ISSN: 2352-9806 مجلة الحقوق والعلوم السياسية جامعة خنشلة EISSN: 2588-2309
المجلد 09/العدد 01/السنة 2022/ص ص 759-778

أثر تمويل الجماعات المحلية على استقلاليتها

The impact of local community financing on their independence

خنساء سهيلي *
جامعة لمين دباغين سطيف 02
مخبر تطبيقات التكنولوجيات الحديثة على القانون
k.sehili@univ-setif2.dz

سميحة لعقابي
جامعة لمين دباغين سطيف 02
slakabi@yahoo.fr

تاريخ الإيداع:2021/10/03	تاريخ المراجعة:2022/01/24	تاريخ القبول:2022/01/26

ملخص:

تهدف الدراسة إلى تحليل وتقييم الوضع المالي للجماعات المحلية ومدى تبعية هذه الأخيرة للسلطة المركزية الأمر الذي يؤثر على نوعية قراراتها وهي في إطار تلبية خدمات المواطنين و تحقيق السير الحسن للمرفق العمومي المحلي، من خلال تقديم صورة واضحة عن أهم المشاكل التي تعترض الجماعات المحلية على المستوى المالي،والعمل على توضيح طرق معالجة النقص في التمويل المالي لها، بغرض ممارستها لاختصاصاتها بكل استقلالية.

الكلمات المفتاحية :التمويل ؛الجماعات المحلية ؛الموارد المالية ؛ الاستقلالية ؛الميزانية المحلية

Abstract:

The study aims to analyse and evaluate the financial situation of local communities and the extent of the latter's subordination to the central authority, which affects the quality of their decisions in the framework of meeting citizens' services and achieving the proper functioning of the local public utility, by providing a clear picture of the most important problems facing local communities at the financial level, and working to clarify ways to address the lack of financial funding for them, with a view to exercising their competencies independently.

Keywords : finance; local communities; financial resources; independence; local budget..

* المُؤلف المُراسِل.

مقدمة:

إن قضية التمويل المستقل للجماعات المحلية من أكبر التحديات والرهانات التي تواجه أنظمة الحكم المحلي إذ يصعب في كثير من الأحيان التحكم في الجدلية القائمة بين مبدأ استقلالية الجماعات المحلية قانونيا ، إداريا و ماليا و بين القيود والقواعد التي تفرضها الدولة[1].

حيث أثبتت تجارب العديد من الدول أنه ، كلما كانت درجة استقلالية الإدارة المحلية أكبر كلما ازدادت قدرتها على توفير موارد مالية ذاتية . فالتمويل المركزي للإدارة المحلية يرفع من درجة تدخل السلطات المركزية في القرارات التمويلية المحلية تخطيطا وتنفيذا ، فغالبا ما يكون التمويل المركزي مرفوقًا بشروط مسبقة توجه كيفية الإنفاق وتحد منه وقد يتعارض هذا مع متطلبات التنمية المحلية . ذلك أن تقديم الخدمات من قبل الجهاز الإداري الأقرب إلى الجمهور ، يسمح بتحقيق أكبر قدر من الفعالية .

و بالمقابل ، فإن المسؤولين المحليين يتمتعون بالقدرة على توفير أحسن المعلومات حول الطلب المحلي (الاحتياجات المحلية) للخدمات العامة ، و إلقاء المزيد من المسؤولية على السلطات المحلية في تقديم الخدمات العامة للمواطن ، وإن كان هذا في ظاهره يزيد من استقلالية السلطات المحلية فإن هذه الأخيرة ستكون عاجزة عن ممارسة صلاحيتها وتقديم هذه الخدمات في غياب التمويل اللازم[2] .

وحتي تحوز الجماعات المحلية استقلالية مالية لابد لها أن تتوفر على موارد مالية كافية بها ، ومتلائمة مع المهام والأعباء الكبيرة والمتزايدة التي تتولى الاضطلاع بها ، وأن تحوز كذلك على حرية ولو نسبية في تسيير ماليتها المحلية ، مع الاكتفاء بالرقابة المالية اللاحقة فقط[3] .

وتنبع أهمية الدراسة من الرغبة في الوقوف على عراقيل التمويل المركزي في الحد من استقلالية الجماعات المحلية، حيث أن الهيمنة التي تفرضها السلطة المركزية على الجماعة المحلية من خلال التمويل المفروض عليها ومن خلال نوع الرقابة المفروضة عليها كان له تأثير سلبي على نوعية القرارات المتخذة من قبل الجماعة المحلية.

كما تم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي الذي يعتبر مناسبا في هذا المقام وهذا من خلال الوصول إلى الأهداف المرجوة ، إلى جانب دراسة مختلف الآثار المترتبة من التمويل المالي الحالي لجماعات المحلية وكيف أثر على استقلالها .

ومن هذا المنطلق جاءت هذه الدراسة للبحث في أثر التمويل المالي الحالي للجماعات المحلية وكيفية تأثيره على استقلاليتها في اتخاذ القرارات الخادمة لمصلحتها ، وعليه، نطرح الاشكالية التالية:

---

[1] زينب مدكور، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ، مذكرة نهاية التربص للمدرسة الوطنية للإدارة ، تخصص اقتصاد ومالية ، فرع ميزانية ، 2005 – 2006 ، ص (03) .

[2] جمال يرقي ، إشكالية العجز في ميزانية البلدية – دراسة حالة بلديات دائرتي وزرة والمدية لولاية المدية - ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، تخصص تسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2010 – 2011 ، ص . 144 .

[3] عبد الصديق شيخ ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، فرع الإدارة والمالية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 01 ، 2011/2010 ، ص . 08 .

كيف تستطيع الجماعات المحلية تجسيد الإستقلالية بعيدا عن التمويل المهيمن للدولة ؟

وتندرج تحت هذه الإشكالية الرئيسية ، الأسئلة الفرعية التالية :

- ما هي الأسباب التي تحد من الاستقلال المالي للجماعات المحلية ؟

- فيما تتمثل أهم العوامل التي تؤثر على الوضعية المالية للجماعات المحلية ؟

وللإجابة على إشكالية الدراسة نقوم بوضع الفرضيات التالية :

- نظرا لكثرة المهام والأعباء الملقاة على عاتق الجماعات المحلية وضعف الموارد المالية أثرت على استقلالية الهيئة المحلية ؛

- بسب ضعف التحصيل الجبائي جعل الهيئة المحلية بحاجة للدعم الخارجي للدولة وهو ما خلف تبعية للسلطة المركزية؛

تسعى الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية :

- إلقاء الضوء على أكثر الأسباب التي تعيق من فرض استقلالية الجماعات المحلية .

- كذلك بيان أهم التأثيرات التي تنصب على الحالة المالية للجماعات المحلية .

- وتوضيح سبل تعبئة موارد الجماعات المحلية .

وللإجابة على الإشكالية الرئيسية والأسئلة الفرعية تم تقسيم الدراسة إلى ثلاث أقسام :

1- العوامل التي تحد من الاستقلال المالي للجماعات المحلية

2 - أثر نظام التمويل على الوضعية المالية للجماعات المحلية

3 - أهم السبل لتعبئة موارد الجماعات المحلية .

1- العوامل التي تحد من الاستقلال المالي للجماعات المحلية:

حتي تتمكن الجماعات المحلية من أداء مهامها لابد أن تتوفر لديها الوسائل المالية اللازمة ، التي تمكنها من أداء هذه المهام بالكم المطلوب وبالجودة المطلوبة ولقد اعترف المشرع الجزائري صراحة بالاستقلال المالي للجماعات المحلية في مختلف التشريعات التي صدرت ومنذ الاستقلال وفي أول قانون للجماعات المحلية أو ما يسمى بقانون الولاية والبلدية ، ودعم المشرع الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالتركيز على ضرورة وجود موارد مالية مستقلة اعتبرت الركيزة الأساسية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية في أداء مهامها[1]، وعلى هذا الأساس سنحاول تحليل أهم العوامل التي أثرت على استقلالية الجماعات المحلية .

[1] عمار علواني ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية في الجزائر بين الإصلاح وتحديات المرحلة ، المجلة الجزائرية للدراسات المالية والمصرفية ، المجلد 06 ، العدد 01 ، جوان 2020 ، ص . 51 .

