

أهمية الجباية المحلية في تعزيز الاستقلالية المالية لتسيير

ميزانية الجماعات المحلية (البلدية)

The Importance of local Taxes in fostering of Financial Autonomy to Managing Local Municipality Budget

أ. لخضر عبيرات¹

أستاذ مساعد صنف "أ"

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

جامعة الأغواط، الجزائر

medmelek754@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2017/12/13

تاريخ القبول: 2018/06/17

ملخص:

قد ترسخ الاهتمام بجذوى نظام اللامركزية الإدارية بأبعادها المختلفة، من خلال وجود قناعات تشير إلى ضرورة تبني أجهزة وهيئات أخرى تقف بجانب الحكومة المركزية نظرا لتزايد مهامها واختصاصاتها في شتي الميادين والمجالات، وبالتالي كان من الضروري توزيع المهام والاختصاصات بين الحكومة والهيئات المحلية، الأمر الذي يؤدي إلى تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية، لذلك تم تفويض ونقل بعض السلطات والاختصاصات إلى الهيئات المحلية فيما يتعلق بالبعد الإداري، وفي نفس الإطار كان تركيز العديد من دول العالم على اللامركزية المالية، باعتبار أن توافر الموارد المالية المحلية الذاتية يساعد على دعم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، بحيث يتعين أن تكون لديها مصادر للتمويل (الجبائية المحلية) ومدى مساهمة هذه الموارد المالية في تمويل الميزانية المحلية وتأثيرها في استقلالية الجماعات المحلية وحريتها في العمل ومدى إمكانية مبادراتها بالتخطيط لمشروعات التنمية المحلية.

كلمات مفتاحية: الجماعات المحلية؛ الاستقلالية المالية؛ الجباية المحلية؛ ميزانية البلدية

تصنيف JEL: H71، H27، H21

Abstract:

The interest of the administrative decentralization system can be established in its different dimensions, through the existence of convictions indicating the need to adopt other plans and bodies which stand alongside the central government due to the progressive growth of its functions in various fields and sectors, Consequently, it was necessary to distribute tasks and competences between the government and the local authorities, thus reducing the load of the central authority, for this, certain powers and competences were delegated local authorities with regard to the administrative dimension. In the same context, many countries in the world have focused on financial decentralization by considering that the availability of national financial resources helps to support the financial autonomy of local authorities by having the sources of funding (local taxation) and the scale of the contribution of these financial resources to the financing of the local budget, and its impact on autonomy, the freedom of local communities in work as well as the extent of the possibility of undertaking the initiative to plan local development projects.

Keywords: Local authorities; financial independence; Local taxation; Municipal budget.

JEL Codes: H21, H27, H71

¹ المرسل: لخضر عبيرات، البريد الإلكتروني: medmelek754@gmail.com

Résumé:

L'intérêt du système de décentralisation administrative peut être établi dans ses différentes dimensions, à travers l'existence de convictions indiquant la nécessité d'adopter d'autres dispositifs et organes qui se tiennent à côté du gouvernement central du fait de la croissance progressive de ses fonctions dans divers domaines et secteurs, Par conséquent, il était nécessaire de répartir les tâches et les compétences entre le gouvernement et les autorités locales, réduisant ainsi la charge de l'autorité centrale, pour cela, certains pouvoirs et compétences ont été délégués aux autorités locales en ce qui concerne la dimension administrative. Dans le même contexte, de nombreux pays du monde se sont concentrés sur la décentralisation financière en considérant que la disponibilité des ressources financières nationales aide à soutenir l'autonomie financière des collectivités locales en disposant des sources de financement (fiscalité locale) et l'ampleur de la contribution de ces ressources financières au financement du budget local, et son impact sur l'autonomie, la liberté des collectivités locales dans le travail ainsi que l'ampleur de la possibilité d'entreprendre l'initiative pour planifier des projets de développement local.

Mots-clés : Collectivités locales ; Indépendance financière ; Fiscalité locale ; Budget municipal

Codes JEL : H21, H27, H71

مقدمة:

أمام تزايد المسؤوليات الملقاة على عاتق الدولة وتزايد متطلبات وتعدد حاجيات السكان، وتزايد النمو الديمغرافي والتوسع الإقليمي، أصبحت الدولة غير قادرة على تقديم الخدمات وتحقيق الحاجات ومتطلبات مجتمعاتها، لذا بدأت معظم دول العالم المتقدمة منها والنامية التفكير جدياً في إعادة تنظيم بنائها الإداري، حيث قامت بتنفيذ خطط إصلاح إداري لأجهزتها الحكومية، ومن ثم كان تبني اللامركزية كأسلوب للتنظيم الإداري يسعى إلى فرض واقع جديد للإدارة تقوده الجماعات المحلية حتى يتحقق التكامل في إدارة الشؤون المحلية في إطار توزيع الأدوار بين السلطة المركزية والجماعات المحلية بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي المستهدف على المستوى الوطني والمحلي وعلى مستوى كل قطاعاته وأنشطته، ومن ثم تشجيع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وإدراكاً لهذا، عمدت الجزائر على غرار بقية دول العالم قصد تأهيل الجماعات المحلية والرفع من مستوى الخدمات التي تقدمها وتطوير أساليب عملها لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، جاءت القوانين الأخيرة المنظمة للجماعات المحلية لتوسيع وتوضيح اختصاصات المجالس المحلية والأدوار التي سوف تقوم بها وتدعيم مجال المسؤوليات المحلية، وذلك بناء على عدة محددات أهمها منح الجماعات المحلية الاستقلالية المالية، حيث قام المشرع بجملة من الإصلاحات تأتي في مقدمتها المالية المحلية التي تكمن في الميزانية المحلية، إضافة إلى منحها عدة موارد ذات طبيعة جبائية تمثلت في الجباية المحلية وأخرى غير جبائية، مما يساعد البلديات على تحسين وتطوير مستوى الخدمات التي تقدمها للمواطنين، لذلك فإن تنمية هذه المصادر المالية ستؤدي إلى زيادة درجة الاستقلالية المالية ويساعد البلديات على تحسين وتطوير مستوى الخدمات التي تقدمها، وبالتالي المساهمة في ما يسمى بالتنمية المحلية بشتي مجالاتها.

من خلال هذا الطرح وفي إطار الهدف العام للدراسة ارتأينا صياغة إشكالية موضوع البحث كالتالي: ما مدى مساهمة الجباية المحلية في تعزيز الاستقلالية المالية لميزانية الجماعات المحلية والمتمثلة في البلدية؟

من هذا المنطلق ولمعرفة أهمية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية سنحاول التطرق في هذا البحث الى مفهوم الإدارة المحلية والاستقلالية المالية للبلدية ومصادر تمويل ميزانية البلدية، وهذا لتبيان أهمية الضرائب والرسوم ومدى مساهمتها في عملية التمويل المحلي الذي تعاني منه معظم البلديات والمتمثلة في النقاط الرئيسية التالية:

أولاً: المركزية الإدارية

لضمان وفاء الدولة بواجباتها اتجاه المواطنين الذين تحكمهم والمجتمع الذي تسوده، تتولى الدولة إرساء أطر تنظيمية ومؤسسية وتتخذ مجموعة واسعة من الإجراءات، ذلك لفرض تنسيق أو تنظيم إداري مكون من تشكيلة من الهيئات ذات الاختصاص والصلاحيات للقيام بالخدمات العمومية على أفضل وجه والتي تعود على المجتمع بالخير والرفاه،¹ كونها تستجيب لانشغالاته وحاجاته، المعروفة بالتطور والتنوع والتجدد، وكونها تراعي جوانب الاستدامة لحماية المجتمع من تحديات المستقبل. وهذا في حد ذات عبء ثقيل جدا يقتضي الحنكة وطول النظر وتكاتف الجهود.

