دور الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية

دراسة حالة بلدية مستغانم

أ.د/بابا عبد القادر– جامعة مستغانم

أ/ مكي عمارية – جامعة مستغانم

الملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى إبراز تحديات ومعوقات تمويل التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، من خلال التطرق أولا لمفاهيم التنمية، التمويل، الجماعات المحلية، ثانيا مصادر تمويل التنمية المحلية وأخيرا التحديات والجهود الموجهة نحو تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر.

ولقد توصلنا خلال هذه الدراسة إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية الجبائية، الإستقلالية المالية، الجماعات المحلية، التنمية المحلية، المصادر المالية، الجباية المحلية. التمويل

Resume:

Cette étude vise à mettre en évidence le rôle et l'importance du financement du développement local durable en Algérie à travers la première mention des concepts de développement, des finances, des groupes locaux, d'autre part les sources de financement pour le développement local et les efforts réalisés en vue d'atteindre un développement local durable enfin.

Et nous avons trouvé au cours de cette étude à un certain nombre de conclusions et de recommandations.

مقدمة :

إن تبني الجزائر لنظام اللامركزية الجبائية من خلال الجماعات المحلية يقضي بإلزامها مقومات هذا النظام، والذي يعتمد على الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي في إعداد ميزانية سنوية تكون مستقلة عن ميزانية السلطة المركزية، حيث تمكنها من تغطية نفقاتها بنفسها إذ تعتبر السياسة الجبائية إحدى رموز السيادة كونها أداة تمويلية هامة و مصدر رئيسي لإيرادات الدولة.

و لقد اختارت الجزائر كسياسة جديدة نظاما يأخذ بعين الاعتبار متطلبات و إمكانيات كل منطقة على حدى، من خلال إشراك الجهات المعنية في المبادرة و الاقتراح وتمثلت في إنشاء جماعات محلية ممثلة في البلدية و الولاية، و تحديد الدور و الصلاحيات الذي يجب ان تلعبه في مجال التنمية و المهام الاقتصادية التي مست التنظيم المالي في إطار نظام اللامركزية.

و بغية تحقيق الجماعات المحلية لمختلف أهدافها الاقتصادية و الاجتماعية و القانونية والسياسية لا بد لها من مصادر تمويل داخلية و خارجية مستقلة ، حيث تعتبر الضرائب أهم مورد و لكن بمساهمة ضئيلة نظرا للإعفاءات أو الضرائب الغير فعالة أو الإعانات التي تمنحها الدولة لصالح هذه الجماعات، و برامج الاستثمار و التجهيز التي تستحوذ الدولة على أكبر العمليات المنجزة فيها ، و تقييدها للجماعات المحلية على مستوى اتخاذ القرار و التخطيط للتنمية المحلية،هذا ما يطرح مشكل الجدل القائم بين مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية و بين القيود و القواعد التي تفرضها الدولة. والإشكالية المطروحة في هذه المداخلة تكمن في السؤال التالي:

إلى أي مدى يمكن للامركزية الجبائية أن تمول و تمنح الاستقلالية المالية للجماعات المحلية؟أو بالأحرى ماهو دور الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر؟ والإجابة عن هذا السؤال تكون مندرجة ضمن محاور ورقة البحث هذه.

أولا : مفهوم اللامركزية الجبائية و الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

إن النظام اللامركزي يمنح صلاحيات للجماعات الإقليمية للدولة المتمثلة في البلدية و الولاية حيث تمثل البلدية الجماعة القاعدية لممارسة مهامها عن طريق الاستقلالية أي لها مالية مستقلة عن مالية السلطة المركزية، و عليه يمكن تعريف اللامركزية الإدارية على أنها توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية و الوحدات الادارية المستقلة ولا بد لها من مقومات و أركان أهمها[1]: تقسيم السلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية و

اللامركزية، ووجود مصالح جهوية محلية مميزة عن المصالح العامة الوطنية، الرقابة الإدارية و الوصائية التي تخضع لرقابة الدولة لضمان رسم السياسة العامة و الخطط الوطنية.

كما ينبغي للامركزية الإدارية أن تخول للبلديات و الولايات كامل الصلاحيات التي بإمكانها حل مشاكلها في جميع المجالات ذات المصلحة المحلية أو الجهوية.

1-1 اللامركزية الجبائية:

تعرف اللامركزية الجبائية على انه يتم بموجبها تحويل المزيد من الصلاحيات الجبائية إلى الإيرادات المحلية لتتولى صلاحيات تحديد و فرض الضرائب المحلية و تحصيلها ،وتقتضي اللامركزية أن تتمتع السلطات المحلية بحرية تحديد مجال إشباع نطاق القاعدة الضريبية و تحديد معدلاتها ،غير أن عددا قليلا من الدول تمنح هذه الحرية للسلطات المحلية .[2]

وتتمثل الأهداف الأساسية للامركزية الجبائية في تحقيق الفعالية ، الشفافية ،التقيد في مجال المالية العامة وكذا الوحدة الوطنية ،الاستقرار السياسي و تحقيق نوع من المساواة بين المواطنين في مختلف المناطق .[3]

ولقد كلف المشرع الجزائري البلديات مسؤولية تحصيل مواردها المالية كتعبير عن اللامركزية الجبائية اهمها الضرائب و الرسوم ،ومن خلال المادة 196 من قانون البلدية تنص على أنه لا يسمح للبلدية إلا بتحصيل الضرائب و المساهمات و الرسوم و الآتاوى المحددة عن طريق التشريع و التنظيم المعمول بها ،و متابعة تحصيلها،أي وضعت اطار لفرض هذه الضرائب و الرسوم.

