

إشكالية تعبئة الموارد المالية للبلدية بين الواقع وسبل التفعيل

لحول كمال

طالب دكتوراه تسيير المالية العامة

kamel1667@hotmail.fr

الملخص: تعتبر التنمية المحلية القاعدة الأساسية لتحقيق التنمية الشاملة، وعلى هذا الأساس تعد تعبئة الموارد المالية المحلية والتوجيه الأمثل لنفقاتها الهدف الجوهري في ميزانياتها، ومن خلال هذا البحث سوف نحاول معالجة إشكالية وسبل تفعيل تحصيل الموارد المالية للبلدية، وقد توصل البحث إلى نتيجة رئيسية مفادها أن ضعف الموارد المالية للبلدية غير مرتبط بحجم الوعاء الضريبي للبلدية، وإنما هو ناتج ضعف التسيير الإداري الذي لم يواكب اتساع هذا الوعاء وتطور النشاط الاقتصادي والاجتماعي المحلي (عدم مواكبة التسيير الإداري المحلي لاتساع وتطور الوعاء الضريبي وزيادة مهام البلدية).

الكلمات المفتاح: ميزانية البلدية، إيرادات البلدية، تفعيل الموارد المالية للبلدية.

Abstract: The local development is the principal basis for achieving the global development. On this basis, the mobilization of local financial resources and the optimal direction of their expenditures are the main objective of their budgets. Through this research we will try to address the problematic and ways of activating the collection of the municipality's financial resources. The weakness of the municipality's financial resources is not related to the size of the municipality's tax base, but rather to the result of poor administrative

management, which was not accompanied with the expansion of this base and the development of local economic and social activity. The administrative management is not keeping up with the expansion and the development of tax base ,and the increase of municipality's functions).

Key words: Budget communal– recette communal –Activation des ressources financières communal.

مقدمة:

يحتل موضوع التنمية المحلية مركزا مهما بين مواضيع التنمية، ذلك أنها عملية ومنهج يمكن من خلاله الانتقال بالمجتمع من حالة التخلف والركود، الى وضع التقدم والارتقاء الى ما هو أفضل وسد وتلبية الاحتياجات الأساسية للسكان المحليين بجهودهم الذاتية وبمساندة من الهيئات الحكومية. وبالعودة الى نص المادة 03 من قانون البلدية 2011 نجدتها تنص على أن البلدية تساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه، وبذلك يتضح أن البلدية هي النواة الرئيسية للتنمية المحلية، وذلك بالنظر إلى الصلاحيات التي أوكلت لها، والممثلة خاصة في: التهيئة والتنمية، التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز، السكن، التعليم الأساسي وما قبل المدرسي. تكفل البلدية بالأعباء والمهام الموكلة إليها قانونا يستوجب توفر موارد مالية، توفرها البلدية من مصادر مختلفة قد تكون داخلية (ذاتية) وقد تكون خارجية. غير أن حجم هذه الموارد أضحي لا يتوافق وحجم الصلاحيات المحلية المتنامية، وتذهب أغلب الآراء إلى عدم كفاية هذه الموارد يرجع إلى استنثار الإدارة المركزية بحصة الأسد من الجباية العادية، واستحواد المدن الكبرى دون سواها على الأنشطة الاقتصادية. إلا أنه لا يمكن الأخذ بهذه الأسباب، إلا إذا كانت البلدية قد حصلت فعلا كل الموارد التي تعود إليها، الأمر الذي لا نجده فعلا على ارض الواقع، وهو ما يقودنا إلى القول بان السبب الرئيسي لنقص

الموارد المالية للبلدية يعود إلى عدم تعبئة كل مواردها، وهو ما يدفعنا للاستفسار حول العوائق التي تقف دون تعبئة البلدية لمواردها المالية؟

للإجابة على التساؤل المطروح تم تقسيم البحث إلى أربعة عناصر أساسية هي:

✍ الإطار النظري والمفاهيمي لميزانية البلدية.

✍ إيرادات البلدية

✍ عوائق تعبئة الموارد المالية للبلديات.

✍ سبل تفعيل تحصيل الموارد المالية للبلديات.

✍ خلاصة

I/ الإطار النظري والمفاهيمي لميزانية البلدية

تتمثل الجماعات المحلية طبقا لأحكام الدستور الجزائري في البلدية والولاية والتي متعها التشريع بالاستقلالية المالية وذلك بأن خصها بميزانية ترصد فيها جميع نفقاتها ومواردها.

1/تعريف ميزانية البلدية:

تعرف ميزانية البلدية على أنها جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار¹، كما أنها تعد لمدة سنة مدنية².

نستخلص من التعريف أن ميزانية البلدية تتضمن الخصائص التي تميز الميزانيات العامة وهي:

-**الطابع التقديري:** تعتبر الميزانية من الناحية الاقتصادية بمثابة خطة للأداء المالي بما تتضمنه

من تقديرات لحجم النفقات والإيرادات العامة خلال فترة زمنية مقبلة³.

-**الطابع الترخيصي:** الميزانية هي رخصة مقدمة من المجلس المنتخب للرئيس (الأمر بالصرف)،

لقيام بعملية صرف النفقات المعتمدة وتحصيل الإيرادات في إطار تنفيذ الميزانية.

-**الطابع السنوي:** هناك ميزانية واحدة لكل سنة مالية تعد بشكل دوري.

2/تشكيل ميزانية البلدية:

تتشكل ميزانية البلدية من وثيقتين أساسيتين: الميزانية الأولية، والميزانية الإضافية.

1-2/الميزانية الأولية (le budget primitif): تتضمن هذه الوثيقة التقديرات الأولية

للإيرادات المتوقعة والنفقات الممنوحة للسنة المالية المقبلة، وهي تعد قبل السنة التي تطبق خلالها⁴.