1-1- عدم تطابق موارد الجماعة المحلية مع أعبائها

تتفاقم المهام والأعباء المرجوة من الجماعات المحلية إنجازها في مقابل ضآلة الموارد المالية المخصصة لها ، فقد تحتاج جل القطاعات ضعف الإعتمادات المخصصة لها فمثلا قد تحتاج الهياكل القاعدية (04) أربعة أضعاف الاعتمادات المتوفرة لديها ، وقد تحتاج عمليات التزويد بالمياه والتطهير وإنجاز الطرق و الإنارة العمومية قرابة الضعفين، النشاط الاجتماعي قد يحتاج إلى أكثر من الضعفين ، الشباب والرياضة قد يحتاج إلى اعتمادات تفوق (05) خمسة أضعاف المتوفرة لديها الأمر الذي يستدعى تدخل الدولة لتوفير اعتمادات مالية معتبرة من خلال المنح و الامدادات المالية[1].

ويمكن رد عدم تطابق موارد الجماعة المحلية مع أعبائها إما إلى عدم كفاية الموارد في حد ذاتها وإما إلى تزايد أعباء الجماعة المحلية.

1-1-1- عدم كفاية موارد الجماعة المحلية: ويمكن إجمال أهم الأسباب التي أدت إلى عدم كفاية موارد الجماعات المحلية في:

- 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 ذاتيا ؛
- صعوبة تحديد و تحصيل الناتج الجبائي وما يتطلبه من إجراءات محدودة المعالم و واضحة من حيث وعاء الضريبة ونسبتها ، وكذلك موعد تحصيله ؛
- 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 عبئا 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 [2] .

1 - 1-2- تزايد أعباء الجماعات المحلية : حيث تعرف أعباء الجماعات المحلية تطورا سريعا ، وهي تنقسم إلى أعباء تسيير تضم عددا من النفقات الإجبارية وأعباء تجهيز واستثمار تعكس تزايد التدخلات المحلية في السياسات الوطنية.

---

[1] إيمان قلال ، التمويل المركزي للجماعات المحلية في الجزائر: بين ضرورات التنمية ومتطلبات الاستقلالية – دراسة ميدانية - ، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية ، العدد 01 ، جامعة تيزي وزو ، 2020 ، ص . 218 – 219 .

[2] لخضر عبيدات ، أهمية الجباية المحلية في تعزيز الاستقلالية المالية لتسيير ميزانية الجماعات المحلية (البلدية) ، مجلة دراسات العدد الاقتصادي ، المجلد 15 ، العدد 02 ، جامعة الأغواط ،جوان 2018 ، ص . 93 .

أ- تزايد حجم النفقات الاجبارية في قسم التسيير: تخضع نفقات قسم تسيير الجماعات المحلية لنصوص تنظيمية هي المرسوم رقم 70- 154 والمرسوم التنفيذي رقم 12 –315 ، وتتوزع هذه النفقات على عدة مصالح منها :

- المصالح العامة (أجور وأعباء المستخدمين ، وسائل الإدارة ، مصاريف العقارات والمنقولات ، مصاريف تسيير الطرق والشبكات) .

- المصالح الإدارية (نفقات المصالح الإدارية ، أعباء التعليم ، الشباب والرياضة ، الثقافة).

- المصالح الاجتماعية (المساعدة الاجتماعية ، النظافة العمومية) .

- المصالح الاقتصادية (المساهمة في مصاريف التنمية ، صيانة الأملاك المنتجة للمداخيل) .

وتكتسي بعض نفقات قسم التسيير طابع النفقة الإجبارية لأهميتها في استمرارية نشاط المرفق العمومي المحلي ، مما يتطلب تقييدها في الميزانية وباعتمادات كافية ، وهي تتوزع على عدة نصوص تشريعية وتنظيمية في ظل غياب نص قانوني موحد يجمعها، ومن أهم هذه النفقات تلك المتعلقة بأجور وأعباء المستخدمين وتعويضات المنتخبين المحليين والمشاركة في تمويل بعض الصناديق (كالصندوق الولائي للشبيبة والرياضة وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية)[1] .

ب- تزايد أعباء التجهيز والاستثمار: تتحدد أعباء التجهيز للجماعات المحلية والتي تمول عن طريق اقتطاع إجباري من إيرادات التسيير (استقرت نسبته في السنوات الأخيرة عند 10 %على الأقل) بالتشريع من خلال قانوني الولاية والبلدية وتتوزع على مجالات اقتصادية واجتماعية وثقافية .

- ففي المجال الاقتصادي : تساهم الجماعات المحلية في تطوير النشاطات الاقتصادية عن طريق تمويل الاستثمارات وتهيئة مناطق النشاط والمناطق الصناعية وإنعاش المؤسسات العمومية وتطوير الهياكل القاعدية (الطرق الولائية والبلدية و فك العزلة و توصيل الكهرباء) وتنمية الفلاحة والري (التكفل بالتطهير والتزويد بمياه الشرب) وتهيئة المساحات الخضراء.

- أما المجالين الاجتماعي والثقافي : تساهم الولاية والبلدية في تمويل نشاطات التربية الوطنية والتكوين (إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي والمتوسط والثانوي والتكوين المهني والمطاعم المدرسية) والصحة (إنجاز مراكز العلاج والتجهيزات الصحية) والسكن (إنجاز برامج السكن والقضاء على السكن الهش) والتشغيل (إحداث برامج تشغيل الشباب) وإنجاز الهياكل القاعدية الأساسية الثقافية والترفيهية وترقية الحركة الجمعوية وصيانة المساجد [2].

ومنه فالجماعات المحلية مثقلة ومتعبة بديون لعدم توفرها على موارد ومداخيل ، وتراكمها لعدم القدرة على سدادها ، نتاج اتساع تدخلاتها وازدياد عدد السكان وتنوع حاجياتهم ، والهجرة نحو المدن من جهة ، وكذلك لسوء تسيير

[1] على بوخالفة باديس ، دعم الدولة لمالية الجماعات المحلية ، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية ، المجلد 17 ، العدد 02 ، 2020 ، ص . 196 .

[2] على بوخالفة باديس، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في القانون الجزائري ، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات ، المجلد 4 ، العدد 1 ، المركز الجامعي ميلة ، جوان 2018 ، ص. 346 – 347 .

الأموال واعتلال هذه الجماعات بالفساد والإنفاق المبالغ في شؤون ليست ذات أولوية في مشاهد للبهرجة والفخفخة خاصة في السنوات الأخيرة من جهة ثانية[1].

وعلى هذا الأساس نجد أن الجماعات المحلية ، لا يمكنها تحقيق أهدافها خصوصا مع قلة مواردها وتعدد مشاكلها ، الأمر الذي يحتم على الدولة ضرورة التفكير في التخفيف من المهام الملقاة على عاتق البلديات وتحويل المهام ذات البعد الوطني للدولة[2]

1- 2 النقص في تحصيل الموارد الجبائية التقديرية

تشهد جل الجماعات المحلية وبالأخص البلديات تذبذبا في تحصيلاتها الجبائية من الضرائب والرسوم المحلية ، ويرجع هذا للاعفاءات الضريبية وإلغاء بعض الرسوم التي يتم إقرارها بموجب التشريعات المالية والجبائية دون أن يكون للجماعات المحلية احتياطات مالية لتغطية هذا النقص ، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ، ضعف الكفاءات القائمة على التحصيل الجبائي محليا ، وافتقار جل البلديات للأنشطة الاقتصادية التي تدر موارد جبائية تساهم في دعم الميزانية البلدية مما يجعل الجماعة المحلية بحاجة للدعم الخارجي للدولة[3]. ويمكن اجمال النقائص في :

1-2-1 احتكار الدولة للضرائب الأكثر إنتاجية: ما تزال الدولة تحتكر الضرائب الأكثر إنتاجية خلافا للضرائب الأقل إنتاجية كون أن الأولى تمتاز بالطابع التصاعدي، تزداد قيمتها الحقيقة بازدياد المنتج أو الخدمة الخاضعة للضريبة أي بتغير سعر الضريبة مع تغير قيمة الوعاء الضريبي فتزداد قيمة الضريبة عند زيادة قيمة المنتج أو الخدمة الخاضعة لها ومثال ذلك الضريبة على الدخل الإجمالي ، والضريبة على رقم الأعمال والضريبة على أرباح الشركات .