إن مفهوم الدولة الحديثة يتجلى في الطريقة المثلى للاستجابة لانشغالات المواطنين وتقديم الخدمات العمومية في حينها من دون هدر ولا ضياع ولكافة شرائح المجتمع بالعدل... هو توزيع السلطات الإدارية على مستويين: مركزية ولا مركزية... وبذلك تتحقق الفعالية في تقرب الدولة وإنصاتها لمهوم المجتمع لاسيما في المناطق المعزولة والنائية.²

يمكن تعريف المركزية الإدارية على أنها تحويل السلطة الإدارية في يد سلطة واحدة (رئيس الجمهورية، الملك، الوزير الأول)، عادة ما تكون في عاصمة البلاد، وفي يد تابعيهم مع خضوعهم للسلطة الرئاسية للوزير باعتباره الرئيس الإداري الأعلى بوزارته.³ ومن منظور اخر فان الإدارة المركزية هي التي تكون فيها السلطة الإدارية الرئيسية بيد شخص واحد أو بيد أشخاص أو مجموعة الأفراد السامين العاملين في هذه الهيئة، التي تقوم بالإشراف على قطاع سيوسيو اقتصادي معين،⁴ وللمركزية الإدارية شكلان:⁵

- **التركيز الإداري (Concentration administrative):** معناه حصر اتخاذ القرارات الإدارية الهامة في عائق رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو الوزير المختص؛
- **عدم التركيز الإداري (Déconcentration administrative):** هو تفويض محدد ومحدود لبعض موظفي الوزارت بسلطة اتخاذ بعض القرارات ذات الأهمية النسبية دون الرجوع أو اللجوء إلى

الوزير المختص، رغم وجود صلة التبعية (وفق التدرج الهرمي) التي تفرض عليهم بطريقة أو بأخرى الالتزام بالسياسة العامة التي تتبعها الوزارة، فيحق للوزارة أن تسود المرؤوسين فيها بتعيينهم ونقلهم وترقيتهم وتوقيع الجزاء المناسب عليهم وضبط أعمالهم وصلاحياتهم طبقاً لتوجيهات وتعليمات مؤطرة.⁶

من هذا المنطلق كانت ولا زالت المركزية الإدارية هي الأسلوب الأول لبسط قوة الدولة وفرض سيطرتها.⁷

ثانياً: اللامركزية الإدارية

إن التحول الذي طرأ على مفهوم الدولة في المرحلة الراهنة، وظهور مجتمعات أو اقتصاديات تنسم بنوعية من التقدم الحضاري التقني العلمي الاقتصادي واستتباب الأمن السياسي والاقتصادي في البلدان وتبلور مفهوم الديمقراطية والحوكمة الراشدة... يجعل من منهج المركزية الإدارية منهاجاً ذا معيقات وتحديات جمة، لذلك أصبحت الإدارة المركزية تتنازل عن جزء من وظائفها في تسيير البلاد إلى هيئات إقليمية أو محلية لضمان سرعة التدخل وكفاءة التصرف وترقية الاستدامة التنموية.⁸

1. تعريف اللامركزية الإدارية:

نتيجة لتزايد مهام وواجبات الدولة بتزايد تطلعات وحاجات المجتمع الذي تسهر عليه، أصبح من غير المعقول أن تتمركز القرارات في يد جهة واحدة بل لابد من إشراك كل مكونات المجتمع ومؤسساته في المسارات التنموية وحل قضايا المجتمع المتعددة.⁹

اللامركزية تنظيم إداري يوزع الوظائف والسلطات بين الحكومة المركزية في عاصمة البلاد والهيئات الرسمية المصلحية اللامركزية في المستويين الإقليمي والمحلي تباشر اختصاصها في تقديم الخدمات العمومية لإشباع الحاجات المحلية بسرعة وكفاءة، مع وجود خط إشراف لضمان تطبيق السياسة العامة.¹⁰

في الأنظمة الديمقراطية تتمثل هذه الهيئات في المنتخبين ذات الشخصية المعنوية التي لها صلاحيات الإدارة الذاتية تتولى الاهتمام بهموم وانشغالات المواطنين في الصعيد المحلي حصرياً.

2. أشكال اللامركزية الإدارية:

تنظيم اللامركزية الإدارية لديه مجالان، هما:¹¹

1.1. اللامركزية الإقليمية:

يتم توزيع وظائف الإدارة العمومية على أساس جغرافي محدد، فيتم الاستجابة لانشغالات المجتمع المحلي ورعاية مصالحهم في جزء معين من الدولة يدعى بالإقليم؛

2.2. اللامركزية المرفقية (المصلحية):

يتم تأسيس هيئات عبارة عن شخصيات معنوية لها استقلاليتها المالية لتحقيق المصلحة العمومية وأداء الخدمات مباشرة إلى الفئات المجتمعية المعنية، حيث أن هذه الهيئات أقدر على الإصغاء إلى المواطنين والإحاطة بعوامل وفواعل المنطقة الواقعة في اختصاصهم.

3. أركان اللامركزية الإدارية:

ولكي تتحقق اللامركزية الإدارية يجب أن تتوفر الأركان التالية:

1.3. وجود مصالح محلية متميزة:¹²

ويقصد بها الحاجات المحلية للسكان، وقد تكون حاجات مادية كالسكن والنقل والماء، أو أن تكون حاجات معنوية كالأمن والتعليم والتربية والصحة والثقافة.

2.3. استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية:

ويتحقق هذا الاستقلال الإداري القانوني عن طريق وجود نظام قانوني يتمثل في اختيار أعضاء الهيئات اللامركزية عن طريق الانتخاب، الذي يعتبر شرط ضروري لوجود اللامركزية الإدارية، أي أنه الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المحلية المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي،¹³ وبالتالي يؤدي إلى استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية، إلا أن نظام الانتخاب لا يعنى بالضرورة أن يكون جميع أعضاء الهيئات المحلية منتخبين، فقد يتم اختيار بعضهم عن طريق التعيين.

3.3. الرقابة الإدارية:

إن الاستقلال المالي للجماعات المحلية ليس مطلقاً فهو لا يعنى استقلالاً تاماً عن السلطة المركزية، وعليه فإن لهذه السلطة الحق الرقابة على الهيئات اللامركزية، ويطلق على هذه الرقابة الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية،

4. تعريف الجماعات المحلية:

بالرجوع إلى القوانين التي أشارت إلى وجود الجماعات المحلية التي تدير وتسير الشؤون العامة المحلية، وهما البلدية والولاية، باستثناء دستور 1963، الذي نص على البلدية فقط مؤكداً على أن البلدية هي الجماعة القاعدية الأساسية، أما دستور 1989 فقد نص على البلدية والولاية.¹⁴

1.4. تعريف الولاية:

تعتبر الولاية إحدى الهيئات العمومية التابعة للدولة، التي تتمتع بالشخصية المعنوية وباستقلال مالي، فلها سلطة في اتخاذ قراراتها وتسيير هياكلها، هذا ما اكدته المادة الأولى من قانون 09/90 بأن الولاية هي " جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة وتنشأ بموجب قانون"¹⁵.