كما انه يمكن للبلدية القيام بتحصيل الضرائب و الرسوم المنصوص عليها قانونا بعد الموافقة التداولية للمجلس الشعبي البلدي حسب المادة 197 من قانون البلدية.

وعليه يمكن القول ان اللامركزية الجبائية تساهم في زيادة الموارد المحلية كون الضرائب المحلية هي اساس ميزانية الإدارة المحلية .

2-1 تعريف الجماعات المحلية.

تم انشائها في الجزائر بمقتضى المرسوم 54 من قانون 20 سبتمبر 1947 ممثلة في الولايات و البلديات و حسب التعديلات الأخيرة فقد ألغي قانون البلدية 08/90 ليعدل بالقانون 10/11 [4],و قانون الولاية رقم 09/90 المعدل بالقانون 07/12[5],وبالرجوع إلى قانون

الجماعات المحلية تنص المادة الاولى منهما من الباب الأول: « البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة,و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، و تحدث بموجب القانون » . أما الولاية « هي الجماعة الإقليمية للدولة,و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة ، و تشكل دائرة إدارية غير ممركزة للدولة». [6]

كما تنص المادة 3 من قانون الولاية على أنه تتوفر الولاية بصفتها الجماعة الإقليمية اللامركزية على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال و البرامج المصادق عليها و لا سيما المتعلقة بالتنمية المحلية و مساعدة البلديات ، لتغطية أعباء تسييرها، والمحافظة على أملاكها و ترقيتها.

و بالتالي أصبح تسيير المرافق و الممتلكات التابعة للجماعات المحلية مسؤولة عنها، و هو مكرس في الدستور و عليه فإن الاعتراف الدستوري هو أول مظاهر استقلالية الجماعات المحلية عن كل هيئة أو مؤسسة مركزية[7]، عن طريق المجلس المنتخب الذي يمثل قاعدة اللامركزية ،و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية[8]، فهو أساس المالية المحلية الذي له حق التصويت للميزانية المحلية.

1-3 مهام الجماعات المحلية:

تمارس الجماعات المحلية صلاحيات مختلفة في الإطار المنصوص به قانونيا ، و حسب التعديلات الأخيرة فإن الاختصاصات تشمل عدة مجالات و في مواد كثيرة.

فيما يخص البلدية انطلاقا من الباب الأول من قانون البلدية خاصة المادة 52:يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات .

كما ينص الباب الثاني المواد 107-124 دورها نلخصها فيمايلي:

*المساهمة في التهيئة و التنمية تماشيا مع االصلاحيات المخولة لها و في إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم، كحماية الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء.

*السهر على تنظيم االتعمير لإقليم البلدية وفق الشروط المحددة في التشريع.

*السهر على حماية الأملاك العقارية و منح الأولوية في تخصيص البرامج و منح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية.

*تنظيم طرق المرور المتواجدة حول إقليم البلدية و الحفاظ على النظافة و حفظ الصحة.

*تساهم في مجال التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضة و الشباب و الثقافة والتسلية و السياحة عن طريق إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي، تشجيع ترقية الحركة الجمعوية و لا سيما الفئات الاجتماعية المحرومة خصوصا ذوي الاحتياجات الخاصة.

بدورها الولاية وانطلاقا من الباب الثاني من قانون الولاية خاصة المادة 51:يعالج المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في اختصاصه عن طريق المداولات.

حيث تنص المادة 73 من نفس الباب على أنه تمارس الولاية باعتبارها جماعة إقليمية لامركزية صلاحياتها طبقا للمبادئ المحددة لها في القانون الولائي.

إضافة إلى المواد 74-101 تتمثل بصفة عامة في:

*المساهمة في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية,و بصفة عامة في المجالات التي تشملها ممثلة في الفلاحة و الري كتوسيع و ترقية الأراضي الفلاحية و التهيئة و التجهيز الريفي.

*تشجيع الهياكل القاعدية الاقتصادية و كل ما يرمي إلى تشجيع تنمية هياكل الاستثمارات، كذلك تجهيزات التربية و التكوين المهني، النشاط الاجتماعي و الثقافي،و كذلك إنجاز برامج السكن كبرنامج القضاء على السكن الهش و غير الصحي و محاربته.

1-4 الاستقلالية المالية للجماعات المحلية:

بالرجوع إلى قانون الجماعات الإقليمية نجد أنه تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي عن طريق اكتسابها لميزانية خاصة بها تختلف تماما عن ميزانية الدولة،و بالتالي تعتبر الاستقلالية حق للجماعات المحلية في اتخاذ القرارات و المساهمة في التنمية في حدود الصلاحيات الممنوحة لها و القوانين المرخصة لها تحت إشراف و توجيهات الحكومة، فمن أهم مظاهر اللامركزية هو الاستقلال المالي في اتخاذ التدابير و القرارات عن طريق امتلاكها لمصادر التمويل الخاصة بها سواء الداخلية و الخارجية، فبالرغم من تحديد صلاحيات الجماعات المحلية و الدولة كل على حدى فقد تطرأ تغيرات غير متوقعة تؤدي إلى تداخل الصلاحيات و تكفل الجماعات المحلية بعض المهام و الصلاحيات ليست من اختصاصها.