1-2-2- عدم المساواة في القدرة الجبائية: فعند فحص الحالة المالية للبلديات والولايات نفهم أنه يوجد تفاوت في الخبرات والثروات ، هذه الظاهرة تترجم الفوارق المالية في مجال التنمية الاقتصادية بين مختلف جهات الوطن ، وعليه من المفروض أن زيادة عدد البلديات يؤدي للتفكير في آن يجعل لها الحد الأدنى من التكاليف لتضمن تغطية النفقات الإجبارية مثلا : كأجور الموظفين ، وعليه فالتجزئة المفرطة للبلديات أدت لتجزئة المداخيل الجبائية لها مما انعكس سلبا على مردودها.

1-2-3- التداخل في الاختصاص والمهام بين الدولة والجماعات المحلية: إن الحالات الاستثنائية التي عرفتها الجزائر خلال العشرية السوداء تسببت في إلزام الجماعات الإقليمية في بعض المسائل الإستعجالية الطارئة بالتكفل بالمهام ذات الطابع الوطني التي هي من صلاحيات الدولة وهذا بالنظر لتقربها من المواطنين فالبلديات هنا قد استدعيت لحمل أعباء

[1] إسماعيل فريجات ، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، تخصص تنظيم إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة الوادي، 2014/2013 ، ص . 184 .

[2] محمد الزين باركة و عبد الكريم مسعودي ، البدائل الاقتصادية لتعبئة موارد الجماعات المحلية بالجزائر ، المجلة الجزائرية للمالية العامة ، العدد 06 ، ديسمبر 2016 ، ص . 42 .

[3] إيمان قلال ، المرجع السابق ، ص . 130 .

ثقيلة لم تكن من الناحية القانونية من اختصاصها الأمر الذي سبب في تبديد مواردها المالية ووضعها في حالة عدم قدرة على أداء خدماتها العمومية المنوطة بها والتي تدخل ضمن صلاحيتها [1].

1- 3 تبعية النظام الجبائي للدولة

إن المقصود بتبعية النظام الجبائي للدولة هو إحتكار الإدارة المركزية لسلطة إحداث أو إلغاء الضرائب والرسوم ، تحديد أوعيتها ، معدلاتها وتوزيعها ، دون أن يكون للجماعات المحلية أي سلطة للمشاركة في تحديد معالم النظام الجبائي المطبق على مستواها [2]. وعلى هذا الأساس أصبحت الجماعات المحلية مقيدة وليس لها كامل الحرية في تحصيل الضرائب والرسوم دون ضرورة الحصول على تصريح من السلطة الوصية.

1-3-1- عدم إمكانية الجماعات المحلية إنشاء ضريبة : تعتبر الجباية المورد الأساسي لتمويل نفقات الجماعات المحلية ، غير أن هذه الأخيرة لا يمكنها إنشاء الضريبة أو تعديلها لأن هذا يندرج ضمن مجال التشريع الذي يعود للسلطة التشريعية (البرلمان) بمقتضى الدستور الذي ينص حسب المادة 82 منه على عدم جواز إحداث أي ضريبة إلا بمقتضى القانون ، مما يعنى عدم اختصاص هذه الجماعات بإحداث الضريبة .

غير أنه يمكنها الاستفادة من الضرائب التي خصها بها المشرع في شكل جباية محلية ، حيث تنص المادة 164 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية " لا يسمح للبلدية إلا بتحصيل الضرائب والرسوم المحددة عن طريق التشريع المعمول به " . ذلك أن الجباية المحلية في أصلها تابعة لجباية الدولة ومندمجة في النظام المالي العمومي الذي يسمح بحذر للجماعات المحلية التمتع بموارد جبائية مستقلة لكن في إطار الدولة التي يجب أن تحتفظ بسلطة الضبط[3].

1-3-2- تدخل السلطات المركزية في توزيع الضريبة : بالإضافة لتدخل المشرع في إحداث الضرائب والرسوم ، فإنه يتدخل كذلك في التقسيم المحدد للموارد الضريبة المحصلة بين الدولة والبلدية ، وهو بذلك يشكل تدخلا لا مبرر له من طرف الهيئات المركزية في مالية البلدية .

إن الملاحظ لقانون المالية لكل سنة يدرك دون عناء ، كيف أن التقسيم الذي يقره المشرع للضرائب والرسوم المحصلة بمقتضى ذلك القانون ، يميل – وبصورة واضحة- لصالح خزينة الدولة على حساب خزينة البلدية ، وبالرغم من الاختصاصات الكثيرة والمهام المتنوعة المنوطة بهذه الأخيرة ، إلا أن المشرع يؤثر في غالب الأحيان الميل لصالح الدولة على البلدية متجاهلا بذلك هذا الواقع ، والغريب في الأمر أن السلطات المركزية تقوم كل سنة مالية برصد الإعانات

[1] نادية بوبكر ، إيرادات الجماعات الإقليمية : بين الضعف الحاصل والإصلاح المنتظر، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية ، العدد 06 ، جانفي 2019 ، ص . 124 - 125 .

[2] سامي الوافي ، عجز المالية المحلية في الجزائر : الأسباب والانعكاسات ، مجلة شعاع للدراسات الاقتصادية ، العدد 02 ، المركز الونشريسي تسمسيلت ، سبتمبر 2017 ، ص. 153.

[3] على بوخالفة باديس ، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في القانون الجزائري ، المرجع السابق ، ص . 344 .

المالية لجل البلديات ، وهذه الخطوة تشكل قرينة على اعترافها الضمني بعدم عدالة التقسيم المقرر للعائدات الجبائية من قبل المشرع[1] .

إن توزيع الموارد الجبائية في الجزائر يعد من إختصاصات الدولة ، حيث تتولى هذه الأخيرة توزيع عائدات الموارد الجبائية بما يتماشى ومصالحها دون أن تستند في ذلك لمعايير موضوعية دقيقة ومحددة ومعروفة . فتخصص نسبة هامة من الموارد الجبائية المنتجة والثابتة لفائدتها على حساب البلدية والولاية ، وعلى سبيل المثال، النسبة المخصصة لفائدة الدولة في عائدات الرسم على القيمة المضافة يمثل 80 % إلى 85 % ، وحصة الدولة بالنسبة للضريبة الجزافية الوحيدة تمثل 48،5 % ، وهو ما يجعل البلدية والولاية في وضعية عجز مالي اعتبارا من أن عائدات الموارد الجبائية تمثل المورد الأساسي لها ، وهو ما يفرض تبعيتها تجاه الدولة وبالتالي زعزعة مفهوم الاستقلالية المالية.

وعلى الرغم من تنوع الضرائب والرسوم التي تتولى الدولة تحصيلها نجد أن المنظومة الجبائية في الجزائر تعاني إشكالية أخرى تتمثل في إرتكازها على عائدات الضرائب والرسوم الموجهة للأنشطة الاقتصادية والتجارية ، وهو ما يخلق بدوره فجوة بين الجماعات المحلية ، فالبلديات والولايات النائية تقل بها بل تكاد تنعدم الأنشطة الاقتصادية والتجارية المدرة للعائدات الجبائية مما يجعل مواردها الجبائية تقتصر على بعض الضرائب والرسوم ذات المردودية الضعيفة ، ويرجع سبب ذلك إلى توحيد النظام الجبائي على مستوى كافة بلديات و ولايات الوطن دون مراعاة المشرع إلى خصوصيات بعضها، وهو ما نتج عنه عجز عدد كبير منها حيث تبقى دائما في حاجة إلى موارد خارجية[2].

ومن خلال النصوص القانونية يتضح أن البلدية لا يد لها في تأسيس الضريبة أو قبضها إلا التي نص عليها القانون صراحة، فالمشرع اقتصر على استعمال عبارة " الضرائب المحلية " دون إجمالها في عبارة الإيرادات الضريبية وهذا يدل على أنه لا يسمح للبلديات أن تستوفى غير الضرائب والإعفاءات والرسوم المنصوص عليها في القوانين الجاري العمل به . وبعدما كان للمجلس الشعبي البلدي الحق في تعديل نسبة الضريبة على الأنشطة الصناعية والتجارية إلى غاية 1966 ، لم يعد لهذه الأخيرة أي وجود نظرا لضعف الجهاز القائم على تحديد هذه الضريبة وفنياتها .