2-2/الميزانية الإضافية (le budget supplémentaire): هي عبارة عن وثيقة مالية تعديلية

تكميلية للميزانية الأولية، يتمثل دورها في إعادة النظر في الميزانية الأولية قصد تصحيحها بإجراء معادلة بين الإيرادات والنفقات خلال السنة المالية تبعا لنتائج تنفيذ ميزانية السنة السابقة⁵.

وزيادة على الميزانية الإضافية يرخص المجلس الشعبي البلدي، في حالة الضرورة وبصفة استثنائية، التصويت على انفراد على اعتمادات تسمى:

2-3/الاعتمادات المفتوحة مسبقا (Les ouvertures de credit): وهي اعتمادات تفتح قبل

التصويت على الميزانية الإضافية⁶.

2-4/الترخيصات الخاصة (les autorisations specials): وهي الاعتمادات التي تقرر

وتفتح بعد التصويت على الميزانية الإضافية⁷.

يتحدد فتح هذين النوعين من الاعتمادات بتوفر موارد جديدة⁸.

3/هيكل الميزانية:

تشتمل ميزانية البلدية على قسمين، يتفرع كل قسم منها إلى إيرادات ونفقات:

-قسم التسيير: يتفرع الى قسمين فرعيين الأول يتعلق بنفقات التسيير والثاني بموارد التسيير.

-قسم التجهيز والاستثمار: الذي يحتوي بدوره على قسم فرعي للتجهيز وقسم فرعي للاستثمار.

4/دورة الميزانية

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

4-1/التحضير: تتحمل السلطة التنفيذية مهمة تحضير الميزانية ممثلة في رئيس المجلس الشعبي

البلدي⁹، وهذا بمساعدة الأمين العام والمصالح المختصة وفقا لتعليمات وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية، ولتمكينها من تحضير ميزانيتها، يبلغ مدير الضرائب للولاية كل سنة البلديات بمبلغ التحصيل المنتظر فيما يخص الضرائب والرسوم التي تقوم مصالحه بتحصيله لفائدة هذه الجماعة، ويتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في ميزانية السنة على أساس آخر النتائج المعروفة للتحصيل.

4-2/التصويت: يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية¹⁰، ضمن شروط ومواعيد

محددة قانونا¹¹، إذ يجب التصويت على الميزانية المحلية بصفة إلزامية على أساس التوازن¹²، كما يشترط

أن تنص على النفقات الإجبارية بالنسبة لميزانية البلدية، وحددت تواريخ التصويت على الميزانية الأولية

إلزاما قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تنفيذها. ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها، فقط على التغييرات التي مست الميزانية الأولية.¹³

4-3/المصادقة: تشكل المصادقة على الميزانية إجراء إلزاميا يسمح للسلطة الوصية¹⁴ التأكد من مدى احترام الجماعة المحلية عند وضعها للميزانية لأحكام التشريعية الخاضعة لها، ولتحقيق ذلك مكن المشرع السلطة الوصية من أداة قانونية فعالة تتمثل في سلطة الحلول¹⁵، وفي المجال المالي على الخصوص، يمكن للسلطة الوصية أن تمارس الحلول في ثلاث حالات:

- حالة التصويت على الميزانية غير متوازنة، وتمسك المجلس الشعبي البلدي بميزانية غير متوازنة بعد إرجاعها إليه لتصحيحها، تحل السلطة الوصية محله وتقوم بضبطها وإرجاع التوازن¹⁶،
- حالة عدم قيد النفقات الإجبارية، تضبط الميزانية تلقائيا من طرف الوالي خلال 08 أيام التي تلي تاريخ الاعذار.

- حالة عدم ضمان امتصاص عدم التوازن الحاصل أثناء التنفيذ، يتولى الوالي هنا اتخاذ التدابير التصحيحية الضرورية التي تمكنهم من امتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية¹⁷.

4-4/التنفيذ: إن تنفيذ الميزانية تعني تحصيل الإيرادات وصرف النفقات وتمر العمليتين بمراحل يتكفل بها أعوان المحاسبة العمومية.

II/إيرادات البلدية:

تصنف موارد البلدية بعدة تصنيفات تتمثل في:

التصنيف الإداري: يبرز زيادة على الطبيعة القانونية للإيراد مصدره التمويلي، ويحصر التمويل في

شقين

المصادر الذاتية أو الداخلية، والمصادر الخارجية.

التصنيف الجبائي: حسب هذا التقسيم تصنف الموارد المالية حسب مصدرها الجبائي أي حسب

طبيعة المصدر القانوني ويضم هذا التقسيم: المصادر المالية الجبائية، والمصادر المالية غير الجبائية.

التصنيف حسب ترتيب المخطط المحاسبي: وهو التصنيف الأكثر استعمالا، ويتم فيه تصنيف

الإيرادات إلى إيرادات التسيير وإيرادات التجهيز.

ولأن التصنيف الإداري يسهل استنتاج مدى استقلالية الجماعات المحلية وسلامتها المالية بالنظر

إلى حجم مواردها الذاتية أو مدى تبعيتها وعدم استقلالها المالي بالنظر إلى حجم الإعانات المالية التي

توفرها لها السلطات الوصية، فسيتم دراسة موارد البلدية بالاعتماد عليه.

1-1 / المصادر الذاتية (الداخلية): ويمكن تصنيفها إلى إيرادات تعود كلياً إلى البلدية، وإيرادات يعود جزء منها إلى البلدية.

1-1-1 إيرادات تعود كلياً للبلدية: يمكن تقسيمها إلى إيرادات جبائية وإيرادات غير جبائية

1-1-1-1 / الإيرادات الجبائية:

أجاز القانون للبلدية تحصيل الموارد ذات الطبيعة الجبائية¹⁸، الشيء الذي جعلها تتمتع بالاستقلال المالي غير أن حدود هذا الاستقلال تبقى ضيقة لكون أن وضع الضريبة والإذن بتحصيلها من اختصاص القانون وحده*،

تتفرد البلدية على الخصوص بحاصل ضريبتين: الرسوم العقارية ورسوم التطهير.