ومنه فالاستقلالية المالية تعني اكتساب الجماعات المحلية لإيرادات خاصة بها و تخصيصها لتحقيق الصالح المحلي عن طريق العقلانية في استعمال هذه الموارد و تكون تحت رقابة الدولة التي تعد أهم مبدأ في المالية المحلية، لكن نظرا لنقص مستوى الكفاءة و التأهيل للمجالس

المحلية كان على الدولة التدخل و المراقبة و في بعض الأحيان اتخاذ القرارات التي تكون من صالح الجماعات المحلية، و لهذا يلاحظ ضعف الإستقلالية المالية للجماعات المحلية لعدم اقتناع السلطة المركزية بقدرة المنتخبين على التسيير و التنمية.

ثانيـــا: مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر

تمول ميزانية الجماعات المحلية من مصادر داخلية وأخرى خارجية وهي كمايلي:

2 – 1 المصادر الداخلية:

1–الإيرادات الجبائية:و تنقسم إلى ضرائب مباشرة و غير مباشرة.[9]

تنص المادة 197 على أنه تتوفر الولايات و البلديات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية على الضرائب الآتية:[10]

الضرائب المباشرة:

أ–الضرائب المحصلة لفائدة الولايات و البلديات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية :

***الرسم على النشاط المهني TAP:**

بموجب المادة 217 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة يستحق هذا الرسم لـــ:

–الايرادات الاجمالية التي يحققونها المكلفون بالضريبة الذين لديهم في الجزائر محلا مهنيا دائما و يمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي في صنف الأرباح غير التجارية ،ما عدا مداخيل الاشخاص الطبيعيين الناتجة عن استغلال الاشخاص المعنويين أو الشركات التي تخضع كذلك للرسم بموجب هذه المادة .

–رقم الاعمال الذي يحققه في الجزائر المكلفون بالضريبة الذين يمارسون نشاطا تخضع ارباحه للضريبة على الدخل الإجمالي في صنف الأرباح الصناعية والتجارية او الضريبة على ارباح الشركات.

أما المادة 223 فإنها تنص على انه يؤسس الرسم على:

–باسم كل المستفيدين من الايرادات الخاضعة للرسم ، حسب مكان ممارسة المهنة او باسم المؤسسة الرئيسية عند الاقتضاء .

–باسم كل مؤسسة على اساس رقم الاعمال المحقق من مؤسساتها الفرعية او وحدة من وحداتها في كل بلدية من بلديات مكان وجودها .

-بالنسبة للشركات كما بالنسبة للجمعيات المشاركة، باسم الشركة او المجموعة .

يفرض هذا الرسم بموجب المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة:

الجدول رقم (1): الرسم على النشاط المهني TAP

الرسم على النشاط المهني TAP	الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
المعدل العام	%0.59	1.3%	0.11%	2%

***الدفع الجزافيVF**

كان يفرض على عاتق الأشخاص الطبيعيين و المعنويين و الهيئات المقيمة بالجزائر أو التي تمارس نشاط معين في الجزائر، ولكن حسب المادة 208 و 209 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة فقد ألغي هذا الرسم و هذا الإجراء يؤثر سلبا على موارد البلديات.

ب – الضرائب المحصلة لفائدة البلديات دون سواها:

***الرسم العقاري TF:**

يعرف الرسم العقاري من نص المادة 248 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة على انه يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات المبنية الموجودة فوق التراب الوطني و المادة 201 تنص على انه يخضع كذلك لهذا الرسم الملكيات غير المبنية. الجدول الموالي يبين الرسم الخاص بملحقات الملكية المبينة و الغير المبنية:

الجدول رقم (2): معدلات الرسم العقاري

المساحة	المساحة<500 م^2	500<مساحة<1000	مساحة >1000م^2
معدل الرسم	%5	%7	%10

وكذلك 3%بالنسبة للأراضي الفلاحية.

غير أنه بالنسبة للأراضي الواقعة في المناطق العمرانية و التي تم عليها بنايات خلال مدة 5 سنوات، فالحقوق المستحقة بصدد هذا الرسم ترفعه بنسبة 100% ابتداء من اول جانفي 2002 وفقا للقاعدة التالية:

قيمة الرسم =ناتج القيمة الخاضعة للضريبة ×نسبة الرسم

ويحسب الرسم الخاص بالمبنى:

المادة الخاضعة للضريبة=القيمة الايجارية البيانية×المساحة ($م^2$)–القيمة الايجارية الجبائية×المساحة×نسبة التخفيض.

– رسم التطهير:

تستفيد منه البلديات حسب المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة وهو خاص برفع القمامات المنزلية باسم المالك او المنتفع كما يلي:

- مابين 500 دج و1000 دج على كل محل ذي استعمال سكني.
- ما بين 1000 دج و10000 دج على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري او حرفي أو ما شابه.

ما بين 5000 دج و 20000 دج على كل ارض مهيئات للتخييم و المقطورات.

- ما بين 10000دج و 100000دج على كل محل ذي استعمال صناعي او تجاري او حرفي او ما شابه.

ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة اعلاه حيث تكلف المجالس الشعبية البلدية في أجل أقصاه 3سنوات ابتداء من اول يناير 2002 بعملية التصفية و التحليل و المنازعات المتعلقة برسم رفع القمامات المنزلية.