وعليه يتضح أن الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية والسلطة التنظيمية في مجال تأسيس الضريبة وتحديد وعائها ونسبها ، لا يفتح مجالا للشك في مدى تبعية الضرائب المحلية للسلطة المركزية والتي تجرد البلديات من المبادرة المالية في مجال تأسيس الضرائب، وما لهذا من آثار سلبية على مردودية الإيرادات الجبائية[3].

---

[1] أسامة جفالي، محدودية الإستقلالية المالية للجماعات المحلية – دراسة حالة ميزانية البلدية - ، مجلة الدراسات والبحوث القانونية ، العدد 05 ، ص . 240 .

[2] سامي الوافي ، المرجع السابق ، ص . 154 .

[3] بسمة عولمي ، تقييم الجباية المحلية في الجزائر (أسباب ضعف ، معوقات وسبل تعبئة الجباية المحلية) ، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية ، المجلد 02 ، العدد 02،ص . 311 .

2- أثر نظام التمويل على الوضعية المالية للجماعات المحلية:

أدى العجز المالي للجماعات المحلية، لوجود فروقات كبيرة في مجال التنمية والتوازن الجهوي والسياسة الوطنية للتنمية، وهو ما جعل الحكومة توجه الاستثمار العمومي وتلجأ لآليات المعادلة والتضامن المالي ، كما أن عوامل تهرب المجالس والسلطات المحلية من مسؤوليتها إنجر عنه ضعف مردودها في تقديم الخدمات العامة وغياب المبادرات ومجهودات التنمية [1]. حيث بسبب كثرة الديون المثقلة لكاهل الجماعات المحلية جعلت هذه الأخيرة في حالة عجز وهو ما أبطأ عجلة التنمية المحلية .

2-1 عجز الميزانية:

يعد العجز المالي أحد المشاكل التي تعاني منها البلديات أو الإدارة المحلية عموما حيث أن التوازن في ميزانية البلدية يرتكز على التوازن المالي بالدرجة الأولى أي تساوى الإيرادات مع النفقات والإخلال بهذا المبدأ سيؤدي إلى تجاوز حدود النفقات وبالتالي حدوث عجز مالي[2].

2-1-1- تعريف العجز الميزاني: يعد التوازن هو المبدأ والأصل العام في المحاسبة المالية المحلية ، غير أنه يحدث وأن يغيب هذا المبدأ في غالبية الأحيان وبالخصوص عند الميزانية المحلية . وعليه تكون النتيجة النهائية لهذا التنفيذ سالبة (أقل من الصفر) ، وبعبارة أخرى ، فإن النفقات تكون أكبر من مبلغ الإيرادات وهو ما يصطلح عليه بـ" مبلغ العجز " . وعليه ، يسجل عجز ميزاني عندما لا يستطيع أن يكون بإمكان الإيرادات المتاحة تمويل المبلغ الإجمالي للنفقات – خاصة منها المدرجة في الميزانية الأولية (B . P) .

فعلى اعتبار أن الميزانية تحتوى على أبواب وبنود ، فإنه قد يحدث وأن ترتفع نفقات بند أو فصل معين وذلك نتيجة ظروف طارئة استثنائية تستلزم ظهور نفقة جديدة ، كما قد يرجع إلى المسؤولين عن إعداد وتحضير الميزانية الذين قد يضطرون إلى موازنة للميزانية قصد المصادقة عليها ، وهو ما سينتج عنه تحويل مبالغ من بند به فائض إلى بند أخر يعرف عجزا ويتم ذلك من طرف القائمين على تنفيذ الميزانية وبموجب قرار داخلي ، وقد تحول كذلك مبالغ من باب إلى أخر بموجب مداولة .

وفي ظل هذه العملية ، فإن التوازن سيرجع تدريجيا ويستقر الوضع المالي المتوازن للميزانية ، لكن إذا لوحظ استمرار بل وتفاقم اللاتوازن والاختلال وجب إعداد ميزانية إضافية (B.S) لتدارك التوازن الطبيعي للميزانية . غير أنه عمليا جرت العادة أن يتم إعدادها في حالة تسجيل عجز أو توازن في الميزانية الأولية ، ذلك أن هذه الوثيقة - B.S - تعد كاشفة للوضع المالي للميزانية . وبالتالي فإن إعداد الميزانية الإضافية يعد مبدءا وواجبا يقع على عاتق الإدارة وليس استثناءا .

---

[1] عبد الرحيم لحرش ، معوقات مالية اللامركزية في الجزائر وتأثيرها على التنمية المحلية ، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية ، المجلد 12 ، العدد 01 ، ديسمبر 2019 ، ص . 16 .

[2] وسيلة سبتي و عيسى حجاب و مسعودة رداس ، الموراد المالية للجماعات المحلية مصادرها وسبل تعبئتها ، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات ، المجلد 08 ،العدد 01 ، 2019 ، ص . 209 .

فتقدم هذه الميزانية في بداية شهر جويلية عادة ، حيث وبعد إرسالها من طرف البلدية أو البلديات المعنية يتم فحصها ودراستها على المستوى الولائي أو على مستوى مصلحة التنشيط المحلي وذلك من أجل التدقيق في مبالغ العجز المقترحة من طرف كل بلدية ومن ثم تحديد مبلغ عجز حقيقي وإجمالي لكل البلديات التي تعرف مشاكل مالية . وهي مرحلة سابقة من إرسال ملف طلب الإعانة المالية لاستعادة التوازن إلى الوزارة الوصية وبالضبط إلى مديرية المالية المحلية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية[1].

وعليه، عكس ميزانية الدولة فإن ميزانية الجماعات المحلية يجب أن يصادق عليها متوازنة في النفقات والإيرادات ، وقاعدة التوازن هاته تنطبق على الميزانية الأولية كما على الميزانية الإضافية وعلى الميزانيات الملحقة والقرارات التعديلية، وعليه فالعجز في ميزانية البلديات لا بمكن أن يكون إلا بعد تنفيذها ، الأمر الذي يملى على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ كافة التدابير اللازمة لامتصاص وتأمين التوازن الدقيق في الميزانية الإضافية ، فالعجز إذن في الميزانية المحلية ناتج في الأساس عن عدم القدرة على التحكم في النفقات المحلية[2] .

2-1-2-أسباب العجز المالي للميزانية: إن العجز المالي للميزانية يتبلور في عدم التكافؤ الواضح بين النفقات التي تفوق بكثير الإيرادات و يمكن إرجاع ذلك إلى جملة الأسباب التالية :

- النمو السريع لنفقات الميزانية المحلية بسبب عدد السكان المتزايد وبالتالي الطلبات المتزايدة ، ارتفاع وانخفاض الأسعار وزيادة التكاليف ، استقلالية المؤسسات بسبب دخول الجزائر نظام اقتصاد السوق .

- ضعف الموارد المالية المحلية والتي تتمثل في مداخيل جبائية ومداخيل الممتلكات ، فالأولى يحدد نسبها القانون وتهيمن الدولة على أقوى الضرائب ، أما الثانية فضعيفة لعدم وجود فهرس عقاري في معظم البلديات ، وعدم مراجعة أسعار الإيجار.

- ضعف التأطير وتسيير المصالح .

- اختلال النظام الجبائي بسبب التهرب الضريبي والغش الضريبي والتحايل .

- عشوائية التقسيم الإداري لأقاليم الدولة وذلك لعدم مراعاة الجوانب الاقتصادية والبشرية ومراعاة الجوانب الإدارية والاجتماعية لتقريب الإدارة من الموطن [3].