أ- الرسوم العقارية: أسس قانون الضرائب المباشرة لفائدة البلديات رسماً سنوياً على العقارات المبنية ورسماً آخر على العقارات غير المبنية.

* الرسم العقاري على الملكيات المبنية: يؤسس هذا الرسم باسم مالكي العقارات، أو المنتفعين منه، ويتم احتسابه على أساس القيمة الإيجارية الجبائية لهذه الملكيات المحددة حسب المتر مربع حسب المنطقة والمناطق الفرعية.

الرسم على الملكيات المبنية = القيمة الإيجارية للمتر المربع X مساحة الملكية X المعدل.

ويحدد بعد تطبيق تخفيض 02 % لكل سنة حتى يؤخذ عامل التقادم في الاعتبار على أن لا يتجاوز هذا التخفيض حداً أقصى قدره 25 بالمائة¹⁹.

وقد حددت نسب الرسم العقاري بتطبيق معدل قدره 03 % من القيمة الإيجارية الجبائية بالنسبة للملكيات المبنية، غير أن هذا المعدل يصل إلى 10 % في حالة عدم شغل هذه العقارات المبنية والمملوكة للأشخاص الطبيعية بصفة شخصية وعائلية، أو عن طريق الأيجار²⁰.

تحدد القيمة الإيجارية الجبائية لكل منطقة وفقاً لجداول منظمة لهذا الرسم.

أما المعدل المطبق على الأراضي التي تشكل ملحقاً للملكيات المبنية محدد كالتالي:

المساحة م ²	أقل أو تساوي 500	تفوق 500 م ² أو تساوي 1000	عندما تفوق 1000
المعدل %	05	07	10

* الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية: يحتسب الرسم على أساس القيمة الإيجارية الجبائية

للملكيات غير المبنية المعبر عنها بالمتر المربع أو الهكتار (الأراضي الفلاحية) تبعا للمساحة الخاضعة للضريبة، وتحدد نسبة الضريبة كما يلي²¹:

بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في المناطق غير العمرانية 05 %

بالنسبة للأراضي العمرانية:

المساحة م ²	أقل أو تساوي 500	تفوق 500 م ² أو تساوي 1000	عندما تفوق 1000
المعدل %	05	07	10

بالنسبة للأراضي الفلاحية 03 %

ب-رسم التطهير: تضمن هذا الاقتطاع في الأصل رسمين، رسم رفع القمامة المنزلية، والرسم الخاص بالصب في المجاري، غير أن قانون المالية لسنة 1994 ألغى الرسم الخاص بالصب في المجاري من قانون الضرائب المباشرة.

*رسم رفع القمامة المنزلية: يؤسس هذا الرسم لصالح البلديات التي تقوم فيها مصلحة لرفع القمامة المنزلية، وهو يفرض سنويا على جميع الممتلكات المبنية الخاضعة للرسم العقاري، ومنه يعتبر هذا الرسم ملحقا بالرسم العقاري، ويحدد مبلغ هذا الرسم كالتالي²²:

- ما بين 1000 دج و 1500 دج على كل محل ذي استعمال سكني،

- ما بين 3000 دج و 12.000 دج على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما

شابهه،

- ما بين 8000 دج و 23.000 دج على كل أرض مهياة للتخيم والمقطورات،

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

أو ما شابهه، ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه.

ج-حقوق الاحتفال: يؤسس في المناطق التي تنظم فيها احتفالات الأفراح العائلية مع الموسيقى²³

يكلف به الأشخاص المستفيدون من رخصة الشرطة المقررة لهذا الغرض، يدفع الرسم بواسطة سند قبض مسلم من طرف البلدية وذلك قبل بداية الحفل، وتحدد تعريفة هذا الرسم كما يلي²⁴:

500 دج إلى 800 دج عن كل يوم عندما لا تتعدى مدة الحفل السابعة مساء.

من 1000 دج إلى 1500 دج إذا امتد الحفل إلى ما بعد السابعة.

ج-رسم الإقامة: يفرض الرسم على الأشخاص غير المقيمين في البلديات المصنفة²⁵، وتحدد

تعريفته على الشخص واليوم الواحد للإقامة، وهي تتراوح بين 00 دج و 30 دج بالنسبة للشخص واليوم

الواحد، على أن لا تتجاوز 60 دج على العائلة، وعندما تكون الإقامة في مؤسسات مصنفة تحدد تعريفية الرسم كالتالي:

50 دج بالنسبة للفنادق ذات 03 نجوم، 150 دج بالنسبة للفنادق ذات 04 نجوم، 200 دج بالنسبة للفنادق ذات 05 نجوم²⁶.

د- الرسم الصحي على اللحوم: تضمن قانون الضرائب غير المباشرة رسماً يفرض على الحيوانات المذبوحة داخل إقليم البلدية (الخيليات والجماليات والبقرات والضأنات والعنزيات)، كما تخضع لنفس الرسم اللحوم المستوردة، ويحدد مبلغ الرسم على وزن اللحم الصافي للحيوانات على أساس نسبة 10 دج للكيلوغرام الواحد من اللحم، ويخصص مبلغ 1,50 دج من هذه التعريفية لصندوق حماية الصحة الحيوانية²⁷، أما باقي المبلغ تستفيد منه البلدية التي وقعت في إقليمها الذبيحة، ويخصص مبلغ الرسم بكامله للصندوق المشترك للجماعات المحلية لما يتم تحصيله في مؤسسة للتبريد أو التخزين لا تملكها البلدية والتي توجد على ترابها، أو عندما يحصل عند الاستيراد.