❖ **الضريبة على الاملاك:**

حسب المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة يخضع له الاشخاص الطبيعية و المعنوية التي مقرها الجبائي في الجزائر أو ليس لها مقر بالنسبة لأملاكها الموجودة في الجزائر أو خارج الجزائر قد تكون عقارا مبينا أو غير مبينة أو أملاك منقولة كالسيارات,اليخت ,وسفن النزهة,طائرات النزهة.

تنص المادة 282 و التي تحدد توزيع الضريبة على الاملاك كما يلي :

الجدول رقم (3): الضريبة على الأملاك

الضريبة على الاملاك	الدولة	الصندوق الوطني للسكن رقم 302-650	البلدية
المعدل	%60	%20	%20

❖ **الرسم على الحفلات و الأعراس:**

تعود بنسبة 100% لصالح البلديات و يفرض عن طريق المداولة.

الضرائب غير المباشرة:

تنص المادة01 من قانون الضرائب غير مباشرة على أنه يتضمن مجموع الاحكام القانونية المتعلقة بالدخل المحصل لفائدة الدولة او الجماعات المحلية .

تنص المادة 02 منه على أنه يخضع لها:

* **الرسم على القيمة المضافة TVA** :

والتي تشمل عمليات البيع و الأشغال العقارية و الخدمات بالإضافة لها تخضع الكحول و الخمور و المشروبات الأخرى المشابهة لرسم المرور.

معدلاته هي 17%عادي، 7%مخفض حسب التعديلات الاخيرة.

تخضع مصنوعات الذهب و الفضة و البلاتين لرسم ضمان.

- **الرسم على الذبح :**

هو ضريبة غير مباشرة وحيدة تجبى لفائدة البلديات،تفرض على مالك الحيوان عند الذبح أو استيراد اللحم من الخارج،تعتبر من أضعف مصادر الجباية المحلية،و لا يدفع الرسم إلا على جزء من اللحم يكون صالح للاستهلاك.[11]

و التعريف الحالي حسب المادة 452 من قانون الضرائب الغير مباشرة هو 10 دج للكلغ ،يخصص مبلغ 1.5 من هذه التعريفة لصندوق التخصيص الخاص رقم 070-302:"صندوق حماية الصحة الحيوانية"، و الباقي للبلدية.

***–الرسم الخاص بالإعلانات و الألواح المهنية :**

يفرض حسب طبيعة الإعلان و الملصقات و عائدها للبلديات كليا.

***–رسم الإقامة:**

تدخل فيه البلديات المصنفة محطات سياحية أو حمامات معدنية،يطبق على الأشخاص غير المقيمين في البلدية أو الذين لا يملكون تأشيرة إقامة و يحسب 50 دج للشخص الواحد،100 دج للعائلة.

***–الرسم على الرخص العقارية:**

يختلف حسب طبيعة العملية إما يخص البناء،تقسيم الأراضي،التهديم،المطابقة أو شهادة التجزئة حيث يخصص عائده كليا للبلديات.

***–الدمغة الجبائية على السيارات:**

يخضع لها كل من يملك سيارة سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا، يتغير فرض الرسم حسب نوعية السيارة و سنة بدأ استعمالها. و يعود ناتج الدمغة إلى الدولة بنسبة 20 % و الصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة80%.

***–الرسم على أرباح المناجم:**

تخضع له كل المؤسسات التي تشغل المناجم المعدنية، و تكون موزعة بين الدولة والجماعات المحلية.

و يمكن تلخيص تصنيف الموارد الجبائية للجماعات المحلية حسب معيار التخصيص إلى:

–الضرائب المخصصة للجماعات المحلية و الدولة معا: وهي الرسم على القيمة المضافة،الرسم على الأملاك،الدمغة الجبائية على السيارات.

–الضرائب المخصصة للجماعات المحلية:وتتمثل في الرسم على النشاط المهني،الرسم العقاري، رسم الإسكان،الرسم المتعلق بإزالة القمامات، رسم الإقامة، الرسم على الرخص العقارية، الرسم الخاص بالإعلان.

2–الإيرادات العقارية:

وهي عوائد الأملاك الخاصة بالجماعات المحلية وتتمثل فيمايلي :

*تأجير العقارات.

*حقوق شبكة الطرق كمساحة المقاهي و الأكشاك.

*حقوق البيع في الأسواق.

3–الإيرادات المالية:و تتمثل في:

*فوائد رؤوس الأموال في البنوك.

*فوائد الديون.

*نواتج المصالح الصناعية و التجارية التابعة للجماعات المحلية.

2 –2 المصادر الخارجيـــة:والمتمثلة في تمويل الدولة لتغطية ديون الجماعات المحلية أو إعانات الولاية بالنسبة للبلديات محدودة المداخيل وتعتبر ضعيفة جدا و تخص التجهيزات الاجتماعية،الإدارية،الصحية،الرياضية و غيرها.

حيث تخصص الدولة مبالغا من ميزانيتها تأخذ شكل إعانات أو مخصصات تقدم في إطار الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL لأجل تحقيق التوازن حيث ينقسم إلى صندوقين هما[12] :صندوق التضامن و صندوق الضمان حيث يهدف إلى تقليص الفوارق الموجودة بين البلديات في المداخيل، وتوزيع حصة الموارد الجبائية توزيعا متساويا ويقوم بدراسات تهدف إلى تطوير التجهيزات و الاستثمارات و تكوين و رفع مستوى العمال. والمخططات البلدية للتنمية pcd و هذه الإعانات تخص التجهيز و الاستثمار.و كذلك الاقتراض من المؤسسات المالية.

