: احتياجات تمويل البلديات سنة 1985 (دج)

المبالغ	اعتمادات 1985 (أ)	الاحتياجات الحقيقية (ب)	الفرق (ج=ب-أ)
القطاعات			
الهياكل الأساسية	107.907.019	444.952.160	343.045.141
النقل	108.110.507	298.500.811	190.390.304
السياحة	19.404.148	169.901.083	150.450.935
الشؤون الدينية	142.002.791	347.028.171	205.025.380
النشاط الاجتماعي	220.977.185	483.858.905	262.881.320
الطرق، الماء، التطهير و الإنارة	1.152.607.185	2.036.431.058	833.823.873
الشباب، الرياضة و الثقافة	89.133.731	513.044.222	423.910.481
التعليم	790.329.055	1.061.153.142	271.424.087
المستخدمين	3.564.440.132	4.100.496.286	536.056.154
أعباء أخرى	421.738.666	421.738.666	00
المجموع	6.610.650.808	9.877.696.504	3.267.045.696

المصدر: Abdelmadjid YANAT : « Les finances des collectivités locales, Essai de présentation », in « l'administration territoriale au Maghreb », ouvrage collectif. Publication CMERA ed guessous, RABAT, 1989 P : 167.

فالجدول يبرز جليا أن جل القطاعات المسندة مسؤوليتها إلى البلديات تحتاج إلى أكثر من ضعف الاعتمادات المتوفرة لديها، ولتأمين السير الحسن لأي قطاع ومواجهة أعبائه يحتاج إلى مساعدات كبيرة من الدولة، فعلى سبيل المثال تحتاج البلديات لإنجاز الهياكل الأساسية أربعة (04) أضعاف الاعتمادات المتوفرة لديها، إنجاز الطرق وجلب المياه الصالحة للشرب، التطهير والإنارة العمومية تحتاج إلى قرابة الضعفين، النشاط الاجتماعي يحتاج إلى أكثر من الضعفين، الشباب والرياضة يحتاج اعتمادات تفوق (05) أضعاف المتوفرة لديها. هذا على سبيل المثال لا الحصر، بحيث أنه من مجموع 6.610 مليار دج والتي تمثل جملة الاعتمادات المتوفرة لمواجهة أعباء كل القطاعات يجب على الدولة توفير ما يفوق 3.267 مليار دينار جزائري.

لقد لوحظ هذا التعارض بين أعباء البلدية وبين مواردها المتاحة منذ زمن بعيد، بحيث أنه قد اعتمد قانونها قبل الولايات وأسندت لها مثل هذه الصلاحيات وهي لا تزال حديثة العهد بالاستقلال، واعتبارا لهذه الوضعية، كانت ندرة الموارد المالية سيدة الموقف، واضطرت الدولة والظروف هذه الاعتراف بوجود فروق بين ندرة الموارد وحجم الأعباء الملقاة على عاتقها²¹.

وبالرغم من إصلاحات القانون البلدي لسنة 1990، إلا أن الأوضاع إزدادت تدهورا، إن هذه الحقائق تجبر المشرع الجزائري على إعادة النظر في الصلاحيات والاختصاصات وفق المصادر المحلية المتوفرة، والإمكانيات المتاحة، وبالنتيجة إمكانية السيطرة على القدرات المالية المحلية وتوجيهها بطرق سليمة نحو الأهداف الإنمائية المحلية

²¹ -Said BENAÏSSA : « L'aide de l'état aux collectivités locales ».Office des Publication Universitaire, Alger 1983 . p.23

المسطرة. و من هنا يمكن الفصل بين الأنشطة المحلية و الأنشطة ذات النفع الوطني و التي على الهيئات المركزية أن تتحمل أعباءها.

المطلب الأول: الأنشطة ذات النفع المحلي:

تعتبر هذه المهام بمثابة الصلاحيات التقليدية التي من أجلها وجدت البلدية خدمة لمواطنيها. كما أن هذه الصلاحيات هي بمثابة السلطة العمومية المستمدة أصلا من وجود جهاز الدولة. إن توفير مثل هذه الاحتياجات لا يتم إلا بوجود المرفق العام أو المصالح العمومية والتي هي أجزاء من المصالح المركزية للدولة فهي المسؤولة على تزويد المواطن بالماء الصالح للشرب ومراقبته وصيانة قنواته. وهي المسؤولة عن صرف المياه القدرة تجنباً لانتشار الأوبئة والأمراض. فهذا مجال واسع لحفظ وصيانة صحة المواطن. كما أنها المسؤولة عن سلامة الأشخاص وممتلكاتهم وحراستها من كل أعمال النهب والسطو. بحيث لا يتسنى هذا إلا عن طريق ضرورة استعمال السلطة العمومية.