هـ- الرسم الخاص على رخص العقارات: أنشأ المشرع الجبائي لفائدة البلديات رسماً خاصاً على العقارات يفرض على الرخص والشهادات المتمثلة في رخص البناء ورخص تقسيم الأراضي ورخص التهديم وشهادات المطابقة والتجزئة والعمران، يتراوح مبلغ الرسم بين 1.875 دج و32.500 دج بالنسبة لرخص البناء ذات الطابع السكني، و300.000 دج و100.000 دج بالنسبة للبناءات ذات الطابع التجاري والصناعي.

الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية: وهي الحقوق التي تتقاضاها البلديات عند وضع عناوين المتاجر واللافتات²⁸، لقد أنشأ قانون المالية لسنة 2000 (المادة 56) لفائدة البلديات رسماً على الإعلانات والصفائح المهنية باستثناء تلك المتعلقة بالدولة والجماعات المحلية والحاملة للطابع الإنساني، يتراوح مبلغ هذا الرسم بين 20 دج و 750 دج تبعاً لنوعية الإعلانات وحجمها.

1-1-2/ الإيرادات غير الجبائية: تتمثل في

أ/موارد الاستغلال: وهي الموارد التي تجنى من خلال العمليات ذات الطابع التجاري والصناعي التي تؤديها، وتتمثل على الخصوص في²⁹:

* **حقوق الوزن والقياس والكيل:** يجوز للمجالس الشعبية البلدية تأسيس مكاتب عمومية للوزن أو القياس أو الكيل إذا ما اقتضت متطلبات التجارة ذلك، تطبق في هذه الحالة حقوق على المبيعات التي

تجري في الأسواق والساحات والموانئ وأماكن عمومية أخرى تستخدم فيها وسائل الوزن والقياس والكيل التابعة للبلدية.

* **حقوق الزيارة والدمغ:** يمكن البلديات تأسيس رسم لمصاريف زيارة ودمغ اللحوم التي تتولى مراقبتها الصحية ومدى قابليتها للاستهلاك البشري.

* **أتاوى تبعية للذبيحة:** يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يؤسس أتاوى تبعية للذبيحة كحقوق الإيداع واستعمال المبردات التابعة للبلدية.

* **حاصل المستودع العام للمحجوزات:** تودع الحيوانات والسيارات وجميع الأشياء المحجوزة من طرف السلطات العمومية في مستودع عام، وتكون حراستها على نفقة مالكيها حسب تعريفه يحددها المجلس الشعبي البلدي.

* **حقوق التخزين في مستودع للجمارك:** يمكن للبلديات انجاز مخازن حقيقية لاستقبال البضائع المتنوعة التابعة للجمارك، وتتكلف البلدية بجميع نفقات الحراسة، وتتقاضى مقابل ذلك حقوقا يحددها المجلس الشعبي البلدي في مداولة تصادق عليها السلطة الوصية.

* **الرسوم الجنائزية:** وهي تتكون من:

- حقوق الدفن: وهي رسوم تتقاضاها البلدية عن كل عملية دفن في امتياز ما عدى بالنسبة

للمحتاجين

- حقوق المصلحة الخارجية للتشييع الجنائزي: تحتكر البلديات المصلحة الخارجية للتشييع الجنائزي، ويمكنها أن تتنازل عن هذا الاحتكار جزئيا أو كليا لصالح مقاوله خاصة، ويحدد المجلس الشعبي البلدي التعريفات في مداولة له تصادق عليها السلطة الوصية، ولا يمكن أن تشكل هذه الحقوق مصدرا لتحقيق الريح بالنسبة للبلديات بحيث لا تشكل ضريبة على الموتى، بينما لا بد أن يكون حاصلها كافيا لتغطية مصاريف استغلال هذه المصلحة، ومواجهة الدفن بدون مقابل بالنسبة للمحتاجين والمساكين والجنث المهملة داخل إقليم البلدية.

ب/ **حاصل الأملاك:** يتضمن هذا النوع من الموارد على الخصوص ما يلي:

* **أيجار العقارات:** يمكن البلديات أن توجر العقارات التابعة لأملاكها الخاصة عن طريق المزايدة.

* **حقوق الطرقات:** وتضم هذه الحقوق

- حقوق الوقوف: وهي تؤسس في حالة الشغل الفعلي ولمدة محدودة لموقع على الطرقات العمومية

(عرض البضائع على الأرصفة، استخدام المقاهي للأرصفة، وقوف السيارات...)

-حقوق الموضع والوقوف في الأسواق العمومية والمعارض: تمثل هذه الحقوق سعر إيجار موقع في الأسواق العمومية والمعارض، ويتحدد هذا السعر على أساس المساحة المشغولة أو طبيعة البضائع المعروضة وقيمتها.

***أتاوى شغل الأملاك العامة للبلدية:** يجوز للبلديات أن تتقاضى إتاوات عند ترخيصها لشخص طبيعي أو معنوي لشغل أملاكها العمومية كالترخيص المتعلق بإنشاء محطة لتوزيع البنزين...

***امتيازات المقابر:** رخص الأمر المؤرخ في 15/12/1975 للبلديات التنازل عن قطع أرضية داخل المقبرة إلى من يريدون أن يمتلكوا مكانا معيناً لتأسيس مدافن خاصة لدفن موتاهم، وتقسم هذه التنازلات إلى تنازلات لمدة 30 سنة قابلة للتجديد، أو مؤقتة لا تتجاوز مدتها 15 سنة غير قابلة للتجديد، لا يتم أي تنازل إلا بدفع مبلغ من المال إلى البلدية، وتقرح هذه الأخيرة على الوالي تعريفات التنازل للمصادقة عليها، ويخصص حاصل التنازل كله للبلدية وحدها.