---

[1] أحمد جبرائيل قهرية ، المشاكل والعوائق المالية للبلديات – دراسة حالة بلدية قالمة – مذكرة نهاية التربص ، المدرسة الوطنية للإدارة ، 2005 – 2006 ، ص . 1- 2

[2] حسين بومدين و سفيان بوصالح وسمير بطاهر ، تحديث نظام الميزانية المحلية كأساس لتفعيل الرقابة على النفقات العمومية المحلية ، المجلة الجزائرية للاقتصاد والإدارة ، العدد 07 ، جانفي 2016 ، ص . 22 .

[3] وهيبة بن ناصر، التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية ، مجلة البحوث و الدراسات القانونية والسياسية ، العدد 06 ، ص. 107 .

2-1-3- تقييم فعالية الإجراءات الموجهة لتحسين التسيير الميزانياتي للجماعات المحلية :

إن العجز المالي الذي تعاني منه الجماعات المحلية هو نتيجة لعدم كفاية الموارد المالية المخصصة لها ، والذي يظهر في انخفاض إيرادات الميزانية ، وفي المقابل زيادة نفقاتها وهذا ما يحتم علينا اللجوء إلى تقييم أهم الإجراءات الموجهة لتحسين التسيير الميزانياتي للجماعات المحلية وهذا ما سنوضحه فيما يلي :

- إن إعتلال الميزانية يطغى خاصة على البلديات ، حيث يتفاقم العجز والنتائج الضارة تتزايد لدرجة الاختناق ، وحتى الأساليب الناجعة تكون منعدمة [1].

- وضع برنامج تكوين حول الميزانية الجديدة في شكل تربص مغلق لفائدة الأمناء العامين والمسؤولين الماليين وكذا رؤساء المجالس الشعبية البلدية [2]، حيث أن هذا التربص كان من شأنه تطوير الميزانية والابتعاد عن الدخول في حالة العجز من خلال القرارات التي يصدرها هؤلاء المسئولين ولكن ما نلاحظه في الواقع عكس ذلك تماما ، حيث أن هذه البرامج التكوينية لم تأتي بالفائدة المرجوة منها .

- ضرورة الاعتماد على الوضوح في الأداء والتسيير و عصرنه الإدارة المحلية وتأهيلها لمواكبة التطورات والتغيرات الراهنة والاعتماد على أداوت التسيير العمومي من (المحاسبة التحليلية ، مراقبة التسيير ، لوحة القيادة) ، حيث يتم تدعيم الموارد المالية للبلديات ، لابد من إنشاء مؤسسات اقتصادية على المستوى المحلي وتأهيل البلديات لاستقطاب المستثمر المحلي وكذا الأجنبي ، وهذا ما يسمح للبلديات الاستفادة من خبرات وتجارب القطاع الخاص في مجال التسيير المالي كما يسمح لها دخول ميدان الاستثمار ، مما يضمن لها توفير عوائد مالية جديدة وتخليصها من سياسية التقوقع على نفسها وتوسيع دائرة نشاطاتها .

- عقلنة اختيارات الميزانية وتجديد مناهجها ، أي ضرورة أن يرتبط تسيير الموارد المالية باختيار الوسائل الأنجع والأكفأ للوصول إلى تحقيق الأهداف بأقل التكاليف [3].

- منح السلطات المركزية للجماعات المحلية حق إدارة ميزانياتها المحلية ، بحيث تكون مستقلة ، أي أن يتم إعدادها و اعتمادها على المستوى المحلي ، ومنح سلطات أكبر للقيادات المحلية ، ومن ثم رشادة استخدام الموارد المالية المشروعة المخصصة للمشروعات المختلفة[4] .

---

[1]) الشريف رحماني ، أموال البلديات الجزائرية (الاعتلال ، العجز والتحكم الجيد في التسيير) ، د ط ، دار القصبة ، الجزائر، د س ن ، ص . 169- 170 .

[2]) عمر غزازي و رانية إيدير و أمينة عروس ، إشكالية تمويل الجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة مينا للدراسات الاقتصادية ، المجلد 02 ، العدد 04 ، 2019 ، ص . 71- 72 .

[3]) سهام شباب ، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية ، مجلة البدر ، د م ، د ع ، جامعة بشار ، د س ن ، ص . 178- 179 .

[4]) ملوكة بغاوي و جمال زيدان ، تعزيز الاستقلالية المالية للجماعات المحلية كمدخل لتحقيق التنمية المحلية ، مجلة الدراسات الحقوقية ، المجلد 08 ، العدد 01 ، جوان 2021 ، ص . 1120 .

2-2 مشكلة التنمية المحلية:

تتطلب التنمية المحلية موارد مالية ذاتية كافية لتحقيق واجبها وأهدافها بتوفير الخدمات للمواطنين ، ووجود إدارة مالية على المستوى المحلى تتولى تنظيم حركة الأموال عن طريق التخطيط المالي الجيد والدقة والوضوح في الميزانية[1] . غير أنه ونظرا للتمويل المركزي المفروض على الجماعات المحلية جعلها تكون عاجزة عن مواصلة عملية التنمية المحلية.

1-2-2 الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر:

يمكن إثارة النقاط التالية بشأنه:

- يعتبر التمويل المركزي أهم مصدر لتمويل التنمية المحلية إذ لم نقل الوحيد ، حيث يشكل نسبة 90 % من مجمل برامج التجهيز للإدارة المحلية ، وتتجسد هذه الإعانات أساسا في برامج التنمية المحلية الممونة من الخزينة العمومية ، وتأخذ هذه الأموال شكل المخططات البلدية للتنمية الخاصة بالبلديات والمخططات القطاعية الخاصة بالولايات ، إضافة إلى البرامج المرفقة والصناديق المخصصة للتنمية في مختلف القطاعات .

- ورغم أهمية التمويل المركزي ودوره الكبير في تمويل التنمية المحلية ، إلا أنه يترك أثارا سلبية على الاستقلالية المالية للإدارة المحلية ، وتتمثل هذه الآثار السلبية في (توجيه القرار ، والتدخل في اختصاصات الإدارة المحلية ، وتقييد مخططات التنمية)[2] .

- رقابة النشاط التنموي والذي يتم من خلال تقارير دورية تلتزم الإدارة المحلية بإرسالها حول تطور استهلاك الاعتمادات والانجاز، بالإضافة إلى التأشير كرقابة تقنية على المشاريع ومتابعتها من طرف الدولة[3] ، وهذا ما يجعل عملية التنمية معطلة إلى أجال أخرى ويؤثر على استقلالية الجماعات المحلية وخاصة ما تعلق بالجانب المالي .

- إن جهاز تمويل التنمية المحلية غير فعال لأن الموارد الداخلية التي يوفرها للجماعات المحلية لا تمكنها من القيام بواجباتها التنموية ، ونجدها بحاجة إلى تدخل الدولة لدعمها في كل مرة ، ومن جهة أخرى فقد ساهم التزايد السريع في نفقات الجماعات المحلية والنمو البطئ لإيرادتها في عدم التوازن بين النفقات والايرادات مما انعكس سلبا على تمويل التنمية المحلية[4] .

---

[1] وهيبة بن ناصر ، المرجع السابق، ص . 98 .

[2]) محمد عبادي و حمزة برابح ، إشكالية العجز المالي للبلديات الجزائرية (دراسة تحليلة للفترة 2001 - 2014) ، مجلة التمويل والاستثمار والتنمية المستدامة ، المجلد 04 ، العدد 01 ، جوان 2019 ، ص . 72 .

[3]) وهيبة بن ناصر ، المرجع نفسه ،ص . 107 .

[4]) ياسمين لغواطي و نورالدين حاروش ، الاستقلالية المالية المحلية في الجزائر وتحديات التنمية بين النص والواقع ، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية ،المجلد 08 ، العدد 01 ، 2020 ، ص . 135 .

2-2-2- أهم العراقيل التي تعترض التنمية المحلية : إن معيار نجاح أي تنمية يكون بتخطيط ينطلق من معطيات عملية تقوم على الإحصاء والتحليل الاقتصادي ، ونظرا لحجم الموارد المالية التي خصصت للاستثمارات المحلية لجأت الدولة إلى تخطيط التنمية المحلية لإدراجها ضمن المخطط الوطني من حيث اختيار الاستثمارات وتحديد الأولويات .