كما أنها في إطار تسهيل الأنشطة المختلفة للمواطنين تسهر على إنجاز الطرق وتعبيدها وإنارتها، الشيء الذي يؤدي إلى تسهيل وتحفيز الأنشطة الاقتصادية التي من شأنها رفع مستوى مداخيلها الجبائية. وعلى هذا الأساس يمكن إبقاء هذه الخدمات ذات الطابع المحلي من صلاحيات البلدية وإسرار السلطات المركزية على أدائها من طرف البلديات بأحسن وجه. غير أن البلديات تشرف أيضا على تقديم منافع ذات بعد وطني، يتطلب إمكانات كبيرة قد ينذر توفرها محليا.

المطلب الثاني: المهام ذات النفع الوطني

يمكن إجمال هذه المهام أو الصلاحيات في خمسة محاور:

1. إنجاز وصيانة المؤسسات التعليمية:

لقد أوكل المشرع الجزائري إنجاز المؤسسات التعليمية للبلديات طبقا للمقاييس الوطنية والخريطة المدرسية²²، كما تقوم بتوفير الأرضية الصالحة لبناء مثل هذه المؤسسات، والسهر على صيانتها بعد الإنجاز، كما أوكلت لها مهام النقل المدرسي لتشجيع الأولياء على الاستمرار في تحفيز أبنائهم على هذه المهمة النبيلة. إضافة إلى تشجيع التعليم ما قبل المدرسي والعمل على ترقيته. غير أن هذا القطاع يكلف البلديات أعباء كبيرة تتعدى بكثير منتج عشر 1/10 الدفع الجزافي المخصص لها، بحيث نسبة التغطية لا تتعدى في أحسن الأحوال 30% (لسنة 1996)²³ بينما النسبة الكبيرة تسعى البلديات لتغطيتها من أموالها الخاصة.

2. إنجاز وصيانة المراكز الصحية²⁴:

بالرغم من أن هذه المهام هي من صلاحيات وزارة الصحة إلا أن البلدية مطالبة بإنجاز دور العلاج والمراكز الصحية، والتي تتطلب إمكانات تفوق بكثير تلك التي تتوفر عليها البلديات.

3. إنجاز وصيانة المراكز الثقافية²⁵:

كسابقتها تعتبر هذه المؤسسات من صلاحيات وزارة الثقافة، غير أن البلدية مطالبة بإنجازها وصيانتها، الشيء الذي يجعل من المستحيل أن تقوم البلديات بهذه المهام على أكمل وجه، حتى ولو قامت بها فهذا يعتبر من باب المحافظة على هذه الصلاحية فقط.

²² - القانون البلدي لسنة 1990، سبق ذكره، المواد: 97، 98، 99.

²³ - « CeNEAP : « Refonte du système fiscal », op cit, P : 11.

²⁴ - القانون البلدي لسنة 1990، سبق ذكره، المادة: 100.

²⁵ - المصدر نفسه ، المادة: 102.

4. الشبيبة والرياضة²⁶:

أوكلت أيضا مهمة صيانة الهياكل والأجهزة الرياضية وإنجازها إلى البلدية، غير أن هذه المهمة تحمل في طياتها تناقضا كبيرا، من حيث أن المشرع الجزائري قد أوجب البلديات على المساهمة بـ 07 %²⁷ من ميزانية تسييرها لترقية الرياضة والشباب. وتمثل هذه النسبة اقتطاعا إجباريا لصالح حساب ترقية الشبيبة والرياضة، زيادة على تكليفها بإنجاز وصيانة الهياكل الرياضية من ساحات اللعب والملاعب وقاعات متعددة الرياضات وغيرها. إن اقتطاع هذه الاعتمادات من ميزانية البلدية لصالح ترقية الرياضة والشباب، مع إبقاء إنجاز تجهيزاتها وهياكلها على عاتق هذه الأخيرة تعتبر أمر فيه كثير من الإجحاف على أساس أن هنالك وزارة وصية على هذا القطاع ولها ميزانية لإنجاز مثل هذه الهياكل.