ثالـــثـــا: مدى مساهمة الجباية المحلية في تمويل الميزانية المحلية في الجزائر

*و تعرف الميزانية بصفة عامة على أنها جرد النفقات و الإيرادات المقرر تحقيقها خلال مدة محددة من طرف شخص أو مجموعة، و هي تعني بالنسبة للدولة مجموع الحسابات التي ترسم لسنة ميلادية واحدة، جميع الموارد و جميع الأعباء الدائمة[13].

*وحسب قانون الجماعات الإقليمية، تعرف ميزانية الجماعات المحلية على أنها جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية، و هي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير مصالح الجماعات المحلية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار.

*الجماعات المحلية مسؤولة عن تسيير مواردها الخاصة بها عن طريق الميزانية.

*و تتكون بصفة خاصة موارد الميزانية و المالية للجماعات المحلية مما يأتي:

-حصيلة الجباية، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك البلدية،الإعانات و المخصصات،ناتج الهبات و الوصايا، القروض ، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية.

-ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الإشهارات،الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات و يتم تطبيقها عن طريق التنظيم.

*يتم إعداد الميزانية عن طريق الميزانية الأولية:و التي تتم قبل بدء السنة المالية أي يتم عرضها في شكل تقديرات و التي تعتزم الجماعات المحلية تنفيذها خلال السنة المالية،و يصوت عليها قبل 31 أكتوبر من السنة المالية.

*ثم يتم تعديل الإيرادات و النفقات خلال السنة المالية حسب نتائج السنة المالية السابقة عن طريق ميزانية إضافية، و يصوت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها حسب المادة 181.

و تحتوي الميزانية على قسمين:

قسم التسيير، وقسم التجهيز و الاستثمار.

حيث يتم اقتطاع جزء من إيرادات التسيير لتغطية نفقات التجهيز و الاستثمار.

تعد ميزانية الجماعات المحلية للسنة المدنية و يمتد تنفيذها إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة إلى عمليات التصفية و دفع النفقات. و31 مارس بالنسبة إلى عملية تصفية المداخيل و تحصيل و دفع النفقات.

حيث تساهم السياسة الضريبية في تحقيق أهداف النمو الاقتصادي و الاستقرار و العدالة التوزيعية للمجتمعات بالإضافة إلى أهداف تمويل برامج الاتفاقية العامة،و الحد من بعض الأنشطة غير المرغوب فيها كالأنشطة التي تساهم في تلويث البيئة.[14]

حيث أقر وزير الداخلية و الجماعات المحلية أنه لم يحقق أي عجز خلال الدورة 2012 أي لم تسجل ميزانيات البلديات عجزا، بفضل المراقبة الجبائية و سيتم خلق ضرائب جديدة تساعد البلديات في تمويل نفسها.[15] حيث ترتكز مالية الجماعات المحلية على المداخيل العائدة من الجباية ،حيث تشكل نسبة 90 % من ميزانية تمويل البلديات و أهمها الضرائب و الرسوم، وعليه ينبغي إيجاد و تحديد معدلات ضرائب عن طريق إصلاح المنظومة الجبائية المحلية لإعادة توزيع الدخل بين الدولة و الجماعات المحلية.

و حتى تساهم الجباية المحلية في التمويل المحلي ينبغي أن يرتفع دخل الضريبة المحلية مع مرور الزمن كي يواكب النمو الطبيعي للتكاليف و يلبي الحاجات المتزايدة للخدمات العامة المحلية،و كذلك أن تكون الضريبة المحلية موزعة بالتساوي.[16]

و بالتالي تعتبر الجباية الأداة الأساسية لتمويل التنمية المحلية مما ينبغي إشراك البلديات في تحديد وعاء الضريبة و نسبتها و كيفية تغطيتها بغرض رفع مردودية الضرائب في الجباية المحلية،كما ينبغي للدولة التنازل عن بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية لتمويل ميزانيتها و بالتالي المساهمة في التنمية المحلية.

رابعـــــا: دراسة حالة بلديـــــة مستغانم

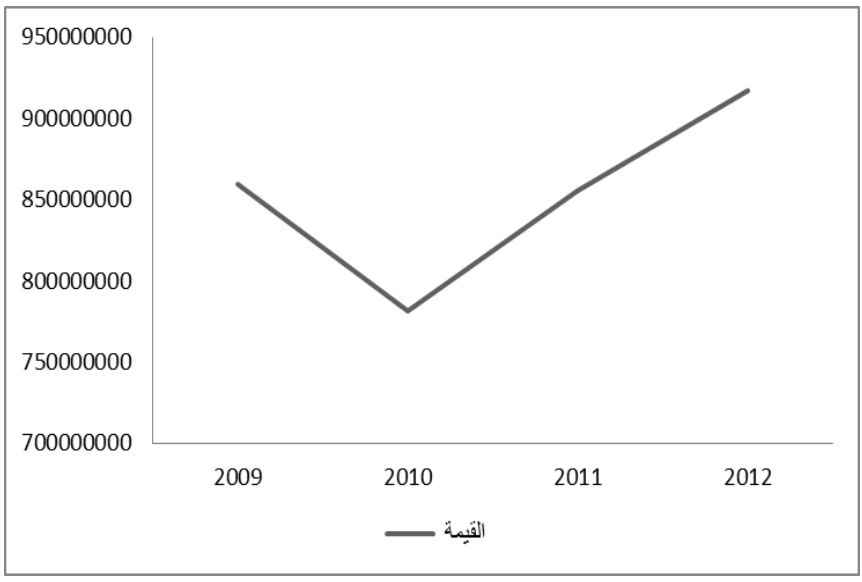
4 – 1 تطور ميزانية بلدية مستغانم :