2.4. تعريف البلدية:

البلديات نمط من التنظيم الإداري اللامركزي، يهدف إلى تنظيم الشؤون المحلية وإدارتها من السكان المحليين أنفسهم بواسطة هيئات منتخبة، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتقوم بجميع الأعمال المتعلقة بتنظيم المنطقة التابعة لها وإصلاحها، وتختص باتخاذ جميع التدابير اللازمة لتنظيم وتسيير الشؤون المحلية.

ولقد عرفها الميثاق الوطني " بأنها الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية"¹⁶، أما المادة الأولى من قانون 08/90 فعرفتها كما يلي " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون"¹⁷.

ثالثاً: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

تعتبر المالية المحلية من بين أهم الوسائل التي يتداول فيها مفهوم الاستقلالية المالية بشكل واسع، باعتبار أن العنصر المالي يحتل وبشكل كبير، مكانة هامة في كل السياسات العمومية، فهو الأداة التي تنفذ بها هذه السياسات وتمول بها كل المرافق وتنجز بها المشاريع التنموية، وترجم بها المجالس المنتخبة برامجها السياسية إلى واقع ملموس.

1. تعريف ميزانية البلدية:

جاء في المادة 149 على أنها "جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية، وتشكل أمراً بالإذن والإدارة يمكن من حسن سير المصالح العمومية، ويحدد شكل وموضوع الميزانية البلدية عن طريق التنظيم"¹⁸.

أما حسب قانون 21/90 فتعرف الميزانية البلدية بأنها " الوثيقة التي تقدر خلال سنة مدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأس مال وترخص بها "¹⁹.

ومن خلال ما سبق يمكن أن نستنتج بعض عناصر ميزانية البلدية، نجملها فيما يلي:

- **جدول تقديري:** إن النفقات والإيرادات الواردة في جدول الميزانية، ما هي إلا أرقام تقريبية، وتقديرات متوقعة للنفقات والإيرادات، قابلة للتعديل أثناء السنة المالية.²⁰
- **أمر بالإذن والإدارة:** قبل الشروع في تنفيذ الميزانية، فلا بد أن تعرض على هيئة المجلس الشعبي البلدي ثم الجهات الوصية، وذلك للمصادقة عليها وإجازتها لتصبح نافذة المفعول.
- **تحديد شكلها وموضوعها عن طرق التنظيم:** يتحدد شكل وموضوع الميزانية البلدية عن طريق التنظيم كما جاء في المرسوم 71/84 الذي يحدد مدونة الإيرادات والنفقات لميزانية البلدية.

2. أنواع الميزانية البلدية:

تتخذ الميزانية البلدية ثلاثة أشكالاً تتمثل في الميزانية الأولية والميزانية الإضافية والحساب الإداري وهي كما يلي:

1.2. الميزانية الأولية:

هي الميزانية الافتتاحية للسنة الجديدة وتعتبر الوثيقة الأساسية والأصلية، أي عبارة عن كشف إجمالي وبيان تفصيلي لكافة العمليات المالية المقررة خلال السنة، والتي تدرج فيها جميع النفقات والإيرادات السنوية المقدرة، حيث يؤخذ ضمن هذا المشروع تقديرات السنة الحالية بناءً على مشروع الميزانية للسنتين السابقتين مثلاً، والتي يتم من خلالها وضع التقديرات الأولية، ويتم نقل هذا المشروع المعد من قبل أعوان التنفيذ ورئيس البلدية إلى المجلس الشعبي البلدي للتصويت، وفقاً للشروط المنصوص عليها، يكون التصويت عليها قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها،²¹ ثم ترسل إلى السلطة الوصية للمصادقة عليها، ويستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية حتى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة، غير أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود الجزء الثاني عشر (12/1) من مبلغ الاعتمادات للسنة المالية السابقة²².

2.2. الميزانية الإضافية:

عند الانطلاق في تنفيذ الميزانية الأولية يلاحظ أعوان التنفيذ أن الاعتمادات المالية المدرجة ضمن الميزانية غير كافية وتظهر احتياجات جديدة، وقد يعود سببها إلى سوء التقدير أو طول المدة بين تاريخ وضع الميزانية الأولية والمصادقة عليها، فيقوم أعوان المصالح المالية بإعداد الميزانية الإضافية التي يتم من خلالها إعادة تصحيح وموازنة نفقات وإيرادات الميزانية الأولية بالزيادة أو بالنقصان نتيجة الاختلالات التي طرأت أثناء تنفيذ الميزانية الأولية بسبب عدم تحصيل الإيرادات المقدرة أو بسبب ظهور نفقات جديدة، أي هي عبارة عن الميزانية الأولية مضافاً إليها التغييرات في الإيرادات والنفقات وبقاى الحساب الإداري.

بحيث تكون هذه الميزانية المعدلة (الإضافية) تابعة للميزانية الأولية، ويتم التصويت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية المال السنة المالية التي تطبق خلالها، ويمتد أجل تنفيذ الميزانية إلى غاية 15 مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات التصفية وصراف النفقات، أما بالنسبة لعمليات تحصيل الإيرادات فيتم بتاريخ 31 مارس من السنة التالية²³.

3.2. الحساب الإداري:

إذا كانت الميزانية نظرة توقعية لفترة مستقبلية، فإن الحساب الإداري هو الشكل النهائي والفعلي لميزانية البلدية، حيث يعتبر الميزانية الحقيقية للبلدية، وهو بمثابة حوصلة لكل الميزانيات السابقة (الميزانية الأولية والإضافية) حيث يسجل من خلاله العمليات التي سبق وأن خصصت لها اعتمادات مالية وهو يساعد أيضا على دراسة تقدّم إنجاز المشاريع التي التزمت البلدية بإنجازها، وبالتالي فهو عبارة عن بيان للنفقات التي صرفت فعلا، والإيرادات إلى حصلت فعلا.²⁴

وبالتالي فهو يعد بمثابة الميزانية السنوية الفعلية المنفذة خلال السنة المالية، ويظهر على شكل وثيقتين لهما نفس الحسابات، فالوثيقة التي تمسك من طرف البلدية تسمى الحساب الإداري، أما الوثيقة الأخرى التي تمسك من طرف أمين خزينة البلدية (المحاسب) تسمى حساب التسيير، ويتم إرساله إلى مجلس المحاسبة للمراجعة.

ويتم تحضير الحساب الإداري بتلخيص النتائج الإجمالية للسنة المالية السابقة، ووضعها باقي الدفع للمصالح الخاصة بقسمي التسيير والتجهيز للسنة السابقة، وفيما يخص تبويب الميزانية فهي لا تختلف في تبويبها عن الحساب الإداري، إذ تنقسم إلى قسمين هما قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، حيث ترتب النفقات والإيرادات داخل المصالح بالنسبة إلى قسم التسيير من جهة، وبرامج وعمليات قسم التجهيز والاستثمار من جهة أخرى، تبعا للحسابات والمواد وفروعها.

رابعا: تحليل وتقييم إيرادات الجماعات المحلية (إيرادات ميزانية البلدية)

نظرا لضخامة المسؤوليات الملقاة على عاتق البلدية، فقد خصص المشرع إمكانية الاستفادة من بعض المداخل، وفي مقدمتها بعض الضرائب والرسوم المحلية المشتركة بينها، أو الضرائب الوطنية التي تم تخصيص جزء منها لفائدة الجماعات المحلية، وكذلك هناك موارد أخرى تساهم إلى حد كبير في تمويل ميزانية البلدية، وهي إما عبارة عن إعانات مقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية أو مساعدات تقدم من طرف الدولة أو إمكانية اللجوء إلى القروض، أو هبات ووصايا.