***الناتج المالي:** يمثل المداخل الناتجة عن توظيف أموال البلدية لشراء أسهم أو سندات، وكذا فوائد القروض التي تمنحها لغيرها من الوحدات الاقتصادية، بالإضافة إلى حصتها من الأرباح التي تحققها مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري³⁰.

***التمويل الذاتي:** ألزم القانون البلدية على تخصيص حصة من موارد التسيير لتمويل نفقات التجهيز والاستثمار³¹، وتتنحصر نسبة الاقتطاع هذه في حدود 10 %.

***العطايا والهبات (نقداً أو بقيم عقارية):** تعتبر التبرعات والهبات مورد من موارد الجماعات المحلية، وتتكون حصيلتها مما يتربع به المواطنين وقد تكون نتيجة وصية يتركها أحد المواطنين بعد وفاته، أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده، وقد أدرجها القانون 10/11 المتعلق بالبلدية في مادته 170 ضمن الموارد المالية للبلدية.

1-2/الإيرادات التي تشترك فيها البلدية مع غيرها:

1-2-1/الرسم على القيمة المضافة: يعتبر الرسم على القيمة المضافة ضريبة على الاستهلاك

تقرض على المنتجات والخدمات، وهي الضريبة الأكثر إنتاجاً ويوزع حاصلها بين الدولة التي تستفيد من حصة الأسد والبلدية و ص.م.ج.م، وهذا حسب الكيفيات التالية³²:

بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل

الجهة المستفيدة	ميزانية الدولة	البلدية	الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

الجهة المستفيدة	ميزانية الدولة	البلدية	حساب التخصيص الخاص بعنوان الصندوق الوطني للسكن
المعدل %	60	20	20

1-2-4/الضريبة الجزائرية الوحيدة: تحل محل الضريبة على الدخل الاجمالي والضريبة على

أرباح الشركات، وتغطي زيادة عليهما الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني³⁷ يخضع لها الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون والشركات والتعاونيات التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا أو مهنة غير تجارية، الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي 30 مليون دينار جزائري. يحدد معدل الضريبة الجزائرية الوحيدة كما يأتي³⁸:

05 % بالنسبة لأنشطة الإنتاج وبيع السلع،

12 % بالنسبة لأنشطة الأخرى.

يوزع ناتج الضريبة الجزائرية الوحيدة كما يأتي³⁹:

الجهة المستفيدة	ميزانية الدولة	البلدية	غرفة التجارة والصناعة	الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية والمهن	غرف الصناعة التقليدية والمهن	الولاية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية
المعدل %	49	40,25	0,5	0,01	0,24	05	05

1-2-5/الضريبة على الدخل الاجمالي: تعود نسبة 50 % من حاصل الضريبة على الدخل

الإجمالي، صنف الربوع العقارية لفائدة البلدية، و 50 % المتبقية للدولة⁴⁰

2/المصادر الخارجية:

1-2/إعانات الدولة: تظهر هذه الإعانات خاصة عند تمويل المخططات البلدية للتنمية والبناءات

المدرسية

1-2-1/المخططات البلدية للتنمية: تتعلق المخططات البلدية للتنمية بقطاعات تمس الحياة

اليومية للمواطنين كالمياه والتطهير والمراكز الصحية وغيرها، وبالتالي فهي بمثابة مكمل للاستثمارات التي تتبناها السلطات العمومية.

2-1-2/الإعانات المتعلقة بالبناءات المدرسية: وزع الأمر الصادر في سنة 1968 عمليات انجاز المنشآت المدرسية بين البلديات والولايات بحيث تتكفل البلديات بالمنشآت المدرسية الخاصة بالتعليم الابتدائي، أما الولايات فإنها تتعهد بالمنشآت الخاصة بالتعليم المتوسط والثانوي، غير أن تمويل هذه العمليات تتحمله الدولة كاملا.

2-2/ميزانية الولاية: تتمثل في المساعدات التي تمنحها الولاية للبلديات، وتخص مجال التجهيز ممثلة في التجهيزات الادارية، التجهيزات الاجتماعية، المساعدات في التجهيزات الصحية، التجهيزات الرياضية والثقافية وغيرها⁴¹.

2-3/القروض: أجاز المشرع للبلديات أن تقوم بعملية الاقتراض لتمويل مشاريعها الاستثمارية، غير أن هذه الإجازة مشروطة بقدرات التسديد التي تتوافر عليها البلدية، ويكون مصدر هذه القروض إما الدولة أو الصناديق المشتركة للجماعات المحلية أو البنوك (بنك التنمية المحلية على الخصوص).

2-4/إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية: يدفع الصندوق المشترك للجماعات المحلية للبلديات إعانات مالية، توجه لقسمي التجهيز والتسيير لتغطية النفقات الإجبارية كأولوية، أو لمواجهة وضعية مالية صعبة أو وضعية غير متوقعة، كما يتكفل صندوق الجماعات المحلية للضمان بتعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من هذه الإيرادات.

III/عوائق تعبئة الموارد المالية للبلديات:

من خلال العنصر السابق، نلاحظ كثرة وتنوع عدد الضرائب والرسوم العائدة للبلدية، إلا أن حجم الحصيلة يبقى ضعيفا لدى العديد من بلديات الوطن، وقد لا تغطي إيرادات البلدية حتى نفقاتها بحيث أصبحت تعاني عجزا في موازنتها السنوية، مما جعلها تعتمد بشكل كبير على الإعانات المالية المقدمة لها خاصة تلك المخصصة من ميزانية الدولة، وهو ما ساهم في زيادة العبء المالي بالنسبة لنفقات الميزانية العامة للدولة على الرغم من الاستقلالية المالية بين الميزانية العامة للدولة ومختلف ميزانيات الجماعات المحلية،

ويمكن إيجاز العوائق التي تحول دون تعبئة هذه الإيرادات في⁴²:

- قلة وعدم وجود أعوان المتابعة المكلفين بتحقيق المستحقات، وعدم وجود الوسائل المادية (كسيارات الخدمة) للتنقل إلى أماكن الإخضاع ساهم في الحد من فعالية تحقيق الموارد المالية للبلدية خاصة في ظل اللامبالاة من طرف المكلفين.