إن الميزانية عرفت تطورا ملحوظا في إيراداتها و نفقاتها بشكل متساوي كما هو مبين في الجدول والمنحنى أدناه:

الجدول رقم (4):تطور الميزانية الأولية لبلدية مستغانم 2009 - 2012

السنوات	2009	2010	2011	2012
المبلغ دج	859187425.56	781634878.06	855519924.88	917280001.04

الشكل رقم (1): تطور الميزانية الأولية لبلدية مستغانم 2009 – 2012

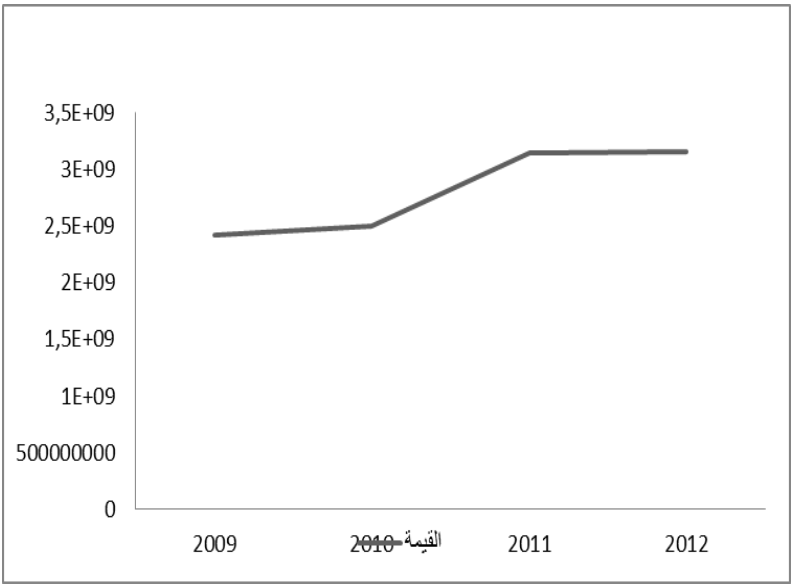


الجدول رقم (5): الميزانية الاضافية لبلدية مستغانم (BS)

السنوات	2009	2010	2011	2012
القيمة دج	2420111388.35	2504106640.58	3144194213.91	3162461315.94

المصدر: مصلحة المالية لبلدية مستغانم

الشكل رقم (2): تطور الميزانية الاضافية لبلدية مستغانم 2009 -2012



4 – 2 أسباب تزايد الميزانية الأولية والإضافية لبلدية مستغانم :

إن التزايد السريع لنفقات التسيير للميزانية يرجع للأسباب التالية:

-تقديم مساعدات من طرف البلدية لصالح الفئات المحتاجة كالمعوقين و قفة رمضان و المسنين.

-صيانة الطرق فقد تم إعادة تجديدها بالإضافة الى الإنارة العمومية.

-التكفل بالدخول المدرسي كتدفئة المدارس وذلك عن طريق اقتناء الوقود و المساهمة في تمويل المدارس عن طريق شرائها للهدايا و الجوائز للناجحين.

-مساعدة الأنشطة الرياضية كشراء الألبسة للاعبين و المساهمة في نقلهم للعب خارج البلدية عن طريق حافلاتها و على حسابها.

-مساعدة الجمعيات و مختلف الأنشطة الثقافية .

-القيام بمشاريع كانجاز الطرقات، المساجد، الحضانات، المكتبات.

- أما الميزانية الإضافية BS فيعود سبب الزيادة في مبالغها إلى برمجتها خلال السنة المالية عمليات و برامج متعلقة بالتجهيز العمومي و الاستثمار الاقتصادي.

4 – 3 تطور قسم التسيير وقسم التجهيز لميزانية بلدية مستغانم:

ان المبالغ المخصصة لقسم التسيير وقسم التجهيز العمومي سواء في الميزانية الأولية أو الميزانية الاضافية لبلدية مستغانم هي في ازدياد ملحوظ والجدول الموالي يبين ذلك.

الجدول رقم (6): قسم التسيير وقسم التجهيز لميزانية بلدية مستغانم 2009 – 2012

السنوات	2009		2010	
	ميزانية أولية	ميزانية إضافية	ميزانية أولية	ميزانية إضافية
قسم التسيير	742483410.56	12930350472.78	700653748.06	1201923275.85
قسم التجهيز	116704015.00	1127076315.57	80981130.00	1302183364.73

السنوات	2011		2012	
	ميزانية أولية	ميزانية إضافية	ميزانية أولية	ميزانية إضافية
قسم التسيير	774612281.56	1564298882.82	839814801.74	1433239218.47
قسم التجهيز	80907643.32	1579895331.09	77465199.30	1729222097.47

المصدر: مصلحة المالية لبلدية مستغانم.