1. تشخيص مكونات الجباية المحلية:

تعد الجباية المحلية المورد الرئيسي في ميزانية الجماعات المحلية وخاصة البلدية، كونها تمثل 3/4 من إيرادات ميزانية البلدية، ولقد حدد قانون 08/90 المتعلق بالبلدية في مادته 146 الموارد المالية من الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية، منها الضرائب المشتركة بين الجماعات المحلية وبين الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ومنها العائدة للبلدية بشكل كلي دون سواها، أو الضرائب المشتركة بينها وبين الدولة.

1.1. الضرائب والرسوم العائدة للبلدية دون سواها:

لتمكين البلديات من تحسين مداخلها الذاتية للقيام بالمسؤوليات والمهام المنوطة بها، نص القانون الجبائي فيما يعرف بالجباية المحلية على مجموعة من الضرائب والرسوم تستحق أو تستخلص لفائدة البلديات دون سواها وهي كالتالي:

-**الرسوم العقاري (La Taxe Foncière):** يؤسس الرسم على العقاري على الأملاك المبنية والأملاك غير المبنية في البلدية التي توجد بها الأملاك الخاضعة للضريبة،²⁵ ويعد الرسم العقاري من أهم المصادر المالية على المستوى المحلي التي تعود إلي البلدية بشكل كلي، وذلك نظرا لسهولة تحديد وعائه وجبايته، ويتحدد هذا الشكل من الرسوم على أساس القيمة الإيجارية السنوية أو قيمة رسم الممتلكات العقارية، أو على أساس قيمة الأراضي فقط، ولقد احدث²⁶ هذا الرسم بصفته الحالية بموجب الأمر رقم 67-83، وتم تعديله قانون 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991.

-**الرسوم التطهيري (Taxe d'assainissement):** هو رسم مباشر يدفع سنويا،و يجبى لصالح البلديات بنسبة 100% مقابل خدمات رفع القمامة، حيث نصت المادة 263 من قانون المالية لسنة 1994 انه يؤسس هذا الرسم لفائدة البلديات التي تملك مصلحة مختصة في رفع القمامات المنزلية، ويطبق رسم التطهير سنويا على كل مسكن أو ملكية مبنية واقعة داخل البلديات والمستفيدة من هذه الخدمات الخاصة برفع القمامات المنزلية.²⁷

-**الرسوم على الذبح:**²⁸ هو رسم غير مباشر يجبى كلية لفائدة البلديات التي يقع في إقليمها مذابح البلدية والتي تتم فيه عملية الذبح، وذلك منذ سنة 1970 وفقا لنص المادة 110 بموجب الأمر 69/107 الصادر في 30 ديسمبر 1969 والمتضمن لقانون المالية لسنة 1970، يحصل هذا الرسم عن طريق أمين خزينة البلدية لصالح البلديات التي يقع على ترابها المذبح.

-**الرسوم على السكن:**²⁹ يطبق هذا الرسم على المحلات ذات الطابع السكنى أو المهني الواقعة في البلديات مقر الدائرة، مع العلم أن هذا الرسم كان يطبق في بدايته على بعض الولايات منها الجزائر، وهران، قسنطينة وعنابة، إلا انه امتد بموجب قانون المالية لسنة 2003 ليشمل جميع البلديات لمقرات الدوائر، ويحدد مبلغ الرسم السنوي كما يلي:

- 300 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني؛

- 1.200 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع المهني.

يحصل هذا الرسم من طرف مؤسسة سونلغاز، عن طريق فاتورة الكهرباء والغاز، حسب دورية الدفع، وبالتالي يدفع ناتج هذا الرسم لفائدة البلديات، وهناك أيضا بعض الرسوم التي تعود لميزانية البلدية،

والتي يتم تحديد قيمتها رئيس البلدية بعد المداولة وموافقة السلطة الوصية وفقا للقوانين السارية المفعول، منها الرسم على الحفلات والرسم الخاص على الإعلانات والصفائح، ورسم الإقامة.

1.2. الضرائب والرسم العائدة للبلدية دون سواها:

فيما يخص الرسوم المستحقة لفائدة الجماعات المحلية منح المشرع في بداية الأمر ضريبتين هما الرسم على النشاط المهني والدفع الجزافي، تقسم فيما بينهم حسب نسب معينة، إلا انه مع صدور قانون المالية لسنة 2006 تم إلغاء الدفع الجزافي.

- الرسم على النشاط المهني (Taxe sur Activité Professionnelle): يعد هذا الرسم من أهم الضرائب التي تدخل ضمن الموارد الجبائية للجماعات المحلية، كونه يشمل جميع الأنشطة الاقتصادية، حيث يعتبر رسما على رقم الأعمال أي على مجموع المبيعات من السلع والخدمات، دون احتساب العمليات بين فروع المؤسسة الواحدة،³⁰ ولقد احدث الرسم على النشاط المهني بموجب قانون المالية لسنة 1996، بدلا من الرسم على النشاط التجاري والصناعي (T.A.I.C)، والرسم على النشاط غير التجاري (T.A.N.C)، المعمول بهما قبل الإصلاحات الجبائية لسنة 1992.

ويتحدد معدل الرسم على النشاط المهني حسب المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة بـ 2% ويفرض على رقم الأعمال المحقق، كما توزع حصيلته على الجماعات المحلية حسب الجدول التالي:

جدول رقم (01)

توزيع حصيلة الرسم على النشاط المهني

الرسم على النشاط المهني	حصلة الولاية	حصلة البلدية	حصلة ص، م، ج، م	المجموع
المعدل العام	0,59 %	1,30 %	0,11 %	2%

Source: CODE DES IMPOTS DIRECTS ET TAXES ASSIMILEES Loi n°07/12 du 30 décembre 2007, portant loi de finances pour 2008, P 65.

أما فيما يخص توزيع حصيلة الرسم على النشاط المهني الخاصة برقم الأعمال على نشاط نقل المحروقات عبر الأنابيب، تطبق بنسبة 3% وتوزع حسب الجدول التالي:

جدول رقم (02)

توزيع حصيلة الرسم على النشاط المهني بالنسبة لنقل المحروقات عبر الانابيب

حصلة الولاية	حصلة البلدية	حصلة ص، م، ج، م	المجموع
0,88%	1,96%	0,16%	3%

Source: CODE DES IMPOTS DIRECTS ET TAXES ASSIMILEES Loi n°07/12 du 30 décembre 2007, portant loi de finances pour 2008, P 65.

نلاحظ من التوزيعين السابقين أن حصة البلدية هي الأكبر بالمقارنة مع حصة الولاية وحصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية ومن ثم فإن حصيلته الرسم على النشاط المهني توجه أساسا لفائدة البلدية.

- **الدفع الجزافي (Versement Forfaitaire):** تم إلغاء هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 2006 أحكام المادتين 203 إلى 216 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة

3.1. الضرائب والرسوم المشتركة بين الدولة والجماعات المحلية:

إن اعتماد الجماعات المحلية على بعض الضرائب الآتية من خزينة الدولة لا يكرس بتاتا مسألة استقلالها المالي، وكننتيجة إلى تحسين الوضعية المالية الصعبة التي تعيشها الجماعات المحلية، سعت الدولة في تخصيص جزء من مواردها ولا سيما ضرائبها الوطنية لفائدة الجماعات المحلية.