5. المحيط، الري، الزراعة والغابات²⁸:

إن المحافظة على البيئة والمحيط وخلق المساحات الخضراء، وتطوير الاقتصاد الفلاحي أضحي هو الآخر اختصاص من اختصاصات البلدية والمسئولة عن تطويره وحمايته والمحافظة عليه، بتخصيص جملة من الاعتمادات لغرض التدخل في هذا الميدان.

إن حجم هذه المهام إذن، يمثل عبئا ثقيلا جدا على البلديات وبالخصوص على منتخبيين ليست لهم خبرة تسيير الشؤون العمومية والتنمية وعلى هذا الأساس هنالك بعض الاقتراحات المطروحة على هذه الانشغالات المجسدة.

- بإمكان البلديات الاحتفاظ بكل المهام، غير أنه على الدولة أن تؤمن تمويل الأعباء ذات النفع العمومي.
- أو إسناد هذه المهام ذات النفع الوطني إلى الدولة والإبقاء على المهام المتعلقة بالسلطة العمومية، بحيث تتكفل كل وزارة بقطاعها المحلي وتسعى إلى تطويره بوسائلها المادية والمالية الخاصة بها.

● كما يمكن إشراك القطاعات المعنية والمتعلقة بالمصالح ذات النفع الوطني مع البلدية في شكل اتفاقات برامج تتقاسم فيها الأعباء بالتساوي. غير أن الغالب عند المتخصصين يرجحون الحل أو الاقتراح الثاني والذي مفاده أن تتكفل الدولة بتلك المصالح التي من صميم اختصاصاتها. فلقد كتب الأستاذ بوعشيب أحمد²⁹ في مستهل أسباب تزايد نفقات الجماعات المحلية يقول:

" تتحمل الجماعات المحلية بعض النفقات التي هي في الواقع من صلاحيات الدولة وتمويلها من اختصاص الوزارة المعنية مثل نفقات التعليم الخاصة بالبناء والتجهيز... وهي في الحقيقة من اختصاص وزارة التعليم الابتدائي والثانوي... ونفقات الصحة التي هي من اختصاص وزارة الصحة... الخ".

وأثناء الملتقى الجهوي حول تسيير الجماعات المحلية المنعقد ببنادي الصنوبر في الجزائر العاصمة بتاريخ 23 و 24 مارس 1998، خرجت ورشة المالية المحلية بعدة توصيات، منها:

- أن تتكفل الدولة بالنفقات التي تنفقها البلديات لصالح قطاعاتها أي التابعة لمختلف الوزارات المعنية خاصة المدارس، الصحة، المساجد، البريد والمواصلات...

²⁶ - المصدر نفسه ، المواد: 101 و 104.

²⁷ - ينظر القرار الوزاري المشترك المتعلق بمساهمة البلديات والولايات في ترقية مبادرات الشباب وتطوير الممارسات الرياضية، والتعليمية الوزارية المشتركة رقم 47 المؤرخة في 18 سبتمبر 1989 والمتعلقة بتفسير كيفية اقتطاع 07 % من ميزانية البلديات والولايات لفائدة مبادرات الشباب وتطوير الرياضة.

²⁸ - القانون البلدي رقم 07/90 ، سبق ذكره، المادة 107.

²⁹ - أحمد بوعشيب: "المالية المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية الاقتصادية الاجتماعية"، رسالة لئيل شهادة الماجستير، تحت إشراف د. عبد القادر بن معروف، جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، سنة 1991، ص: 54. غير منشورة.

● تخصيص مساهمة 07% التي تساهم بها الجماعات المحلية في الصندوق الولائي المتعلق بمبادرات الشباب وتطوير الممارسات الرياضية تخصص تاما في ميزانية الجماعات المحلية وإعطاء السلطة بهذه الأخيرة لتوزيعها على الجمعيات الرياضية والثقافية التابعة لها.

