

البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية

أ. بن ورزق هشام

كلية الحقوق

جامعة سطيف

ملخص:

إن تمتع البلدية بالاستقلالية أو خضوعها للتبعية المركزية، مسألة تحدها مجموعة الشروط والمعطيات القانونية والبشرية والمالية وغيرها، ولعل من أهم هذه المحددات ضرورة تمتع البلدية بموارد مالية خاصة. ذلك أن النظام اللامركزي يفترض تلبية الحاجات المحلية من قبل الأجهزة اللامركزية نفسها، مما يفرض على هذه الأخيرة أن تملك مصادر مالية ذاتية وكافية من أجل القيام بمهامها. وعلى اعتبار البلدية من أهم الهيئات اللامركزية، فيحق لنا دراسة مواردها المالية والوقوف على مدى كفايتها وضماتها لتغطية الحاجيات المحلية، وذلك بطرح الإشكالية التالية: هل أن الموارد المالية الحالية للبلدية الجزائرية، موارد ذاتية وكافية وبالتالي ضامنة لاستقلال قرارها؟ أم أن البلدية تفتقر لمثل هذه الموارد، مما يجعلها بحاجة إلى الدعم المركزي الذي يهدد قرارها ويعرضها للتوجيه المركزي؟

Résumé:

L'autonomie de la commune et sa dépendance au pouvoir central doit être mesurée par la position de leurs sources financières. Puisque la décentralisation est basée sur la couverture des besoins locaux par les organes décentralisés, ce qui oblige ces derniers à posséder des sources financières autonomes et suffisantes. Et pour cela en considérant la commune comme l'organe le plus important.

مقدمة: يعتمد قيام النظام المحلي على تلبية الخدمات ذات الطابع المحلي، ولكن هذه الخدمات تحتاج إلى تمويل. مما يتعين معه معرفة من أين تأتي الأموال لوحدات الحكم المحلي ومنها البلديات حتى يمكنها القيام بمسؤولياتها¹، فإذا كانت تحصل على الأموال من الدولة فإن مثل هذا الأمر يمكن أن يؤثر على استقلالها، ذلك أن الهيئة التي تمول تقوم بالمقابل بالمراقبة والتوجيه² وعليه فإن استقلال البلدية أو تبعيتها للسلطة المركزية يجب أن ينظر إليه من زاوية الموارد المالية البلدية، وليس عبر النصوص القانونية والدستورية التي تقر للبلدية بالاستقلالية وأنها قاعدة للامركزية فقط، فهل أن هذه الموارد ذاتية وكافية وبالتالي ضامنة لهذا الاستقلال؟ أم هي موارد خارجية لا تضمن حرية القرار البلدي من التوجيه وفرض الحلول المركزية؟ ونحاول الإجابة عن هذه الإشكالية من خلال بحث عناصر الخطة التالية:- المبحث الأول: الموارد الذاتية البلدية مظهر للاستقلالية أم للتبعية؟-المطلب الأول: الإيرادات الجبائية كمظهر للاستقلال المالي البلدي - المطلب الثاني: ضعف الإيرادات الجبائية - المبحث الثاني: الموارد الخارجية للبلدية "مصادرة للامركزية"- المطلب الأول: مصادر التمويل الخارجي- المطلب الثاني: آثار التمويل المركزي

المبحث الأول: الموارد الذاتية البلدية " مظهر للاستقلالية أم للتبعية؟ " تترجم الموارد المالية بدقة قدرة جماعة معينة على تحقيق أهدافها أم لا، فكلما كانت المصادر المالية البلدية ذاتية ومعتبرة كلما كانت البلدية في اكتفاء مالي وبالتالي تمتعت بالاستقلالية عن السلطة المركزية³. وربما هذا ما يظهر من خلال الجبائية المحلية التي يعترف القانون بها للبلدية (المطلب الأول). إلا أن المتفحص لهذه الجبائية والقيود الموضوعية على الميزانية البلدية يدرك ضعفها وشكلية الاستقلال المالي المحلي ومحدوديته (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإيرادات الجبائية كمظهر للاستقلال المالي البلدي: تحتل الضرائب مكانة مهمة في المصادر الخاصة بالبلدية، إذ تشكل ومنذ وقت بعيد المصدر الأساسي لتمويل نشاطاتها⁴. ونجد البلدية تستفيد من مجموعة من الضرائب منها ما تقتسمه مع الدولة

والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، ومنها ما تقتسمه مع الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية فقط، كما أن لها مجموعة من الضرائب تستأثر بحاصلها لوحدتها. وتشتمل الجباية المحلية بكل أنواعها على نوعين من الضرائب، الضرائب المباشرة وغير المباشرة.