من خلال الجدول يلاحظ أن الميزانية في تطور ملحوظ ،حيث بلغت الزيادة في أربع سنوات بالنسبة للميزانية الأولية لقسم التسيير 690755807.91 دج. أما قسم التجهيز فبلغت الزيادة.1612518082.47 دج للميزانية الأولية.

و عليه فإن ميزانية بلدية مستغانم عرفت توازنا ملحوظا فهي من البلديات التي لم تحقق عجزا في الميزانية و لا تحتاج لديون خصوصا في السنوات الأخيرة لأنها تستفيد من مداخيل معتبرة كونها من البلديات الغنية ،خصوصا الفترة 2009-2011 لزيادتها في الأجور عن طريق إعانات الدولة.

4 – 4 دور الجباية المحلية في تمويل ميزانية بلدية مستغانم :

يمكن اظهار مدى مساهمة الموارد الجبائية المحلية في تمويل ميزانية بلدية مستغانم من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم (7): مساهمة الجباية المحلية في تمويل ميزانية بلدية مستغانم 2011 – 2012الوحدة: دج

الموارد الداخلية للبلدية(دج)	بلدية مستغانم	
	2011	2012
TAP	485293182	377337427
TVA	49789688	52190520
الضريبة الوحيدة على الدخل (IFU)	39038961	38125912
رسم الذبح	2000000	2000000
الرسم العقاري، رسم التطهير رسم الإسكان	2770786	12201005
رسم الإقامة	512500	2404500
رسم الرخص العقارية	7868296	10230463
رسم الإعلانات	1000000	5050000
مجموع الموارد الجبائية(1)	588273413	499539827
النسبة	%75.94	%59.48
نواتج الإستغلال (كراء مساكن، أسواق،....إلخ)	185290068.56	339221374.74
نواتج إيجار أملاك البلدية	1048800	1053600
مجموع الموارد الجبائية(2)	186338868.56	340274974.74
النسبة	%24.06	%40.52
المجموع(1+2)	774612281.56	839814801.74

المصدر: مصلحة المالية لبلدية مستغانم.

- نسبة الموارد الجبائية المحلية من مجموع الموارد الداخلية = 59.48%.
- نسبة الموارد الجبائية المحلية من مجموع إيرادات الميزانية(م داخلية +م خارجية)= 12.24%.
- نسبة الموارد الداخلية من مجموع إيرادات الميزانية = 20.59%.
- نسبة الموارد الخارجية من مجموع إيرادات الميزانية = 79.41%.

*تشكل الموارد الجبائية أي الضرائب المباشرة و غير المباشرة أهم موارد ميزانية بلدية مستغانم سنة 2012 بنسبة 92.72%.

*إيرادات مصدرها الأملاك المنتجة للمداخيل و تقديم الخدمات بنسبة 8.36%.

*إيرادات مصدرها مساهمة الدولة و الجماعات المحلية (أموال خاصة) بنسبة 0.74% خاصة بذوي الاحتياجات الخاصة مثل:المعوقين ،المكفوفين و المسنين.

و تتعدد الضرائب الممولة لميزانية البلدية و هي:

-الرسم على النشاط المهني 9% من حاصل الضرائب المباشرة و هي نسبة ضعيفة كون البلدية لم تعرف نشاطا واسعا لأن هذه الضريبة تفرض على رقم الأعمال خلال السنة المالية مما خفض نسبة الخاضعين لهذه الضريبة.

-أما الرسم العقاري فتتغير هذه النسبة من مجموع الضرائب المباشرة و هذه النسبة ضعيفة نتيجة لاقتصارها على مجموعة معينة بالإضافة إلى الإعفاءات.و البلدية تحصل عليها مباشرة كإعانة من مديرية الضرائب.

الموارد غير الجبائية الأخرى:

*تتحصل البلدية على موارد مالية من خلال بيع منتوجها و خدمات تتمثل أساسا في مكان تفريغ النفايات و التي كانت تتحصل عليه البلدية و تفرغ فيه مجانا لمدة 3 سنوات و هو تابع للمؤسسة العمومية لتسيير مراكز الردم(CET) .

*عائدات ممتلكات البلدية و المتمثلة في تأجير: محلات تجارية، الأسواق مستودعات، السكنات،الأكشاك،المراحيض العمومية حسب المساحة و نوع المحل.

*حصة البلدية من الصندوق الوطني للتضامن تمنح حسب نسبة العجز الحاصل للبلدية،و كون البلدية لم تحقق عجزا نظرا لتوازن ميزانيتها فهي لم تحصل عليه.

من خلال الدراسة التطبيقية لبلدية مستغانم و من خلال ما تم استنتاجه من الدراسة نلاحظ :

*إجبارية تقوية التمويل الذاتي من خلال زيادة الإيرادات غير الجبائية باستغلال و تشغيل الأملاك كإقامة مشاريع تعود بإيراد مالي.

*خلق أوعية ضريبية جديدة من طرف السلطات المعنية.

*البلدية تحقق اكتفاء ذاتي و لا تحقق أي عجز و لا فائض أي هي متوازنة ،فهي لا تلجأ للاقتراض خصوصا في السنوات الأخيرة.