إضافة إلى تلك التجاوزات التي قد تفرضها السلطات الوصية حول إجبار البلديات، في تدعيم فرق النخبة. وخلاصة القول أن الصلاحيات الضخمة الموكلة للبلديات يجب أن يعاد النظر فيها بعين الحكمة والتبصر وإلا أصبحت ظاهرة عجز البلديات ظاهرة مرضية مزمنة يصعب الخروج منها دون آثار سلبية. ولقد لاحظنا في الآونة الأخيرة مبادرة من المشرع الجزائري للتخفيف من عبء تخصيص نسبة 07% المتعلقة بمبادرة الشباب وتطوير الممارسات الرياضية، بحيث نص قانون المالية التكميلي لسنة 2001 على تخفيض النسبة الخاصة بالبلديات من 07% إلى 04% من الإيرادات الجبائية، غير أن النسبة المتبقية وهي 03% تبقى مخصصة في ميزانية البلدية لنفس الأهداف³⁰. المبحث الثاني: حتمية إصلاح المنظومة الجبائية

يعتبر موضوع إصلاح المنظومة الجبائية أو النظام الجبائي من المواضيع الأكثر دراسة من قبل الخبراء والباحثين، من حيث أنه يمثل اللبنة الأساس للمصادر المالية لأي بلد من البلدان، وكذا من حيث أنه العنصر الهام في اقتصاديات المالية العامة. وعلى هذا الأساس تستوجب الظروف والحال هذه استحداث منظومة جبائية محلية، وإعطاء سلطة أكبر للمنتخبين المحليين. **المطلب الأول: إحداث منظومة جبائية محلية:**

لقد خلصنا إلى أن النظام الجبائي يتصف بالحدودية و هيمنة الدولة على حصة الأسد على أساس أنه تابع لها بينما ليس للبلدية نظام جباية محلي على اعتبار استقلاليتها المالية. ولقد نادى عدة جهات³¹، بضرورة مراجعة منظومة المالية المحلية وخاصة بعد النتائج السلبية التي طبعها الجماعات المحلية من جراء تطبيق الإصلاحات الجبائية لسنة 1992. المقصود بهذا النظام هو أن تكون للجماعات المحلية (الولايات والبلديات) نظام جباية مخصص ومنفصل عن النظام الجبائي للدولة، تخصص إيراداته وتوزع بحصص معينة بين الولاية والبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

في النظام الحالي، السلطة الجبائية للبلدية محدودة بحصتها من إيرادات النظام الوطني العام للضرائب. حيث إن الحصة العائدة للبلديات هذه لا تشكل في المتوسط سوى 26% من مجموع الإيرادات الجبائية العادية الوطنية وتخفض هذه النسبة إلى حدود 10%³²ⁱ بعد إضافة الجباية البترولية إلى الجباية العادية، من هذه النسبة المنخفضة المخصصة لتمويل 48 ولاية و 1541 بلدية، جزء منها مخصص للصندوق المشترك للجماعات المحلية، والباقي لحسابات الجماعات المحلية لتغطية نفقات التشغيل المعتمدة.

إن مجموع البلديات التي أسندت لها مهام واختصاصات في بعث التنمية المحلية ومواجهة كل المطالب الاجتماعية والثقافية الرياضية... للمواطن، لا تستفيد من الجباية بقدر ما هو مطلوب منها فعله، وبالأخص ما هو مفروض عليها من بعث الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي بحيث أصبح الأول يتطلب مشاريع ضخمة ذات تكنولوجيا عالية، والثاني يمثل وعي المجتمع الذي أصبح يطالب بالمزيد من المرافق العامة، وتحسين خدماتها، خاصة والجزائر مقبلة على اقتصاد السوق الذي يطالب

³⁰ - ينظر قانون المالية التكميلي لسنة 2001 رقم 12/01 المؤرخ في 19/07/2001، المادة 17.

³¹ - من توصيات المنتدى الجهوي حول تسيير الجماعات المحلية، المنعقد بالجزائر العاصمة يومي 23 و 24 مارس 1998 والذي أجمع فيه المشاركون على ضرورة إصلاح الجباية المحلية.

³² - BOUZID, A : « L'essor des collectivités locales dépend de la réformes publiques », in, La TRIBUNE de l'économie, lundi 17 - 01 - 2000, P : 11.

المرافق والمصالح العمومية بالسرعة وحسن الأداء. في إطار التراجع التدريجي للدولة في مجالات الاقتصاد، انطلاقاً من هذه المعطيات أصبح من الضروري إعادة النظر في المنظومة المالية المحلية.