- يعتبر حساب 520026، والذي يجمع الرسم العقاري ورسم التطهير أهم حساب ومورد مالي للبلديات بعد حساب 402002، والذي يعبر بدوره عن نفقات البلدية وباقي مختلف مداخل أملاك البلدية ومختلف الرخص والرسوم العائدة لها، كون هذان الرسمان (الرسم العقاري ورسم التطهير) يقعان على كل الأملاك المبنية وغير المبنية الواقعة داخل إقليم حدود البلدية، إضافة إلى رسم التطهير الذي يعبر عن خدمة جمع النفايات إلا أن الواقع يبين أن تحصيل هذان الرسمان الأساسيان يعرف ضعفا كبيرا رغم اتساع الوعاء الضريبي الخاص بهما لعدة أسباب أقل ما يقال عنها أسباب تقليدية يمكن تجاوزها ومعالجتها ببساطة تامة عن طريق إرادة إدارية حقيقية بين بعض المؤسسات والهيئات العمومية من خلال تبادل المعلومات وتوحيد الجهود لتحديد القائمة الاسمية للمكلفين والعناوين بدقة تامة.

فأغلب عناوين وأسماء الخاضعين للرسم العقاري ورسم التطهير المعدة من طرف مصالح الضريبية مسجلة في قوائم ناقصة وغير كاملة تحمل في بعض الأحيان نفس الأسماء والألقاب دون تاريخ الميلاد مما يصعب جدا في التفرقة بين المكلف وغير مكلف، ففي العديد من الأحيان تقوم مصالح البريد بإرجاع الإشعارات والإنذارات إلى أمناء خزائن البلديات لتبقى حبيسة الأدرج لتتعدم هذه الحقوق (الديون) قانونا بعد مرور فترة زمنية محددة قانونا.

إضافة إلى عدم التحيين السنوي للقائمة الاسمية للمكلفين بالدفع من طرف المصالح الضريبية نتيجة إلى تغيير مقر الإقامة أو بيع العقار أو بناء عقار جديد على الرغم من النشاط المستمر الذي يعرفه قطاع البناء والأشغال في الجزائر.

- اكتفاء المحاسبين الرئيسيين للبلدية (أمناء خزائن البلديات) فقط بتبليغ الإنذارات دون وجود متابعات أكثر فعالية (عدم اللجوء إلى التحصيل الجبري بعد نفاذ الطرق ومختلف الوسائل القانونية للتحصيل الودي).

- كراء ممتلكات البلدية بمبالغ رمزية لا تتماشى واقتصاد السوق وحرية المنافسة وارتفاع الأسعار، فعلى سبيل المثال قد تجد محل بلدي سعر كرائه 2000 دج أو 3000 دج شهريا في حين أن كراء محل من طرف الخواص في نفس الحي التجاري يتجاوز سعر 25000 دج أو 30000 دج شهريا، وهو ما يستوجب ضرورة تحيين الأسعار عند انتهاء العقود وفق مبدأ المنافسة الحرة عن طريق المزايدة لتحقيق أقصى العوائد الممكنة لممتلكات البلدية.

- كما أن انعدام استخدام شبكة ربط الإعلام الآلي بين مختلف بلديات الوطن والمصالح الضريبية يساهم في زيادة حجم التهرب الضريبي عن طريق الاستفادة من هذه الثغرة الإدارية، فعلى سبيل المثال قد

تجد شخص يقيم بلدية معينة عليه ديون الرسم العقاري ورسم التطهير لصالح البلدية يقوم بتغيير مقر إقامته مما يمكنه بكل سهولة من استخراج شهادة جبائية خالية من الديون المعنية لصالح البلدية الجديدة قصد استخدامها في مختلف الملفات الإدارية.

أضف إلى كل هذه المشاكل والمتعلقة بالتسيير الإداري ونتائجها على فعالية تحصيل الموارد المالية للبلدية نجد أن ضعف المنتخبين المحليين من حيث الكفاءة والمستوى ساهم في الحد من رفع كفاءة التسيير العمومي على المستوى المحلي كون أن المواطن الجزائري لازال ينتخب على أساس من هو المنتخب (الشخص)؟، وليس على أساس البرنامج التنموي (انعدام الوعي والثقافة السياسية للمواطن الجزائري)، وهذا دون نسيان المعوقات الإدارية والتنظيمية التي يتميز بها التسيير المحلي الناجمة عن تعقد الإجراءات وتفشي الروتين والبطء الشديد في إصدار القرارات⁴³.

- ضعف الوعي والثقافة المالية لدى المواطن الجزائري وجهله للعديد من الرسوم والضرائب في ظل ضعف الجهات المحلية في متابعة المكلفين فهناك على سبيل المثال ضرائب ورسوم كحقوق الأفراح ورخص البناء والحفر موجودة قانونا على الورق ولكن شبه غائبة في العديد من البلديات خاصة النائية منها.

وفي ظل واقع ضعف ومحدودية الموارد المالية المحصلة للعديد من بلديات الوطن، نرى أن جل هذه البلديات توجه اهتماماتها ونفقاتها نحو تغطية مصاريف المستخدمين بالدرجة الأولى والعمل على رفع القمامة المنزلية من الأحياء والقيام ببعض التهيئة البسيطة كتجديد الأرصفة وتجهيز مقراتها دون أن تتعداه إلى التفكير في القيام بمشاريع استثمارية ذات عوائد مالية للبلدية، فحتى مشاريع التهيئة المحلية الكبرى التي تتطلب رؤوس أموال كبيرة، تتم عن طريق الإعانات المقدمة من طرف ميزانية الدولة في شكل مخططات البلدية للتنمية pcd.