- **الضريبة الجزافية الوحيدة (I F U):** أحدثت هذه الضريبة بموجب القانون رقم 06/24 المؤرخ في 2006/12/26 المتضمن قانون المالية لسنة 2007، حيث تؤسس ضريبة جزافية تحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل وهي تعوض الضريبة على الدخل والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني،³¹ ويخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة كل من: الأشخاص الطبيعيين الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع والأشياء أو تأدية الخدمات التابعة لفئة الأرباح الصناعية والتجارية عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثة ملايين دينار (3.000.000) بما في ذلك الحرفيون التقليديون، وتكون نسبة توزيع حصيلتها كما يلي:

جدول رقم (03)

يبين توزيع مداخل الضريبة الجزافية الوحيدة

البيان	حصة الدولة	حصة البلدية	حصة الولاية	حصة ص، م، ج، م	غرف التجارة والصناعات التقليدية	المجموع
الضريبة الجزافية الوحيدة	49 %	40.25 %	5 %	5 %	0.75 %	100%

المصدر: المادة: 282-5 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2017، ص: 74

- **الضريبة على الأملاك:**³² هي الضريبة المباشرة الوحيدة المخصصة جزئيا للجماعات المحلية وللدولة، تأسست هذه الضريبة بموجب المرسوم رقم 12/93 المؤرخ في 1993/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1994، وتم إقرارها بموجب قانون المالية لسنة 1994، ويتم توزيع الضريبة على الأملاك بين ميزانية الدولة وميزانية البلديات وحساب التخصيص الخاص رقم 05 302 بعنوان "الصندوق الوطني للسكن" وذلك وفقا للنسب التالية:

جدول (04)

يبين توزيع مداخيل الضريبة على الأملاك

المجموع	الصندوق الوطني للسكن	ميزانية البلدية	ميزانية الدولة	البيان
100%	20%	20%	60%	الضريبة الجزافية الوحيدة

المصدر: المادة: 282-5 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2017، ص74

- الرسم على القيمة المضافة:³³ عرف هذا المعدل عدة تغيرات منذ إحداثه، وابتداء من قانون المالية لسنة 2017، أصبح يطبق بمعدلين هما 9% و 19%، أما توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة فقد عرف عدة تطورات منذ استحداثه، وعموما يمكن توضيح نسب توزيع هذا الناتج حسب الجدول التالي:

جدول (05)

توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة لفائدة الجماعات المحلية في الفترة 2000-2017

المجموع	الهيئات المستفيدة			السنوات
	ص.م.ج.م	الدولة	البلدية	
100%	10%	85%	5%	من 2000 إلى 2005
100%	10%	80%	10%	من 2006 إلى 2016
100%	15%	75%	10%	2017

المصدر: من إعداد الطالب استنادا على قوانين الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، سنة من 2000 إلى 2017

- قسيمة السيارات: هي ضريبة تأسست بموجب قانون المالية لسنة 1996، ويتحدد مجال تطبيقها بمقتضى المادة 299 من قانون الطابع،³⁴ حيث يخضع كل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المالكين لسيارات سياحية أو نفعية مسجلة في الجزائر.

يوزع حاصل القسيمة كما يلي:

80 % لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية؛

20 % لفائدة الدولة.

2. الموارد غير الجبائية للجماعات المحلية:

- موارد ومداخيل الممتلكات: تأتي أهمية الأملاك من كونها تلعب أدوارا أساسية في مجال تمويل الجماعات المحلية، فهي وسيلة مهمة لتنمية الموارد المالية الذاتية إلى جانب الإيرادات الأخرى كالضرائب والرسوم.

- الإعانات المالية: إن معظم الجماعات . إن لم يكن كلها . تحصل على إعانات من الحكومة المركزية وخاصة من الصندوق المشترك للجماعات المحلية، لتغطية نفقاتها.

- القروض: وتستعمل في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تعجز الميزانية المحلية العادية عن تغطيتها، وتتطلب هذه القروض موافقة الحكومة المركزية عليها.

- التبرعات والهبات: تتكون من حصيلة ما يتبرع به المواطنون والمؤسسات والشركات إما بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بالمساهمة في تنفيذ وتمويل أحد المشاريع المحلية.

3. موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL):

انشئ الصندوق المشترك للجماعات المحلية بموجب المرسوم 73-134 المؤرخ في 09/08/1973 تحت وصاية وزارة الداخلية، ويعتبر كمؤسسة عمومية ذات طابع اداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ولقد خصص له المشرع الجزائري جزءا هاما من الضرائب والرسوم المحلية للصندوق والتي تقتطع من موارد الجماعات المحلية بموجب القانون، وكان الهدف من وراء إنشائه الموازنة بين الجماعات المحلية الفقيرة والجماعات المحلية الغنية، وتم تغطية العجز المالي التي تعاني منه اغلب البلديات، ويتمثل نصيب الصندوق من الجباية المحلية حسب النسب التالية:

جدول رقم (06)

يبين مختلف النسب من الضرائب والرسوم العائدة ل ص.م.ج.م.

نوع الضريبة أو الرسم	T.A.P	T.V.A	IFU	قسمة السيارات
نسبة الصندوق المشترك للجماعات المحلية	5, 5%	10%	5%	80%

المصدر: من إعداد الطالب استنادا على قوانين المالية من 2005 الي 2008

خامسا: واقع مردودية الجباية المحلية في الجزائر

من أجل وضع تقييم موضوعي لتطور الجباية المحلية يجب الاستعانة بالأرقام والمعطيات المتعلقة بها، وفي هذا الإطار سوف نلقي نظرة على إحصائيات رقمية تبين تطور الجباية المحلية خلال سنوات معينة بالاستعانة بالجدول التالي:

جدول رقم (07)

يبين نسبة الجباية المحلية من مجموع الجباية العادية خلال الفترة (2010/2015)

البيان	السن	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
الجباية المحلية مليار (دج)		251.7	276.1	368.2	370.5	392.3	450.4	465.9
تسبه نمو الجباية المحلية		-	8.85%	65%	0.62%	5.56%	12.88%	3.32%
الجباية العادية مليار (دج)		1.309	1.548	1.908	2.031	2.091	2.354	2.825
نسبة الجباية المحلية العادية		17.8%	17.8%	19.3%	18.24%	18.75	19.13%	16.5%

SOURCE : Ministère DES Finances ,Direction des Opérations Fiscales.2012 ,

-التقرير السنوي لبنك الجزائر لسنة 2011 و 2015 على الموقع <http://www.bank-of-algeria.dz>

من القراءة الأولية للجدول أعلاه، يتبين لنا أن الجباية المحلية تلعب دورا مهما في تمويل الميزانية المحلية، ولاسيما بعد الإصلاح الجبائي لسنوات التسعينات، حيث انتقل الرقم من 251.7 مليار دج سنة 2010 إلى 465.2 مليار دج سنة 2016، أما إذا ما قورنت بالجبائية العادية فنجد أن نسبة الجباية المحلية الي الجباية العادية لا يتعدى في أحسن الحالات 18.2%. ونستنتج من ذلك قلة حصيلة الجباية المحلية التي تعود أساسا إلى ضعف أهم مكونات هيكل الجباية المحلية ، والتوزيع الغير عادل للإيرادات الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية غير عادل، حيث تستحوذ الدولة بأكثر نصيب من الضرائب وأكثرها دخلا كالضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الدخل والضريبة على إرباح الشركات، في حين تفرض الجباية المحلية على أوعية غير ثابتة وذات حصيلة ضعيفة لا تساعد على تطور مداخيل الجباية المحلية باستثناء الرسم على النشاط المهني، إضافة الي كثرة الإعفاءات والتخفيضات والغاء الدفع الجزافي الذي كان يمثل ما نسبته 23% من إيرادات الجباية المحلية.³⁵