أولاً: الضرائب المباشرة: من أهم الضرائب المباشرة التي تحصل البلدية على نسبة منها أو كامل حاصلها نذكر:

– الدفع الجزافي (VF): وتنص المادة 23 من قانون 02-11 المؤرخ في 24-12-2002 والمتضمن قانون المالية لسنة 2003⁵ " تعدل أحكام المادة 211 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة وتحرر كما يأتي: المادة 211: يحصل مبلغ الدفع الجزافي بتطبيق معدل 3% على مجموع المدفوعات السنوية الخاضعة للضريبة. يطبق الدفع الجزافي على المرتبات والأجور والتعويضات والرواتب بما فيها قيمة الامتيازات العينية ". وتستفيد الجماعات المحلية من هذا الدفع الجزافي حسب النسب التالية :

– 10/3 تبقى محليا على مستوى البلدية.

– 10/7 تقسم بين البلدية والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية وتأخذ الولاية 20 % والصندوق المشترك للجماعات المحلية 20 % والبلدية 60%⁶ .

– الرسم على النشاط المهني (TAP): ويعتبر رسماً على رقم الأعمال وهو مجموع المبيعات من السلع والخدمات مع عدم الأخذ بعين الاعتبار العمليات بين فروع المؤسسة الواحدة⁷ ويتكون هذا الرسم من رسمين وهما: الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (TAIC)، والرسم على النشاط غير التجاري (TANC) ويستحق هذا الرسم سنوياً بقيمة 2 %.

وحسب المادة 6 من قانون المالية التكميلي لسنة 2001 فإن هذا الرسم يوزع كالتالي:

- الولاية 0,59 - البلدية 1,30 - الصندوق المشترك للجماعات المحلية 0,11 %⁸

- الرسم العقاري : يفرض على الأملاك المبنية الواقعة على محيط البلدية وكذلك على الأملاك غير المبنية، ويشمل الرسم على الأملاك المبنية " المحلات التجارية الواقعة في المطارات والمحطات والموانئ، العمارات، والأماكن غير المزروعة المستعملة تجاريا أو صناعيا " وتحدد قيمة الرسم حسب المساحة. أما الرسم على الأملاك غير المبنية فيشمل " الأراضي الزراعية، أراضي القطاع الحضري، السبخات، المحاجر، المناجم غير مغطاة " وتحدد قيمته كذلك بمساحة المتر المربع أو الهكتار. ولكن هنا نميز بين الأماكن الحضرية والأماكن غير الحضرية، لأن هذا الرسم يفرض على الأملاك غير المبنية خارج الأماكن الحضرية بقيمة 5 % أما داخل الأماكن الحضرية، فنجده يفرض كالتالي:

- بالنسبة للأماكن الحضرية التي تقل مساحتها عن 500 م² يفرض بقيمة 5 %.

- بالنسبة للأماكن الحضرية التي تتراوح مساحتها ما بين 500 م² إلى 1000 م² يفرض بقيمة 7%.

- بالنسبة للأماكن الحضرية التي تتجاوز مساحتها 1000 م² يفرض بقيمة 10 %.

- بالنسبة للأراضي الزراعية يفرض عليها الرسم بقيمة 3 %⁹ وتستفيد البلدية من ناتج هذا الرسم كاملا.

- الرسم السنوي على السكن: تنص المادة 67 من قانون المالية لسنة 2003 "يؤسس رسم سنوي على السكن يستحق على المحلات ذات الطابع السكني والمهني الواقعة في البلديات مقر الدائرة وكذا مجموع بلديات ولايات الجزائر وعنابة وقسنطينة ووهران. يحدد مبلغ الرسم السنوي على السكن كما يلي :

- 300 د.ج المحلات ذات الطابع السكني.

- 1200 د.ج المحلات ذات الطابع المهني.

يحصل هذا الرسم من مؤسسة سونلغاز عن طريق فاتورة الكهرباء والغاز وحسب دورية الدفع. يدفع ناتج هذا الرسم إلى البلديات. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

— رسم إزالة الفضلات المنزلية: حسب قانون المالية لسنة 2002 فإن قيمة هذا الرسم مفصلة كما يلي :

— من 500 د.ج إلى 1000 د.ج بالنسبة للسكن.

— من 1000 د.ج إلى 10000 د.ج بالنسبة للمقرات التجارية المهنية.

— من 5000 د.ج إلى 20000 د.ج بالنسبة للمخيمات والقافلات.

— من 10000 د.ج إلى 100.000 د.ج بالنسبة للمحلات ذات النشاط الصناعي والتجاري والحرفي وما شابه ذلك المنتجة لكمية من الفضلات تفوق الفئة الثانية المذكورة أعلاه.