IV/ سبل تفعيل تحصيل الموارد المالية للبلديات:

بهدف زيادة الحصيلة الجبائية للجماعات المحلية لابد من مراجعة شاملة لكافة الجوانب الإدارية والتنظيمية وضرورة إشراك وتوعية المجتمع المدني بمالية البلدية وذلك من خلال ما يلي:

- ضرورة تفعيل مبدأ تبادل المعلومات والجهود بين مختلف الهيئات والمؤسسات العمومية من خلال وضع قائمة اسمية للمكلفين بالضريبة تكون متاحة لكل الهيئات العمومية وذات قابلية للتحيين بصفة دورية سنوية لتفادي التهرب الضريبي عن طريق الثغرات الإدارية الحالية.

- تحسين آليات الرقابة والتدقيق في كل مراحل التحصيل عن طريق المعاينة الحقيقية للأشخاص والمداخيل الخاضعة للضريبة عن طريق المعاينة الميدانية لها⁴⁴.
- ضرورة إدراج قيمة الرسم العقاري ورسم التطهير ضمن فاتورة الكهرباء على أن يتم تحويل قيمته لصالح البلدية من شأنه زيادة الحصيلة الجبائية للرسمين بسهولة تامة، وهو اقتراح معروف لدى أمناء خزائن البلديات كون فاتورة الكهرباء من الصعب التهرب منها في ظل متابعة شركة سونلغاز لديونها مقارنة بالبلديات إلا أن هذا يتطلب مرسوما وقرار وترتيب إداري على المستوى المركزي لتفعيله.
- العمل على احتواء وتنظيم الأسواق العشوائية في أسواق بلدية منظمة من خلال تشييد أسواق جوارية بما يتماشى ومتطلبات الأحياء السكنية لزيادة مداخيل ممتلكات البلدية مع تحديد أسعار الكراء وفق أسعار السوق.
- تحسين أجور موظفي الجماعات المحلية لزيادة الحافز على النشاط وتقادي هجرة الكفاءات نحو القطاعات الأخرى مع ضمان التكوين النوعي للتحكم في التقنيات المحاسبية والجبائية ومسايرة التطورات التي يفرضها تطور التشريع الجبائي.
- إقامة فرق متخصصة وذات كفاءة مع توفير وسائل الخدمة (سيارات الخدمة) للتنقل إلى أماكن المكلفين بالضريبة أو الرسم لتقادي عدم وصول الإشعارات والإنذارات المرسلة عبر البريد إلى أصحابها.
- إقامة قاعدة بيانات وطنية لعدد العقارات ومالكها بالتنسيق مع مصالح الضرائب وشركة سونلغاز لتحديد العناوين بدقة وأصحابها تكون قابلة للتحيين السنوي (قائمة اسمية) تقدم لكل خزينة بلدية لتسهيل المتابعات الميدانية.
- تفعيل باقي الرسوم خاصة في البلديات النائية مثل رخص الحفر والبناء وحقوق الأفراح وشهادات المطابقة خاصة في ظل البناء العشوائي والزحف على الأراضي الصالحة للزراعة.
- التفكير في إمكانية تجميع بعض البلديات المجاورة والمتفاوتة لمصادر الإيرادات بهدف تخفيف التفاوت وتقليص حجم البلديات العاجزة أو الفقيرة للموارد.

خلاصة.

تبقى التنمية المحلية ناقصة وغير مكتملة، ما دام لم يوجد حل الآن الحل الأنجع للمشكل الأساسي ألا وهو مشكل تمويلها، أو بعبارة أصح، لم توجد بعد الصيغة الملائمة للتوفيق بين أعباء البلديات ومواردها.

فالتسيير الإداري الحالي بصفة عامة يعتبر نظام تقليدي لم يواكب اتساع حجم الوعاء الضريبي للبلدية، الذي يركز على كثرة وتعدد الضرائب والرسوم العائدة للبلدية، وهذا ما نتج عنه ضعف في متابعة المكلفين بالديون لصالح البلديات في ظل نقص الإرادة الفاعلة من جانب المصالح الضريبية والبلدية في إقامة وتحيين القائمة الاسمية للمكلفين خاصة بالنسبة للرسم العقاري ورسم التطهير، وكذا تحيين أسعار كراء واستغلال أملاك البلدية وفق أسعار السوق وتحت مبدأ المنافسة الحرة التي تفرضها عمليات المزيدة النزيهة، مما تسبب في ضعف كبير في تحصيل إيرادات البلديات

كما أن غياب شبكة معلوماتية بين مختلف البلديات ومصالح الضرائب ساهم في زيادة حجم التهرب الضريبي، وهو ما يبين ضرورة الإسراع في إقامة منظومة شبكة الإعلام الآلي في القطاع العمومي بصفة عامة بما يعزز الشفافية والنزاهة والحد من التهرب الضريبي.

بالإضافة إلى أن ضعف الحصيلة الجبائية للبلديات جعل نفقات هذه الأخيرة تتصب في مصاريف المستخدمين وبعض مشاريع التهيئة البسيطة وتجهيز مقراتها في ظل غياب لنفقات استثمارية حقيقية ذات مردودية مالية.

وما يفيدنا حقيقة من هذا الإستعراض وهذه الإستنتاجات هو إمكانية تقديم بعض المقترحات ذات العلاقة، وذلك كما يلي:

☞ العمل على التكوين وتحسين الأداء للموظفين في الجماعات المحلية ومختلف الهيئات الضريبية في تقنيات التحكم وتحديد المكلفين بالضريبة لتفعيل عملية تحصيل الديون العمومية.

☞ تكييف الإجراءات الإدارية وفق متطلبات تطور حجم الوعاء الضريبي بهدف التحديد الدقيق للمكلفين وسهولة متابعتهم.