ومن هنا قيد المشرع مشاركة الجماعات المحلية مثلا في عملية التهيئة العمرانية ضمن الحدود التي رسمها ومنها انسجام المخطط البلدي مع المخطط الولائي ومع المخطط الوطني و هذا لا يطرح مشكلا ولكن المشرع قد جعل السلطة المركزية والوالي مسؤولين عند تنفيذ ومراقبة و تنشيط المخططات البلدية للتنمية مما جعل التخطيط اختصاص تنفيذي للجماعات المحلية فقط . كما أن التمويل المركزي يؤدي إلى رقابة صارمة على النشاط التنموي كالرقابة التقنية للمصالح التقنية من خلال التأشيرة على كل المشاريع ومتابعتها ، إلى جانب التقارير الدورية التي يلتزم بإرسالها الآمرون بالصرف المحليون حول تطوير استهلاك الإعتمادات والانجاز سواء تعلق الأمر بمخصصات PSD أو FCCL ، ولولا التمويل المركزي لما تقرر ت هذه الرقابة ، فالأمر يختلف في مشاريع تمويلها بمواردها الذاتية [1].

والجماعات المحلية تعيش أزمة مالية حقيقية بسبب ضعف مواردها المالية ، بحيث يعتبر العجز المالي من أهم العراقيل التي تعيق الولاية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر ، لذا أصبح من الضروري التفكير الجدي في خلق نظام مالي محلي حقيقي تكون فيه موارد الجماعات المحلية مستقلة عن السلطة المركزية ، ليس بمسح الديون كما يطالب به الكثير من السياسيين والمنتخبين لكن بـ :

- توسيع موارد الجماعات المحلية وتمكينها من التحكم المباشر في وسائل تحصيل هذه الموارد ، وهذا من أجل خلق نوع من التوازن بين مواردها والمهام الملقاة على عاتقها .
- عصرنة النظام الجبائي وذلك بمنح حصة معتبرة للجماعة المحلية في مجال الضريبة المحلية ، وهذا من أجل استجاباتها للحد الأدنى من حاجيات الأفراد .
- تحسين مداخيل الموارد المحلية غير الضرائب بهدف تشجيع الاستثمارات المحلية من جهة و إعداد برامج اقتصادية مع توفير السبل والوسائل اللازمة لإنجازها من جهة أخرى .
- وضع قواعد الشفافية والفعالية في ميدان التسيير المالي والمحاسبي .
- رفع حصص الدفع الجزافي والرسم على القيمة المضافة ، والضريبة على الممتلكات .
- إعادة النظر في التكفل بالنفقات خارج الجماعات الإقليمية مثل قطاع التعليم ، الطرق ، الصحة ، الرياضة ، الأمن هذا من جهة ، ومن جهة أخرى منع الولايات من التكفل بأي نشاط ذو طابع خارج عن نطاقها .
- إعطاء المجلس الشعبي المحلي سلطة فعلية للنظر في كل مسألة تخص الميزانية.
- إلزامية فحص ودراسة الميزانية من طرف اللجنة المختصة قبل تقديمها إلى المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليها .
- إشراك الجماعات المحلية في تحديد نسب وخلق وإنشاء الضرائب التي تفرضها على إقليمها .

[1] زينب مدكور ، المرجع السابق ، ص . 29 .

- رفع نسب الضرائب الأكثر إنتاجية كالرسم على النشاط المهني .
- تشديد العقوبات والغرامات في حالة عدم وجود الغش أو التهرب الضريبي .

ولضرورة قيام الولايات والبلديات بأداء سليم في مجالات التنمية المحلية ، أصبحت الظروف تملى على السلطات، إعادة النظر في صياغة النصوص المتعلقة بتنظيم الجماعات الإقليمية بالشكل الذي يضمن لها حرية التصرف في أموالها ، وفي نفس الوقت التخفيف من تلك الصلاحيات التي تعود بالأساس إلى السلطات المركزية هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى على الولاية و البلدية أن تعيد تثمين مواردها الذاتية [1].

2-2-3- مبررات التمويل المركزي لمشاريع التنمية المحلية : إن الهدف من توجيه وتخصيص الإعانات المالية المرصودة للجماعة المحلية إلى مشاريع محددة بذاتها ، يعود لكون أن الدولة هي الضامن الوحيد لكل مصالح المواطنين مثل العدالة الاجتماعية وحماية المال العام والتشغيل وغيرها ، وكل ذلك بغض النظر عن إنتماءاتهم الجغرافية ، إلى جانب محاولة الحد من التفاوت الكبير في الإيرادات المحلية بين مختلف الوحدات المحلية .

من جانب أخر ، فإن على الدولة مراقبة أموالها ومتابعة كيفية صرفها من طرف الجماعات المحلية المستقلة عنها ماليا والمستفيدة من إعاناتها المالية ، فالتمويل المركزي يعبر عن رغبة السلطة المركزية في قيادة عملية التنمية المحلية ، ومن هنا تكون هاته المسألة موضوعا مشتركا بهم كل من الدولة والجماعة الاقليمية ، مما يجعل هاته الأخيرة في حالة تبعية للسلطات المركزية من حيث الخيارات الاقتصادية والإنفاق المالي ، الأمر الذي يزيد من حدة المساس بالاستقلالية المالية لها[2] .

والهدف من التمويل المركزي التعبير عن نية السلطة المركزية ورغباتها في قيادة التنمية المحلية ، مما يؤدي إلى تشابك واشتراك ثنائي في السياسة (مركزية ومحلية) ، الأمر الذي يترتب عليه خضوعها للوصاية ، ولا يمكن لها تقرير وتحديد قراراتها إلا في إطار السياسة العامة ، وهو ما يفقدها ويمنعها من استعمال واستغلال مواردها بما يحقق المصالح المحلية سواء في المجال الاقتصادي والاجتماعي[3] .

2-2-4- مشروع الاستدامة المالية : مشكلة التنمية المحلية ليست في إيجاد وتنوع وتعدد مصادر التمويل بل تتحدد في سوء تسيير الموارد المالية ، تواجه الوحدات المحلية في تحقيق برامج التنمية المحلية على مستوى وحداتها مشكلة التمويل وضعف الموارد المالية المحلية المخصصة لأغراض التنمية ، وبذلك يصعب على هذه الوحدات تنفيذ بعض البرامج التنموية الضرورية لسكان الوحدات المحلية .

إن هذه المشكلة تخص الاستقلال الفعلي والحقيقي للوحدات المحلية في الحصول على الموارد المالية حيث تتقيد حرياتها برقابة السلطة المركزية في فرض الضرائب والرسوم المحلية وعلى الاقتراض ، كما تتقيد كذلك حرياتها بالرقابة

---

[1] سعاد طيبي ، اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية ، مجلة صوت القانون ، العدد الثاني ، أكتوبر 2014 ، ص . 306 – 307 .

[2] أسامة جفالي ، محدودية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية – دراسة حالة الميزانية - ، مجلة الدراسات والبحوث القانونية ، العدد الخامس ، ص . 243 – 244 .

[3] رحمة شكلاط ، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية ، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية العدد 01 ، 2011، ص . 108 .

على ميزانيتها ، وعلى أوجه الصرف الخاص بإيراداتها المختلفة ، غير أن عدم كفاية الموارد المالية المحلية لا يعود فقط إلى القيود التي تمارسها السلطة المركزية و إنما يعود كذلك إلى صغر حجم الوحدات المحلية التي لا يمكنها الحصول على الموارد الذاتية الكافية ، وذلك لوجود علاقة قوية بين مساحة الوحدة المحلية ومواردها المالية ، حيث أن القدرة التمويلية غالبا ما تتناسب عكسيا مع كبر الوحدات المحلية وكثافتها السكانية ودرجة تقدمها الحضاري .

2-2-5- الإجراءات المتخذة لتحسين الموارد المالية للجماعات المحلية : تعيش الجماعات المحلية اليوم حالة من عدم التوازن ما بين مواردها المالية وثقل المهام الملقاة عليها وقد زاد من حدته الالتزامات التي يفرضها وضعها الجواري وحقائق الميدان . إلا أنه وعلى الرغم من الأهمية الواضحة للإشكالية المالية فإن الإصلاح لا يمكن أن ينحصر في الجوانب المالية والجبائية وحدها . وحتي يكون الإصلاح ناجعا فإنه يجب أن يهدف إلى مراجعة كافة الأنماط التنظيمية للجماعات المحلية وكذا محيطها في كل جوانبه .