يحدد سعر الرسم بموجب قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة

المجلس الشعبي البلدي المصادق عليها¹⁰، وتنص المادة من قانون المالية لسنة 2003 "

تؤسس ضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المادة 263 خامسا وتحرر كما يأتي :

المادة 263 خامسا: يتم تعويض البلديات التي تمارس عملية الفرز في حدود 15% من

مبلغ الرسم المطبق على رفع القمامات المنزلية المنصوص عليه في المادة 263 ثالثا من

هذا القانون بالنسبة لكل منزل يقوم بتسليم قمامات التسميد و/ أو القابلة للاسترجاع

لمنشأة المعالجة. تحدد كفاءات تطبيق هذه الأحكام بموجب قرار وزاري مشترك".

— الرسم على تخزين الفضلات الصناعية الخاصة والخطيرة : تخضع الفضلات الصناعية

غير المعالجة والمخزنة إلى رسم للحث على عدم تخزينها، وتؤسس قيمته بـ 10500 د.ج

لكل طن من الفضلات المخزنة وتوزع كالتالي:

— 75 % للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث

— 15 % للخزينة العمومية.

- 10 % للبلدية.

- الرسم على تخزين فضلات المستشفيات والعيادات الصحية : وتقدر قيمة هذا الرسم كما يلي: 24000 د.ج مقابل كل طن كم الفضلات، ويوزع هذا الرسم كما يأتي :

- 75 % للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

- 15 % للميزانية العمومية.

- 10 % للبلدية¹¹.

- الرسم التكميلي على تلويث الجو من مصدر صناعي: وهذا بالنسبة للتلوث الناتج عن النشاط الذي يتجاوز حدود القيم المحددة في التنظيم ساري المفعول. وتحدد قيمة الرسم بالمقارنة مع الرسم على الأنشطة الملوثة والخطيرة على المحيط. وتأخذ البلدية منه 10% بينما تعود 75% منه للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث و15% بالنسبة للخزينة العمومية¹².

- الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي : ويؤسس هذا الرسم وفقا لحجم المياه المنتجة وعبء التلوث الناتج عن النشاط الذي يتجاوز حدود القيم المحددة بموجب التنظيم ساري المفعول. ويحدد هذا الرسم بالرجوع إلى المعدل الأساسي السنوي الذي حددته المادة 54 من قانون 99-11 المؤرخ في 23-12-1999 المتضمن قانون المالية لسنة 2000 ومعامل مضاعف مشمول بين 1 و5 تبعا لمعدل تجاوز حدود القيم، ويوزع حاصل هذا الرسم كما يأتي :

- 50 % للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

- 20 % للدولة.

- 30 % للبلدية. وتحدد كيفيات تطبيق هذا الرسم عند الحاجة عن طريق التنظيم¹³.

ثانيا: الضرائب غير المباشرة: وتمثل في:

- الرسم على القيمة المضافة (TVA) : جاء هذا الرسم ليحل محل الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج (TUGP) والرسم الوحيد الإجمالي على الخدمات (TUGPS) وبموجب قانون المالية لسنة 1992 وضع هذا الرسم¹⁴، وحسب معدل سنة 1997 فإن نصيب البلدية من

هذا الرسم هو 6% في حين أن الدولة تأخذ 85% والباقي للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

— حقوق الحفلات والتكريمات: يفرض على الاحتفالات الغنائية والموسيقية والعائلية رسم يدفع إلى المحاسب البلدي كاملا قبل بداية الاحتفال. وحدد سعر هذا الرسم كما يلي :

— من 500 إلى 800 د.ج لليوم إذا كان الحفل لا يتجاوز الساعة السابعة مساء.

— من 1000 إلى 1500 د.ج لليوم إذا كان الحفل يتجاوز الساعة السابعة مساء.

ويحدد السعر بموجب قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة من المجلس الشعبي البلدي، حسب نص المادة 36 من قانون المالية لسنة 2001¹⁵.

— رسم الذبح : هو حق غير مباشر يعود كليا لفائدة البلدية. ويفرض على ذبح الحيوانات للاستهلاك وعلى اللحوم المصبرة والمستوردة كذلك. وتحدد قيمته على أساس كل كيلوغرام من اللحم الصافي. ويختلف السعر حسب ما إذا كان اللحم محليا أو مستوردا¹⁶.

— الرسم على التظاهرات السينمائية والفنية والثقافية والرياضية: وقد ألغي هذا الرسم بموجب المادة 23 من قانون المالية 2001 وأدمج في الرسم على القيمة المضافة TVA بنسبة 7%¹⁷.