☞ ضرورة الإسراع في تشييد شبكة معلوماتية تربط مختلف الإدارات العمومية خاصة الضريبية منها لتكوين قاعدة بيانات عن كل المكلفين بالدفع للقضاء على التهرب الضريبي خاصة في مجال الرسم العقاري ورسم التطهير.

الهوامش والمراجع:

¹ - م 176 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432هـ، الموافق 22 يونيو 2011، والمتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37.

- ²- م 186 من قانون البلدية لسنة 2011.
- ³- البطريق، ي أ. (2004)، أصول المالية العامة، الإسكندرية، مصر، الدار الجامعية، ص: 296.
- ⁴- م 177 من قانون البلدية لسنة 2011، المادة 164 من قانون الولاية لسنة 2012.
- ⁵- م 177 من قانون البلدية لسنة 2011، المادة 164 من قانون الولاية لسنة 2012.
- ⁶- م 177 من قانون البلدية لسنة 2011، المادة 164 من قانون الولاية لسنة 2012.
- ⁷- م 177 من قانون البلدية لسنة 2011، المادة 164 من قانون الولاية لسنة 2012.
- ⁸- م 178 من قانون البلدية لسنة 2011، م 164 من قانون الولاية لسنة 2012.
- ⁹- م 180 من قانون البلدية لسنة 2011 .
- ¹⁰- م 181 من قانون البلدية لسنة 2011
- ¹¹- م 161 من قانون الولاية لسنة 2012
- ¹²- م 183 من قانون البلدية لسنة 2011، م 161 من قانون الولاية لسنة 2012.
- ¹³- م 181 من قانون البلدية لسنة 2011، م 165 من قانون الولاية لسنة 2012
- ¹⁴- الأصل أن الوالي هو الذي يمارس الوصاية على جميع البلديات الكائنة في حدود إقليم الولاية التي يشرف عليها، ولا تنفذ المداولات التي تتناول الميزانيات والحسابات... إلا بعد أن يصادق عليها الوالي، غير أنه بإمكان هذا الأخير أن يفوض هذه الصلاحيات لرئيس الدائرة، ولذلك يجري التصديق حسب الأشكال التالية:
- رئيس الدائرة بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 50 ألف ساكن.
- الوالي بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 50 ألف ساكن.
- وإضافة إلى ذلك فإن البلديات التي يقدر عدد سكانها بـ 300 ألف ساكن فأكثر لا يتم المصادقة على ميزانيتها إلا بعد عرضها على لجنة وزارية مشتركة مكونة من ممثلين عن وزارتي المالية والداخلية.
- م 57 من قانون البلدية لسنة 2011.
- ¹⁵- المادة 101، قانون البلدية 2011.
- ¹⁶- م 183 من قانون البلدية لسنة 2011.
- ¹⁷- م 184 من قانون البلدية لسنة 2011، م 169 من قانون الولاية لسنة 2012.
- ¹⁸- المادة 195، قانون البلدية 2011.
- * ورد في المادة 196 من قانون البلدية 2011 لا يسمح للبلديات إلا بتحصيل الضرائب والمساهمات والرسوم والإتاوة المحددة عن طريق التشريع المعمول به.
- ¹⁹- المادة 254، ق ض م ر م، 2018.
- ²⁰- المادة 261-ب، ق ض م ر م، 2018.
- ²¹- المادة 261، ق ض م ر م، 2018.
- ²²- المادة 263 مكرر 2، ق ض م ر م، 2018، معدلة بموجب المادة 21 من ق. م. ت لسنة 2015.
- ²³- المادة 105، قانون المالية 1966.
- ²⁴- المادة 36، قانون المالية 2001.
- ²⁵- قانون المالية 1998.
- ²⁶- المادة 48 من قانون المالية لسنة 2006.

- 27- المادة 452، ق ض غ م، 2018، المعدلة بموجب المادة 21 من قانون المالية التكميلي 2009.
- 28- المادة 56، قانون المالية 2000.
- 29- قديد ياقوت، واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2016/2017، ص: 259
- 30- نضيرة دويابي، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2009/2010، ص: 71.
- 31- المادة 151، قانون البلدية 2011.
- 32- المادة 161، قانون الرسوم على رقم الأعمال، 2018، المعدلة بموجب المادة 37 من قانون المالية 2017.
- * يقصد برقم الأعمال مبلغ الإيرادات المحققة على جميع عمليات البيع أو الخدمات أو غيرها التي تدخل في إطار النشاط المذكور أعلاه
- 33- المادة 217، ق ض م، 2018، المعدلة بموجب المادة 16 من قانون المالية 2017
- 34- المادة 222، ق ض م، 2018، معدلة بموجب المادة 11 من قانون المالية 2018
- 35- المادة 222 مكرر، ق ض م، 2018، معدلة بموجب المادة 11 من قانون المالية 2018.
- 36- المادة 282، ق ض م، 2018.
- 37- المادة 28 مكرر، ق ض م، 2018.
- 38- المادة 282 مكرر 4، ق ض م، معدلة بموجب المادة 13 من قانون المالية 2015.
- 39- المادة 282 مكرر 5، ق ض م، معدلة بموجب المادة 13 من قانون المالية 2015.
- 40- المادة 42 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المحدثه بموجب المادة 02 من قانون المالية التكميلي، 2008.
- 41- نضيرة دويابي، مرجع سبق ذكره، ص: 75.
- 42- ملتقى أمناء خزائن بلديات تلمسان، سنة 2012 (بتصرف).
- 43- سي فضيل الحاج، وآخرون، إشكالية التنمية المحلية (المقومات والمعوقات)، المجلة الجزائرية للإقتصاد والإدارة، العدد 9 جانفي 2017، ص 169.
- 44- عبد الكريم مسعودي، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية (دراسة حالة بلدية أدرار)، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، سنة 2012-2013، ص 162.