إن هذه النسبة المنخفضة في حصيلة الجباية المحلية لتغطية النفقات العادية، تؤكد الارتفاع المذهل للبلديات العاجزة، من سنة إلى أخرى، كما يظهر ه الجدول (01) ، حيث انتقل العدد من 620 بلدية سنة 2002 إلى 1090 بلدية سنة 2012، وبديون اجمالية بلغت 11.600 مليون دينار، ورغم مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية عن طريق منحة التوازن، في محاولة منه لتغطية العجز الا انه معظم البلديات مازالت تعاني من حالة عجز مالي وبديون تتراكم كل من سنة الى أخرى، ويرجع تزايد هذا العجز الي عدة أسباب منها احتكار السلطات المركزية لأهم مصادر التمويل خاصة الموارد الجبائية، مثل الرسم علي القيمة المضافة والضريبة علي الدخل الإجمالي والضريبة علي أرباح الشركات، الي جانب ضعف أهم مكونات هيكل الجباية المحلية، وصعوبة تحديد وتحصيل هذه الموارد المحلية، إضافة الي محدودية تدخلاتها الاقتصادية عن طريق الاستثمارات المحلية، وكذلك ضعف مداخيل املاكها.

جدول رقم (08)

تطور البلديات العاجزة للفترة (2001-2012)

البيان	السن	2002	2003	2005	2006	2008	2010	2012
عدد البلديات العاجزة		620	660	792	779	929	1159	1090
مبلغ العجز مليون (دج)		1.963	1.904	3.804	3.500	6.500	8.730	11.600
مبلغ اعانة التوازن مليون (دج)		1.000	998	2.968	2.520	5.471	7.728	8.824
نسبة التغطية		51%	52.4%	78%	72%	84%	88.5%	76%

المصدر: بسمه علمي، تعبئة الموارد الجبائية للسلطة المركزية واثارها علي عجز البلديات في الجزائر بالإشارة ببلديات ولاية تبسة، على الموقع الالكتروني الي: <https://www.asjp.cerist.dz/> /20/6/17، تاريخ الزيارة: 2017/09/02

1. تحديات الاستقلالية المالية للجماعات المحلية:³⁶

إن مشكلة الجماعات المحلية تكمن في عدم كفاية مواردها المالية لتأدية الأعمال المنوطة بها، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب:

- القيود الدستورية والتشريعية التي تفرضها الأنظمة في الدول المختلفة في مجال فرض الضرائب والاقتراض ونحوهما؛
- صغر الرقعة الترابية لبعض الجماعات مما يحول دون الحصول على الموارد الكافية ذاتياً؛
- صعوبة تحديد وتحصيل الناتج الجبائي وما يتطلبه من إجراءات محدودة المعالم وواضحة من حيث وعاء الضريبة ونسبتها، وكذلك موعد تحصيله؛³⁷
- احتكار السلطات المركزية لأهم مصادر التمويل خاصة الموارد الجبائية، مثل الرسم على القيمة المضافة والضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات؛
- معظم المرافق المحلية التي تمول عن طريق الرسوم المحلية لا تكاد تغطي نفقاتها، مما يتعذر على الجماعات المحلية الحصول على موارد مالية جديدة؛
- تشكل القروض المحلية التي تمول بها بعض المشروعات عبئاً على ميزانيات الجماعات المحلية؛
- أن إعانات الحكومات المركزية للسلطات المحلية تتضمن بعض الشروط التي تقيد حرية واستقلال الجماعات المحلية في التصرف هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تؤدي إلى قيام نوع من الإدارة المشتركة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية مما يضعها تحت سيطرة الحكومة المركزية.

وهناك معوقات متعلقة بالتشريع الضريبي:

- من حيث مركزية التشريع الضريبي: يتم إحداث الضرائب والرسوم مركزياً، وكذا تخصيصها وتعديلها وهذا ما قد ينعكس سلباً على ميزانيات الجماعات المحلية بإقصاء المبادرات المحلية في إحداث ضرائب ورسوم تعد مصدراً مهماً لكون المسؤولين المحليين أقرب بكثير من المواطن المحلي عموماً، والمكلف المحلي خصوصاً، سيما وأن الموارد الجبائية المحلية غير كافية لتمويل النفقات المحلية.³⁸
- من حيث سلطة تحديد الوعاء الضريبي: تقوم الدولة بموجب القوانين تحديد كل أنواع الضرائب وأوعيتها، سواء تلك التي تعود حصيلتها كلياً أو جزئياً إلى الجماعات المحلية؛ حيث إن هذه الأخيرة لا تتمتع بأية حرية في تحديد الوعاء الضريبي أو فرض ضرائب معينة، بينما

تمنح للمجالس الشعبية البلدية سلطة فرض رسوم للإقامة والتطهير والحفلات بموجب مداوات تتم المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية.

• من حيث سلطة تقدير معدل الضريبة: تقوم الدولة بموجب القوانين الإخضاع في كل الضرائب والرسوم، وتحدّد مجالاً يتضمّن الحد الأقصى والحد الأدنى لمبالغ عددٍ من الضرائب والرسوم.

• من حيث الجهة القائمة بالتحصيل: تقوم الدولة بجاية كل الضرائب من جهة، وتقوم بتوزيعها وتحويلها إلى مختلف الهيئات المحددة والبلديات المعنية من جهةٍ أخرى، وليس من صلاحيات البلديات متابعة التحصيل أو متابعة المتخلفين عن الدفع، في حين تتمتع البلديات بسلطة تحصيل بعض الرسوم بطريقة مباشرة؛ لكون هذه الرسوم تُدفع مقابل خدماتٍ أدتها لهم.

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

ومما تجدر الإشارة إليه، أن الإعانات التي يقدمها الصندوق أو الدولة، غالباً ما تكون مرفقة بتعليماتٍ وشروط عن كيفية استعمال هذه الاعتمادات، هذا من جهة، وأن موازنة البلدية خاضعة لمصادقة مصالح الوصاية من جهةٍ ثانية.³⁹

2. بعض الاقتراحات لتقوية نجاعة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية:

تتمثل في النقاط التالية:

• رغم تخصيص المشرع بعض الضرائب المشتركة بين الدولة والجماعات المحلية، إلا أن هذا غير كافي بحيث يجب أن تستند هذه النسب المخصصة إلى دراسة ميدانية حتى تعكس الاستقلالية الجبائية للجماعات المحلية؛

• إعطاء سلطات أكبر لهذه الجماعات في إدارة الميزانيات المحلية بحيث تكون لها ميزانيات مستقلة يتم إعدادها واعتمادها على المستوى المحلي، ومنح سلطات أكبر للقيادات المحلية، بما يمكنها من النقل بين بنود الموازنة، ومن ثم زيادة درجة رشادة استخدام الموارد المالية المخصصة للمشروعات المختلفة؛

• إعادة الاعتبار للضرائب والرسوم المحلية وتوسيع نطاق تطبيقها تعزيز مبدأ الاستقلالية المالية؛