المطلب الثاني: تفويض بعض السلطات الجبائية على المستوى المحلي:

حتى يكون الإجراء أكثر فعالية ومردودية، يجب على السلطات المركزية تفويض بعض الصلاحيات للسلطات المحلية، حتى يكون أكثر مسؤولية وتفهماً لمعنى الاستقلال المالي واللامركزية، وقد يكون هذا التفويض عن طريق:

❖ إقحام البلديات ومسئوليتها في تحديد الوعاء الضريبي وتوسيعه حسب الأنشطة الاقتصادية المتوفرة لديها، وكذا في عملية جمع الضرائب المحلية.

❖ يمكن تقوية مسؤولية السلطات المحلية عن طريق ترك بعض الحرية في تحديد معدلات أو نسب الاقتطاع بين مجال مضبوط ومحدد قانوناً.

❖ تحديد قائمة ميزانيات البلديات حسب مستوى النمو وحسب قدرتها الاقتصادية المالية.

وعلى السلطات المحلية أن تأخذ في حسابها خصوصية البلدية (حضرية، ريفية، الحجم،...)، وكذا العبء الضريبي الذي سوف يفرض بالنظر إلى علاقته مع القدرة الشرائية للمواطن، وإلا سوف يكون هنالك تجاوزات في استعمال السلطة لإخضاع المكلفين.

يتضح جلياً أنه ولأجل أن تقوم البلدية بأدوار جدية في التنمية في ظل تراجع الدولة، يجب أن تكون مصادرها المالية أكثر استقلالية و مرونة، قصد التوفيق بين المتاح و المطلوب.

فتحديد الأعباء بشكل دقيق و وتنويع المصادر المالية و مرونتها و استقلاليتها هما حجرا الزاوية التي يتركز عليهما نشاط البلدية بشكل جدي، دون ما إهمال العناصر الأخرى كتقويم العنصر البشري، المسئول الأول عن إدارة هذا المرفق، حيث أصبح من الضروري تحسين أداء هذا الأخير عن طريق التكوين و التربص و كذا اعتماد الطرق الحديثة في التسيير للاختيار الأمثل للمشاريع و سبل تمويلها.

الخلاصة

لضرورة السير السليم للبلدية في أداء مهامها و صلاحياتها، أضحت الظروف تفرض على السلطات المركزية إعادة النظر في جملة النصوص التي كبلتها بها وإعادة صياغتها بالشكل الذي يضمن للبلدية حرية أكبر للتصرف في أمورها، و لا يتسنى ذلك إلا من خلال تمكينها من منظومة جبائية محلية مستقلة، و بنفس الوقت التخفيف من تلك الصلاحيات و الأعباء التي هي بالأساس من اختصاصات الجهات الوصية المركزية.

كما يجب العمل على إعادة تجميع هذا الشتات الهائل من 1541 بلدية، لتقليص الهوة بين الصغيرة منها و الكبيرة، كما قال الأستاذ أحمد محيو: "في الوقت الذي اتجهت فيه الدول الغربية إلى التجمع لجأت الجزائر إلى التشتيت" بحجة تقريب الإدارة من المواطن، و البحث الجاد في صيغ أخرى لتقريب الإدارة من المواطن، كإنشاء الملحقات و الفروع، دون اللجوء إلى إنشاء بلديات بأكملها بتكاليف تثقل موازنة الدولة.

من ناحية أخرى، على البلدية أن تعيد تجميع مواردها الذاتية سواء المالية غير الجبائية منها أو البشرية، و هنا تبرز ضرورة التكوين لتحسين أداء الموظف، و عصبرنة أدوات التسيير بإدخال وسائل التكنولوجيا الحديثة في تسيير المصالح التي

تتطلب السرعة في الأداء و عدم الماطلة للاستجابة لمطالب وتيرة التطور الاقتصادي المتسارع، و من ثم ترشيد الإنفاق باعتماد الطرق الكمية العلمية في اختيار المشاريع.

من خلال هذا الطرح و بتوفير كل هذه الآليات و الأدوات -المالية و المادية و البشرية- يمكننا الحديث عن خوض البلدية مجالات التنمية دون ممارسة أو ارتجال نشاط يبقى مشلولاً ليس فيه ما يفيد المجتمع في ظل مطالب التفتح نحو الخارج و حتمية الانضمام إلى المجتمع الدولي بخطى ثابتة و متطورة نحو العولمة.