يجب أن يندرج هذا الإصلاح ضمن رؤيا متعددة السنوات مؤسسة على تشخيص للنظام الحالي وتفكير معمق يشرك كافة القطاعات المعنية وينفذ تدريجيا مع احترام مستلزمات توفير الوسائل الضرورية . ومن أهم الإجراءات المتخذة لتحسين الأوضاع المالية للجماعات المحلية نذكر :

- تخصيص 50 %من الضريبة على الناتج الخام IRGالخاص بالمداخيل الايجارية لصالح البلديات .

- الزيادة في الرسم الخاص المتعلق برخص العقار ولاسيما على مستوى التجمعات الكبرى .

- توسيع رقم الإقامة على كافة البلديات مع الزيادة في التعريفة بصفة متزنة حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنية .

- الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة ، الولاية أو البلدية بعنوان البناء في الأملاك العمومية بناء على ترخيص الطرقات لصالح الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين الخاضع للقانون العام أو الخاص .

- تخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات [1].

- اصلاح نظام التضامن المالي مابين الجماعات المحلية .

- منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح الجماعات المحلية للتكفل بأعباء الأثر المالي الناتج عن الزيادة في أجور موظفي الجماعات المحلية .

- منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح البلديات للتكفل بنفقات التسيير وحراسة المدارس الإبتدائية[2].

[1] جليل زين العابدين ، تحضير وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والإجراءات المتخذة لتحسين الموارد المالية لها ، المجلة الجزائرية للمالية العامة ، العدد 02 ، ديسمبر 2012 ، ص . 177 - 178.

[2] https://www.interieur.gov.dz/ تاريخ الولوج 2021/09/16 ، الساعة 19:17 .

3- أهم السبل لتعبئة موارد الجماعات المحلية وطرق معالجتها:

إن تحقيق تعبئة جيدة للجماعات المحلية لا يمكن أن يستقيم في ظل الضعف الذي تشكو منه الموارد المالية للجماعات ، من هذا المنطلق قد أضحى من اللازم وضع القواعد الجوهرية لإصلاح الجبايات المحلية في اتجاه الارتقاء بها إلى المكانة المؤدية بالجماعات المحلية إلى استقلال مالي وفعلي والرفع من مستوى الموارد المالية الذاتية المحلية [1]. وعلى هذا الأساس تم وضع جملة من الإصلاحات لكي تواكب التطور الاقتصادي الحاصل، يمكن اجمالها في النقاط التالية:

3-1 إصلاح النظام الضريبي:

إذا كان الأمر يتطلب تطوير وتعزيز قدرات الجماعات المحلية على زيادة وتطوير وتنويع مصادر مداخيلها وإيراداتها فلن يتسنى لها ذلك إلا بإدخال إصلاحات جوهرية على سياستها الضريبية باعتبارها مصدرا أساسيا للميزانية، حيث تهدف من ورائها إلى :

3-1-1 عصرنة الإدارة الضريبية ومكافحة الغش والتهرب الضريبي :ويتجسد ذلك من خلال الطرق التالية :

- توسيع مجال الخضوع للضريبة والتقليل من الإعفاءات الضريبية ؛

- تحسين وتطوير آليات تقديرها وجبايتها ؛

- تحسين طرق وأساليب المراجعة الداخلية .

- اتخاذ مجموعة من الإجراءات التشريعية ، لجعل القوانين الجبائية مرنة ، وتوقيع الغرامات الجبائية والجنائية ، ردعية على كل من يقوم بالغش الضريبي .

3-1-2- عدالة الضريبة : وذلك بتوزيع الحصيلة الضريبية بشكل متساوي بين الدولة والجماعات المحلية ، وتحويل بعض الضرائب المحصلة لصالح الدولة إلى البلديات التي تعاني من ضعف التمويل ، فمن شأن إصلاح النظام الجبائي أن يعزز فاعلية وعدالة الضرائب المفروضة على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي .

3-2 ترشيد النفقات وتكوين العنصر البشري على التسيير الجيد:

إن محاولة السلطة المركزية القيام بالإصلاح ومحاربة أشكال الفساد في الإدارة المحلية التي تعد الجهة الأقرب لتقديم الخدمة للمواطن جعلها تركز على عنصرين أساسين هما ترشيد النفقات وتكوين العنصر البشري على التسيير.

[1] حليمة الهادف ، التدبير العمومي المحلي وإشكالية التحديث ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، جامعة محمد الخامس ، أكدال الرباط ، 2012/2011 ، ص . 466 .

ويهدف ترشيد النفقات العمومية إلى استخدام أفضل للموارد العامة والحد من التبذير بسبب الاستخدام المزدوج أو قلة الفعالية، ومن أجل الوصول إلى الاستخدام الفعال للموارد العامة ، فإنه يجب على الإدارة أن تكون مؤهلة لاتخاذ القرارات المالية [1] .

إلى جانب إعداد العنصر البشري على التسيير الجيد و التكوين المتخصص في الجانب المالي، ذلك أن ضعف التسيير المالي يمكن أن يحد من وتيرة الموارد المحلية التي تحتاج إلى الفعالية وإلى تنسيق الجهود والإمكانات المتوفرة عن عن طريق الإصلاح والتحديث وخلق روح المبادرة لكافة الفعالين [2].

3-- 3 - طرق معالجة الوضعية المالية للجماعات المحلية:

وتتمثل أهم هذه الوسائل في معالجة الوضعية المالية من خلال :

- ضرورة تخلى الدولة عن بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية حتي تتحسن وضعيتها المالية والعمل على رفع النسب المخصصة لها؛

- بذل مجهودات إضافية في مجال تحصيل الضرائب ؛

- ترشيد الإنفاق العام المحلي وذلك بخلق أجهزة رقابية داخلية على النفقات؛

- التأكيد على تدعيم الجماعات المحلية بكفاءات إدارية وتقنية ، والعمل على تأطيرها وتكوينها المستمر[3].

خاتمة :

تعد الجماعات المحلية (الولاية والبلدية) هي اللبنة الأولى التي تبنى عليها الديمقراطية وهي همزة الوصل بين الإدارة والمواطن ، ولكي تقدم هذه الجماعة خدماتها يجب أن تتوفر على موارد مالية خاصة بها تمكنها من التسيير الجيد والمحكم لمختلف الأنشطة المختلفة ، ونظرا لكون هذه الموارد قليلة مقارنة بالمهام المنوطة بها وجب على الجماعة المحلية اللجوء إلى التمويل المركزي رغم ما يفرضه من سيطرة وتبعية ورقابة مفرطة خاصة على المشاريع التنموية، وهذا ما أثر على استقلالية الجماعات المحلية لكونه العصا التي تأدب بها السلطة المركزية الهيئة المحلية في حالة عدم الخضوع لقراراتها.

وعليه، تم التوصل للنتائج التالية :

- كثرة الأعباء والمهام المنوطة بالجماعات المحلية وقلة الموارد جعلتها تقع تحت ضغوطات السلطة المركزية وهذا ما جعلها غير حرة في إتخاذ القرار ، وهذا بسبب اعتمادها على الأموال المقدمة لها من قبلها .

---

[1] وسيلة السبتي و عيسى حجاب و مسعودة رداس ، الموارد المالية للجماعات المحلية مصادرها وسبل تعبئتها ، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات ، المجلد 08 ، العدد 01 ، 2019، ص .211- 213 .

[2] وسيلة السبتي و عيسى حجاب و مسعودة رداس ، المرجع نفسه، ص . 213 .

[3] يوسف مسعداوي ، تحديات المالية والجباية المحليتين في الجزائر، مجلة الحقيقة ، العدد 29 ، جامعة أدرار ، ص. 10- 11 .

- احتكار السلطة المركزية لأغلب الموارد الجبائية جعل الجماعات المحلية مقيدة وغير حرة في تحصيل الجباية إلا بموافقة السلطة الوصية وهذا ما أثر على استقلاليتها .