- محاولة الرفع من نسب الضرائب المشتركة بين الدولة والجماعات المحلية مثل الرسم على القيمة المضافة نظرا لمرد وديتها الكبيرة؛
- فرض حقوق على الخدمات التي تقدمها الجماعات المحلية لتأمين موارد مالية جديدة؛
- وضع آليات تحصيل محكمة وفعالة وتطوير أساليبها؛
- مكافحة ظاهرة الغش والتهرب الضريبي وتطبيق إجراءات ردية للحد منها؛
- إمكانية إعطاء الحق في تأسيس ضرائب ورسوم محلية تتولى المجالس المحلية صلاحية تحديد معدلها والتصويت عليها في حدود الهامش المسموح من قبل المشرع؛
- تجميع الإيرادات الناتجة من أملاك البلدية؛
- إصلاح البيئة التنظيمية للاستثمارات لدعم التدخلات الاقتصادية للبلديات لزيادة مصادر التمويل المحلي، مما يؤدي إلى تقليص وتخفيف من الاعتماد على الدعم المركزي (المنح والمساعدات الحكومية والقروض)، مما يضمن دعم الاستقلالية المالية لهذه الهيئات.
- التخفيف من حدة الوصاية الإدارية.

سادسا: إجراءات الرقابة على ميزانية البلدية

إن الجماعات المحلية لا تتمتع باستقلالية مطلقة في مباشرة اختصاصاتها، بل تخضع للوصاية الإدارية، أي لرقابة السلطة المركزية تحقيا للانسجام في تنفيذ السياسة العامة للدولة، حيث يكون الحق للسلطة المركزية في تعيين بعض أعضائها، ذلك إلى جانب الأعضاء المنتخبين،⁴⁰ وفيما يلي الهيئات المختصة في عملية الرقابة المالية:

1. رقابة المجالس الشعبية البلدية والسلطة الوصية:

1.1. رقابة المجالس الشعبية:

لقد نص القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية وحسب المادة 61 منه، على أن الجماعات الإقليمية تخضع للرقابة على تنفيذ ميزانيتها لمجالسها المتداولة، وعليه فإن للمجلس الشعبي البلدي الحق القانوني لمراقبة تنفيذ ميزانية البلدية، وتعتبر رقابة المجلس رقابة سابقة ولاحقة وذلك عن طريق دراسة مشاريع الميزانيات المقدمة لها من أجل تعديلها والمصادقة عليها، مثل دراسة الميزانية الأولية والمصادقة عليها ودراسة مشروع الميزانية الإضافية والمصادقة عليه ويتابع سير تنفيذها في إطارها الرسمي.⁴¹

2.1. رقابة السلطة الوصية:

هذا النوع من الرقابة يمارس من طرف موظفين مختصين نظرا للأهمية البالغة التي تلعبها الرقابة المالية أثناء تنفيذ وتطبيق الميزانية، وذلك للمحافظة على ميزانية متوازنة، من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية لكافة المواطنين، والسير الحسن للإدارة المحلية والمرافق العامة، وضمان وحدة الدولة وصيانة الاتجاه الإداري العام، والأشخاص الموكلة إليهم مهام الرقابة على ميزانية البلدية الوالي أو رئيس الدائرة.⁴²

2. رقابة المفتشية العامة للمالية:

المفتشية العامة للمالية هي هيئة أنشأت بمرسوم 53/80 المؤرخ في 04 / 03 / 1980، كما حددت اختصاصات المفتشية العامة للمالية بمراقبة التسيير المالي لكل المرافق والمؤسسات العامة والجماعات والمحلية كما يمكن لها أن تختص بمراقبة المؤسسات العامة وكل الوحدات الاقتصادية التي للدولة نصيب في رأسمالها.⁴³ ويحدد وزير المالية كل سنة برنامج عمل لهذه المفتشية، وقد تم صدور مرسوم تنفيذي رقم 92 / 32 المؤرخ في 20 جانفي 1992 والمتضمن تنظيم هيكلها المركزية ومصالحها الخارجية وصلاحياتها. وتتمثل رقابة هذه الأخيرة في نوعين من الرقابة:

- تفتيش كل حسابات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وذلك بالانتقال إلى عين المكان بدون إعلامهم.
- وقد تتمثل هذه الرقابة في زيارات عادية بحيث يعلم المفتش العام المرفق أو المؤسسة العامة التي ينبغي مراقبتها، ويحدد التاريخ الذي ستم فيه هذه الزيارة، وإذا تبين لها أن التسيير المالي للهيئة المعنية بالرقابة غير مطابق للقوانين فإنها تأمر بدفع غرامة مالية أو تحرير تقرير عن هذه المخالفة وتحيله إلى الجهة القضائية المعنية لتفصل الأمر.

3. رقابة مجلس المحاسبة:

أسس هذا المجلس بموجب الأمر 57/ 76 المؤرخ في 22/11/1967، ويختص مجلس المحاسبة المكلف بالمراقبة البعدية على كل النفقات المتعلقة بالدولة وبالجماعات المحلية والمؤسسات العمومية مهما كان نوعها، وتم تعديله بالقانون رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، وللمجلس الحق في رقابة تنفيذ الميزانية وبمساعده في ذلك الحسابات الختامية، حسابات التسيير، الحساب الإداري المودعة من قبل المحاسبين العموميين والأمرين بالصرف، وتجري هذه الرقابة بمقر المجلس أو بالغرفة الجهوية التابعة له وذلك بناء على الملفات المودعة، كما أن الرقابة تسمح بمد المخالصة للأمرين بالصرف وكذا الإيراد بالنسبة للمحاسب إذا أثبت صحة الحسابات.

خاتمة:

على اعتبار الجماعات المحلية كشريك للدولة يحتم ولا شك أن تقوم هذه الجماعات بأدوار كبيرة ومتنوعة على جميع المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لذلك يقتضي نظام الجماعات المحلية الاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة تمكنها من تنفيذ الاختصاصات الموكلة إليها وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، بحيث تعتبر فترة الإصلاحات ما بعد 1990 ذات أهمية خاصة لما تميزت به من تقلبات اقتصادية وسياسية، حيث قامت الدولة بمجهودات كبيرة في سبيل إصلاح المنظومة المالية المحلية ولاسيما الموارد الجبائية، والتي شكلت قفزة نوعية أدت للنهوض بميزانية الجماعات المحلية، وذلك من خلال الجباية المحلية التي تلعب دورا مهما في تمويل الميزانية المحلية.