الخاتمـــــة:

تتكون الإيرادات المحلية للجماعات المحلية من مجموعة من الضرائب المحلية المتنوعة و التي أنشأت من طرف الهيئات المركزية،و التي لا يحق للجماعات المحلية تأسيسها أو إنشائها لأن الدولة فقط لها هذا الحق كونها هي المحتكرة لهذه الضرائب أو بالأحرى الجباية المحلية،و تتنازل لها لصالح هذه الجماعات.

إن الضرائب المحلية سواء مباشرة أو غير مباشرة لها تأثير على ميزانية الجماعات المحلية و لكن دائما هناك عائد لصالح الدولة و لهذا نجد ضعف المالية المحلية لهذه الجماعات.

ضعف التنظيم و التسيير للجماعات المحلية جعلها تتميز بضعف الاستقلالية و الرجوع دائما للسلطة المركزية خاصة مشكل تمويل الميزانية و هذا راجع للقوانين و الأنظمة التي تفرضها هذه الأخيرة و كذلك الضرائب المحلية التي تعود لصالحها بنسبة معقولة .

إلغاء الرسم على الدفع الجزافي في التعديلات الأخيرة يؤدي الى انخفاض في الجباية المحلية للبلديات يتماشى هذا و شروط الانضمام للمنظمة العالمية للتجارة التي تلغي الرسم على النشاط المهني و الدفع الجزافي .

إن المهام التي تقوم بها الجماعات المحلية و المتمثلة في تسيير الأملاك و مصالحها، يتطلب منها موارد مالية متنوعة لتغطية نفقاتها التي هي في تزايد مستمر من سنة لأخرى لعدة أسباب أهمها النمو الديمغرافي و الرواج الاقتصادي و الاجتماعي.

موارد الجماعات المحلية و التي تعتمد على مبدأ الاستقلالية و يقوي النظام اللامركزي عن طريق المالية المحلية التي تتوفر عليها و المساهمة في حسن أداء المرافق العامة و التنمية و هذا أهم مبدأ خلقت لأجله الجماعات المحلية.

التفكير في إنشاء مجالس محلية يكون لها حق التصويت في معدل الضريبة التي تفرض.

السماح للجماعات المحلية بالاستثمار و المساهمة في التنمية المحلية عن طريق منح إمتيازات محفزة و هذا يساعد على التنمية المحلية و المساهمة في تمويل الميزانية أكثر من الضرائب.

إشراك الجماعات المحلية في الجباية المحلية لأنها أدرى بجبايتها الخاصة و بحكم معرفتها بالمحيط و المنابع أي تحويل سلطة تحديد وعاء الضريبة و نسبته لفائدة الولايات و البلديات لأنه محدد بقانون ولكن يتمثل الدور في البحث عن المنابع الجبائية و تحديد المادة الخاضعة للضريبة.

زيادة مردودية الجباية المحلية يكون عن طريق محاربة الغش و التهرب الضريبي،و تحسين تحصيل الضرائب حيث أحصت المديرية العامة للضرائب إيرادات قدرت ب 68 مليار دج خلال سنة 2011 بفضل المراقبة الجبائية التي قامت بها مقابل 85 مليار دج خلال سنة 2010 مسجلة بذلك انخفاضا بنسبة 20% حيث يفسر هذا الانخفاض الهام في نواتج المراقبة الخارجية بانخفاض المعاينة الناتجة من المراقبة عبر الوثائق و تراجع الحقوق المسجلة من خلال التحقيق المحاسبي.

المراجـــــع:

1-عمار عوابدي: القانون الإداري الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون،الجزائر،2000، ص.58

2-http://www.iua.edu.sd/iua_magazine/african studies/44/44index.htm.

جمال يرقي ، الجباية المحلية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية في الجزائر و دورهما في التنمية المحلية،مجلة دراسات إفريقية، العدد 44 ،ص.58

3-قدور بن عيسى، إشكالية الجباية المحلية، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول السياسة الجبائية الجزائرية في الألفية الثالثة، الذي نظمته جامعة البليدة ،يومي 11-12 ماي.2003

4-الأمر رقم 11-10 الصادر في 03 يوليو 2011 ، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية،العدد 12، ص.05

5-الأمر رقم 12-07 الصادر في 29 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية،العدد 12، ص.05

6-قانون الجماعات الإقليمية 2012،ص 05.

7-شيهوب مسعود،أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986 ، ص .194

8-مولود ديدان، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دار بلقيس للنشر،الجزائر، 2008 ، ص 11.

9-graba hachemi,les resources fiscales de colectivités locales,ed ENAG,p 15.

10-قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة 2012، ص 109 .

11-قانون الضرائب الغير مباشرة، ص 281.

12-بن شعيب نصر الدين،أهمية إصلاح النظام الجبائي المحلي،مجلة MECAS العدد 2 ،جامعة تلمسان، أفريل 2006، ص 296.

-جمال يرقي، أساسيات في المالية العامة و إشكالية العجز في ميزانية البلدية، رسالة ماجيستير، الجزائر، 2002 ،ص25.

14-مرسي سيد الحجازي، النظم الضريبية بين النظرية و التطبيق،الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 2001،ص19.

15-rayan nassim, aucun déficit budgetaire au niveau des communes,article MIDI LIBRE , 20 novembre 2012.

16-منظمة الزراعة و الأغذية اللامركزية و الضرائب على الملكية الريفية، منظمة الزراعة و الأغذية للأمم المتحدة، روما، 2004.