المراجع

1- المراجع باللغة العربية

أ- الكتب

- بوسماح أحمد أمين "المرفق العام في الجزائر" ترجمة: رحال بن عمر ورحال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1995.
- حماد محمد شطا "تطور وظيفة الدولة - الكتاب الأول - نظرية المرافق العامة" ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1984.
- الرويلي صالح: "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1980 (الطبعة الثانية).
- صغير حسين: دروس في المالية والمحاسبة العمومية"، دار المحمدية العامة، الجزائر- 1999.
- عوابدي عمار "دروس في القانون الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية 1990، الطبعة الثالثة.
- محيو أحمد "محاضرات في المؤسسات الإدارية" ترجمة محمد عرب صاصيلا ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر 1979، الطبعة الثانية.
- المديرية العامة للضرائب: "قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة" ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1992.

ب - دراسات، بحوث و دوريات

- أحمد بوعشبة: "المالية المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية"، معهد العلوم الاقتصادية جامعة الجزائر الجزائر 1991 (رسالة ماجستير).

- بن شعيب نصرالدين: "اشكالية تمويل البلديات و سبل ترقيتها" كلية العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، الجزائر 2002 (رسالة ماجستير).
- بن مالك محمد: "ميزانية البلدية"، معهد الحقوق الإدارية، جامعة الجزائر 1995 (رسالة ماجستير).
- الصندوق المشترك للجماعات المحلية: "حصيلة النشاطات المالية لسنة 1997 إلى 2003".
- توصيات الملتقى الجهوي حول تسيير الجماعات المحلية المنعقد بالجزائر العاصمة أيام 23 - 24 مارس 1998.
- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة سنة 1995 الجريدة الرسمية رقم 76 سنة 1997.

ج - القوانين والتنظيمات

- القانون رقم 07/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن القانون الولائي.
- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن القانون البلدي.
- المرسوم التنفيذي رقم 136/73 المؤرخ في 09 أوت 1973، المتعلق بأحدث المخططات البلدية للتنمية.
- المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله.
- مرسوم تنفيذي رقم 370/98 المؤرخ في 23 نوفمبر 1998 المتعلق بتصنيف البلديات أو التجمعات البلدية في محطات مصنفة.
- القانون رقم 11/99 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 المتضمن قانون المالية لسنة 2000.
- القانون رقم 02/2000 المؤرخ في 27 جوان 2000 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000.
- القانون رقم 06/2000 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001.
- القانون رقم 12/2001 المؤرخ في 19 جويلية 2001 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001.
- القانون رقم 01/01 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2002.
- القانون رقم 11/02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتضمن قانون المالية لسنة 2003.

2- الكتب باللغة الأجنبية

- BENAISSA Said : « L'aide de l'état aux collectivités locales » OPU – Alger 1983.
- GRABA Hachemi : « Les ressources fiscales des collectivités locales » ENAG Alger 2000.
- KHELIL Abdelkader: „La communes face au défi du management et de l'ingénerie territoriale ». Casbat – Alger – 1998.
- KHERFI Hachemi, SEDJARI Ali, BOCAR Kolibaly, LABIDI Mohammed « L'administration Territoriale au Maghreb ». GUESSOUS – Rabat – 1989.
- Ministère de l'intérieur : « Finances et comptabilité des communes », Algérie 1972.
- L'administration territoriale au », in « Les finances des collectivités locales, Essai de présentation YANAT Abdelmadjid « », publication CMERA, éd Guessous, Rabat 1989 Maghreb
- Yaker. A : « La Redistribution des ressources fiscales au niveau des collectivités locales ». Etude réalisé pour la commission de la réforme fiscale en 1988, Ministère des finances.
- YELLES CHAOUICHE. B. « Pour une revalorisation des ressources financières locales » in REVUE "IDARA" volume N°01 – 1995 Alger
- AKLI Houcine : « Cours des finances locales », Pour les étudiants en PGS- management public local, ENA Algérie 1998. Non publié.
- Ministère de l'Intérieur et de l'Environnement: « Rapport De Présentation De La Reforme Des Finances Publiques Locales », éd Mars 1989.
- CeNEAP : « Etude statistiques et financières des communes, Alger 1997. Non publié.
- CeNEAP : « Refonte du système fiscal », Alger 1997. Non publié.
- CeNEAP : « Etude sur l'élaboration des budgets normatifs des communes », Alger 1997. Non publié.
- CeNEAP : « Etude statistiques et financières des communes Analyse et perspectives», Alger 1997. Non publié.