رغم الأهمية البالغة للجباية المحلية بوصفها أحد الروافد الرئيسة في مجال الإيرادات الجبائية للبلديات، إلا أن الاستغلال الأمثل لها لم يرقى إلى المستويات المطلوبة، ونستنتج من ذلك أن التوزيع الأفقي (أي بين الدولة والجماعات المحلية) غير عادل، حيث تستحوذ الدولة بأكبر نصيب من الضرائب وأجودها كالرسم على القيمة المضافة والضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات، في حين تفرض الجباية المحلية على أوعية غير مضمونة التحصيل، كما أن مداخيلها ضعيفة لا تساعد على تطور الإيرادات الجبائية لميزانية الجماعات المحلية، وبالتالي مازالت البلديات تعتمد على الدعم الحكومي على شكل منح وإعانات مثل منحة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، التي تشكل النصيب الأكبر من إيراداتها، ونتيجة للمشاكل والاختلالات المالية والاقتصادية التي تعاني منها الجماعات المحلية، لذلك فهي تحتاج إلى المزيد من الجهود لتفعيل دورها في تحقيق إيرادات أكبر تؤدي إلى توفير موارد مالية كبيرة للبلديات تستطيع من ورائها تمويل ميزانيتها، وهذا من خلال ما يلي:

- إصلاح البيئة التنظيمية للاستثمارات البلدية المحلية والعمل على مراجعة القوانين والإجراءات بصفة دورية بهدف تطويرها وجعلها أداة لجذب الاستثمارات بدل أن تكون عائقا لها؛
- منح مجموعة من الحوافز المتعلقة بالاستثمارات البلدية، لجذب المستثمرين وتحفيزهم على الدخول في مجال الاستثمارات البلدية؛
- تأطير وتأهيل الموارد البشرية وخاصة الهيئات المنتخبة أو الموظفين الذين يساهمون على تنفيذ قرارات المجالس المحلية؛
- ضرورة تحسين مستوى الإدارات المختصة بالاستثمارات البلدية، ومنحها الصلاحيات والتفويض اللازم لأداء مهامها؛

- تعزيز دور القطاع الخاص في مجالات إنشاء المرافق والتجهيزات والخدمات البلدية وتشغيلها وتمويلها؛
- تدعيم التوجه نحو ترشيد الإنفاق العام عن طريق تشكيل فريق عالي المستوى من حيث الخبرات والتأهيل العلمي، لإجراء دراسة تهدف إلى إعادة النظر بالسياسات المتبعة في تحديد أولويات الإنفاق العام على النشاطات المختلفة، والتأكد من جدواها الاقتصادية والاجتماعية، وصولاً إلى الاستخدام الأمثل للموارد.

ومن ثم فإنه يمكن التفكير مستقبلاً في جعل الجماعات المحلية وبالخصوص البلديات تتمتع بموارد مالية محلية المصدر مما يعطيها درجة أكبر من الاستقلالية المالية، لان هذا الاستقلال أو شبه الاستقلال المالي سوف يمكنها من تحقيق أهدافها وفقاً لأولياتها المحلية وخدماتها ذات الخصائص المنبثقة من طبيعة المنطقة ومواردها البشرية والمادية واحتياجات سكانها، بعيداً عن السياسات الكلية التي تملي عن طريق الهيئات المركزية.

الهوامش والمراجع:

- ¹ عبد الغني عبد الله بسيوني، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1987، ص:9.
- ² طارق المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص:320.
- ³ محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1999، ص:14.
- ⁴ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار النشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص:54.
- ⁵ علي خطار شنطاوي، الإدارة المحلية وتطبيقها في الأردن وفرنسا، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ط5، 2001، ص:16.
- ⁶ محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص:147.
- ⁷ مرجع نفسه، ص:144.
- ⁸ جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص:14-15.
- ⁹ خالد عمر عبد الله باجنيد، اللامركزية وأثرها على زيادة الكفاءة والفعالية الإدارية على النطاق المحلي، موقع الانترنت: <http://www.araburban.com>، تاريخ الإطلاع: 2017/10/01
- ¹⁰ ناصر لباد، القانون الإداري: التنظيم الإداري، منشورات دحلح، الجزائر، ص:61.
- أيضا: سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1975، ص:66.
- ¹¹ هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص:10-13.
- ¹² هاني علي الطهراوي، مرجع سبق ذكره، 2004، ص:13.
- ¹³ نفس المرجع، 2004، ص:14.
- ¹⁴ المادة 15 و16 من الدستور الجزائري. 1989 .

- ¹⁵ -المادة 01 من قانون 09/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية (ج،ج،د،ش) المؤرخة في 11/04/1990، العدد 15.
- ¹⁶ الميثاق الوطني، ص: 16.
- ¹⁷ المادة: 01، من قانون 08/90، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية (ج،ج،د،ش) المؤرخة في 11/04/1990، العدد 15 .
- ¹⁸ المادة: 149 من قانون 08/90، مرجع سبق ذكره.
- ¹⁹ -قانون رقم 21/90 المؤرخ في 15/08/1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية (ج،ج،د،ش) المؤرخة في 18/09/1990، العدد 35 .
- ²⁰ محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، عمان، 2008، ص: 4.
- ²¹ المادة 152 من قانون 08/90، مرجع سبق ذكره.
- ²² المادة: 139، 142، نفس المرجع.
- ²³ المادة: 143، 149، من قانون 08/90، مرجع سبق ذكره.
- ²⁴ سوزى عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص: 274.
- ²⁵ المادة: 261 من قوانين الضرائب، المديرية العامة للضرائب، منشورات الساحل، 2005، ص: 122.
- ²⁶ الأمر رقم 83/67 المؤرخ في 02/06/1967، والمتضمن القانون المعدل والمكمل لقانون المالية لسنة 1967، الجريدة الرسمية (ج. ج. د. ش) المؤرخة في 09/06/1967، العدد 47.
- ²⁷ عبد المجيد قدي، عبد المجيد قدي، النظام الجباي الجزائري وتحديات الألفية الثالثة، مداخلة في الملتقى الوطني الأول حول الاقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة، جامعة سعد دحلب، البلدة، 20-21 ماي 2002، 2002، ص: 5.
- ²⁸ المديرية العامة للضرائب، قانون الضرائب غير المباشرة، نشرة 1997، ص: 126-129.
- ²⁹ لمادة 67، من قانون رقم 11/02 المؤرخ في 24/12/2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2002، الجريدة الرسمية المؤرخة في 25/12/2002، العدد 86، ص: 24 .
- ³⁰ المادة: 6 من قانون المالية التكميلي، لسنة 2001.
- ³¹ المادة 2 من قانون 24/06 المؤرخ في 26/12/2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، الجريدة الرسمية (ج.ج.د.ش) المؤرخة في 27/12/2006، العدد 85، ص: 3.
- ³² المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 31/12/1993 المتضمن لقانون المالية لسنة 1994 والمعدلة للمادة 281 مكرر 8 من ق. ض م.
- ³³ Graba Hachemi, Les Ressources Fiscale Des Collectivités Locales, Edt .ENAG, 2000, P 23.
- ³⁴ المادة 299 من قانون الطابع، قوانين الضرائب، مرجع سبق ذكره، 2005، ص: 633.
- ³⁵ بومدين حسين، تقييم فعالية النظام الضريبي في الجزائر، مجلة الابتكار والتسويق، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، الجزائر، العدد الثاني، ص: 163.
- ³⁶ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص: 184.
- ³⁷ Guy gilber, alain gheurant : la fiscalité local en question, Montch restein , ETA , 1998,p65.
- ³⁸ حميد بوزيدة، النظام الضريبي الجزائري وتحديات الإصلاح الاقتصادي في الفترة (1992-2004)، مرجع سبق ذكره، ص 215 .

³⁹جمال يرقى، الجباية المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في الجزائر ودورها في التنمية المحلية، علي الموقع الإلكتروني، <http://blastak.blogspot.com> تاريخ الزيارة 2017/09/12.

⁴⁰Rivero (J), *Droit Administratif*, Dolloz, 3^{eme} ed, Paris, 1977, P 310.

⁴¹المادة 61 من قانون 21/90، مرجع سبق ذكره.

⁴²رحى كريمة، بركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، باتنة، يومي 1 و 2 ديسمبر 2004، ص 15.

⁴³حسن الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2001، ص: 148.