- السلطة المركزية هي الهيئة الوحيدة التي لها الحق في سن وتأسيس الضرائب المحلية والقيام بتعديل القوانين الخاصة بها

- إن تمويل قسم التجهيز والاستثمار بالمساعدات والاعانات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية يجعلها غير مستقلة وتبقى دائما تابعة لإرادتها .

- يجب على الجماعات المحلية تثمين موادها من خلال البحث عن مصادر تمويل جديدة تساهم في تخلص الجماعات المحلية من هيمنة السلطة المركزية عليها عن طريق الإعانات المقدمة من قبلها .

أما بالنسبة لأهم التوصيات المقترحة فتتمثل في :

- العمل على سن تشريعات وقوانين في مجال الجباية تقلل من الهيمنة الكبيرة التي تفرضها السلطة المركزية على الجماعة المحلية وذلك من خلال خلق فضاء للتشاور والتعاون المشترك .

- العمل على تحسين مناخ الاستثمار على المستوى المحلي بهدف تحقيق التنمية وذلك عن طريق التخفيف من طرق الرقابة الصارمة على المخططات التنموية الأمر الذي أدي لإعاقتها .

- القيام بحملات تحسيسية لتعريف المواطنين بقيمة دفع الضرائب وعدم التهرب الضريبي ومدى مساهمتها في تحسين الأوضاع المحلية وخاصة العجز في الميزانية .

- إعطاء الجماعات المحلية كامل الحرية في تحصيل الضرائب ، وذلك من خلال معرفة كل هيئة محلية بخصوصيات إقليمها .

- تبديل العلاقة التي تربط السلطة المركزية بالجماعات المحلية من علاقة سيطرة وخضوع إلى علاقة تعاون متبادل .

قائمة المراجع :

1- الكتب :

1) الشريف رحماني ، أموال البلديات الجزائرية (الاعتلال ، العجز والتحكم الجيد في التسيير) ، د ط ، دار القصبة ، الجزائر، د س ن .

2- الأطروحات والمذكرات :

1) جمال يرقي ، إشكالية العجز في ميزانية البلدية – دراسة حالة بلديات دائرتي وزرة والمدية لولاية المدية - ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، تخصص تسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2010 – 2011 .

2) حليمة الهادف ، التدبير العمومي المحلي وإشكالية التحديث ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، جامعة محمد الخامس ، آكدال الرباط ، 2011 / 2012 .

3) عبد الصديق شيخ ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، فرع الإدارة والمالية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 01 ، 2011/2010 .

4) إسماعيل فريجات ، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، تخصص تنظيم إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة الوادي، 2014/2013 .

5) أحمد جبرائيل قهربة ، المشاكل والعوائق المالية للبلديات – دراسة حالة بلدية قالمة – مذكرة نهاية التربص ، المدرسة الوطنية للإدارة ، 2005 – 2006 .

6) زينب مدكور، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ، مذكرة نهاية التربص للمدرسة الوطنية للإدارة ، تخصص اقتصاد ومالية ، فرع ميزانية ، 2005 – 2006 .

3- المجلات :

1) عمر غزازي و رانية إيدير و أمينة عروس ، إشكالية تمويل الجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة مينا للدراسات الاقتصادية ، المجلد 02 ، العدد 04 ، 2019 .

2) أسامة جفالي ، محدودية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية – دراسة حالة الميزانية - ، مجلة الدراسات والبحوث القانونية ، العدد الخامس .

3) أسامة جفالي، محدودية الإستقلالية المالية للجماعات المحلية – دراسة حالة ميزانية البلدية - ، مجلة الدراسات والبحوث القانونية ، العدد 05 .

4) إيمان قلال ، التمويل المركزي للجماعات المحلية في الجزائر: بين ضرورات التنمية ومتطلبات الاستقلالية – دراسة ميدانية - ، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية ، العدد 01 ، جامعة تيزي وزو ، 2020 .

5) بسمة عولمي ، تقييم الجباية المحلية في الجزائر (أسباب ضعف ، معوقات وسبل تعبئة الجباية المحلية) ، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية ، المجلد 02 ، العدد 02 .

6) جليل زين العابدين ، تحضير وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والإجراءات المتخذة لتحسين الموارد المالية لها ، المجلة الجزائرية للمالية العامة ، العدد 02 ، ديسمبر 2012 .

7) حسين بومدين و سفيان بوصالح وسمير بطاهر ، تحديث نظام الميزانية المحلية كأساس لتفعيل الرقابة على النفقات العمومية المحلية ، المجلة الجزائرية للاقتصاد والإدارة ، العدد 07 ، جانفي 2016 .

8) رحمة شكلاط ، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية ، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية العدد 01 ، 2011.

9) سامي الوافي ، عجز المالية المحلية في الجزائر : الأسباب والانعكاسات ، مجلة شعاع للدراسات الاقتصادية ، العدد 02 ، المركز الونشريسي تسمسيلت ، سبتمبر 2017 .

10) سعاد طيبي ، اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية ، مجلة صوت القانون ، العدد الثاني ، أكتوبر 2014 .

11) عبد الرحيم لحرش ، معوقات مالية اللامركزية في الجزائر وتأثيرها على التنمية المحلية ، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية ، المجلد 12 ، العدد 01 ، ديسمبر 2019 .

12) سهام شباب ، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية ، مجلة البدر ، د م ، د ع ، جامعة بشار ، د س ن .

13) على بوخالفة باديس ، دعم الدولة لمالية الجماعات المحلية ، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية ، المجلد 17 ، العدد 02 ، 2020 .

14) على بوخالفة باديس، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في القانون الجزائري ، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات ، المجلد 4 ، العدد 1 ، المركز الجامعي ميلة ، جوان 2018 .

15) عمار علواني ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية في الجزائر بين الإصلاح وتحديات المرحلة ، المجلة الجزائرية للدراسات المالية والمصرفية ، المجلد 06 ، العدد 01 ، جوان 2020 .

16) لخضر رابحي و حنان أوشن وعبد الحليم بوقرين ، التمويل المحلي وتحدي التنمية الإقليمية ، مجلة الحقوق والحريات ، المجلد 05 ، العدد 02 ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، سنة 2019 .

17) لخضر عبيدات ، أهمية الجباية المحلية في تعزيز الاستقلالية المالية لتسيير ميزانية الجماعات المحلية (البلدية) ، مجلة دراسات العدد الاقتصادي ، المجلد 15 ، العدد 02 ، جامعة الأغواط ،جوان 2018 .

18) محمد الزين باركة و عبد الكريم مسعودي ، البدائل الاقتصادية لتعبئة موارد الجماعات المحلية بالجزائر ، المجلة الجزائرية للمالية العامة ، العدد 06 ، ديسمبر 2016 .

19) ملوكة بغاوي و جمال زيدان ، تعزيز الاستقلالية المالية للجماعات المحلية كمدخل لتحقيق التنمية المحلية ، مجلة الدراسات الحقوقية ، المجلد 08 ، العدد 01 ، جوان 2021 .

20) محمد عبادي و حمزة برابح ، إشكالية العجز المالي للبلديات الجزائرية (دراسة تحليلة للفترة 2001 - 2014) ، مجلة التمويل والاستثمار والتنمية المستدامة ، المجلد 04 ، العدد 01 ، جوان 2019 .

21) نادية بوبكر ، إيرادات الجماعات الإقليمية : بين الضعف الحاصل والإصلاح المنتظر، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية ، العدد 06 ، جانفي 2019 .

22) وسيلة السبتي و عيسى حجاب و مسعودة رداس ، الموارد المالية للجماعات المحلية مصادرها وسبل تعبئتها ، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات ، المجلد 08 ، العدد 01 ، 2019.

23) وهيبة بن ناصر ، التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية ، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية ، العدد 06 .

24) ياسمين لغواطي و نورالدين حاروش ، الاستقلالية المالية المحلية في الجزائر وتحديات التنمية بين النص والواقع ، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية ،المجلد 08 ، العدد 01 ، 2020 .

25) يوسف مسعداوي ، تحديات المالية والجباية المحليتين في الجزائر، مجلة الحقيقة ، العدد 29 ، جامعة أدرار .

4- المو اقع الالكترونية :

1) https://www.interieur.gov.dz