المطلب الثاني - ضعف الإيرادات الجبائية: اتضح من خلال دراستنا للإيرادات

الجبائية البلدية أنها المصدر الأساسي لموارد هذه الأخيرة. ولكن رغم ذلك فإن هذه الإيرادات تعد غير كافية لتغطية نفقاتها، وذلك لضآلة قيمتها¹⁸ مما نتج عنه عجز وقلّة مداخل البلدية " أولا "وزاد من هذا العجز زيادة مهام البلدية وتطور أعبائها " ثانيا ".

أولا : العجز وقلّة المداخل: إن الوضعية الحقيقية لميزانيات البلديات هي العجز الحقيقي المتماشي مع ضعف المداخل¹⁹ ولعل قلّة المداخل الذاتية، الجبائية باعتبارها أهم هذه المداخل، يرجع لعدة أسباب يمكن أن نذكر منها :

• التوزيع غير العادل للإيرادات الجبائية: ذلك أن اختصاص الدولة بتوزيع الإيرادات الجبائية بينها وبين الجماعات المحلية يثير التساؤل حول كون هذا التوزيع مقيدا ومحددا أم تقديري وجزافي؟ وهل هو يخضع لمعيار موضوعي وعادل؟

الحقيقة أنه يتعذر وجود معيار موضوعي وعادل تعتمد عليه الدولة في توزيع منتج الإيرادات الجبائية بينها وبين البلدية²⁰، فالملاحظ أن الضرائب المحلية التي هي في الوقت نفسه قاسية ثقيلة ومعقدة وذات نمو بطيء لا يمكنها تغطية الاحتياجات المحلية التي هي في زيادة مستمرة، إذ تقابلها ضرائب الدولة العصرية وسريعة النمو²¹ والأكثر إنتاجية. وأحسن مثال على حوزة الدولة للنسب العالية من الضرائب الأكثر مردودية، الرسم على القيمة المضافة (TVA) أين يصل نصيب الدولة إلى 85%. كما نلاحظ كذلك أن الجباية المحلية تخضع لنوع النشاط عادة. ونادرا ما نجد مجمل الأنشطة في بلدية واحدة وعليه فإن الصحة المالية للبلدية تتعلق بالمحيط الاقتصادي وعدد المشاريع الموجودة على ترابها، مما يؤدي في الأخير إلى زيادة غنى وانتعاش البلديات الغنية وبقاء البلديات الفقيرة على الحالة نفسها وقد نجم هذا عن عدم أخذ خصوصية كل بلدية بعين الاعتبار في وضع هذه الجباية.

• لقد تجاهل قانون 84-09 المؤرخ في 14-02-1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد الوضعية المالية السلبية لعدد كبير من البلديات تحت تأثير مجموعة من العوامل السياسية والعشائرية، وتم التقسيم حسب معايير تاريخية من جهة وعشائرية من جهة أخرى دون أخذ بعين الاعتبار حجم النشاطات الاقتصادية التي ستكون في محيط البلدية، وبالتالي حجم الموارد المالية التي يمكن لكل بلدية أن تحصل عليها.

• تبعية البلدية على مستوى تأسيس وقبض الضريبة: وذلك أن فرض الضريبة اختصاص حصري للسلطة التشريعية²². كما تخضع الضرائب لقواعد محددة بصفة دقيقة ومرتبة ترتيبا صارما في إطار قانون المالية السنوي، الذي يصدر ليؤكد على شرعية

الرخصة. وعليه فإنه لا يجوز للبلدية تأسيس أو قبض الضرائب إلا تلك المنصوص عليها صراحة²³ و عليه فإن مركزية النظام الجبائي لا تخدم على الإطلاق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

• يفسر العجز الذي تعاني منه البلديات من الناحية المالية كذلك بالممارسات الذاتية وعدم وجود وتوفير الجراة والشجاعة الكافية لدى المنتخبين المحليين، التي تؤهلهم للتغلب على التعاطف الاجتماعي والحسابات السياسية، فمثلا نجد البلديات لازالت تؤجر محلات تجارية في وسط المدينة لتجار بالمفهوم الواسع بمبالغ رمزية تعد بمئات الدنانير في حين أن المحلات المماثلة المجاورة لها والتابعة للخواص تؤجر بآلاف الدنانير (من 3000 إلى 8000 د.ج شهريا)²⁴.

• في بنية ميزانية البلدية نجد الإيرادات الذاتية التي تغطي التجهيز ذات مردودية ضعيفة وغير كافية وتتمثل حسب المادة 2/163 في الاقتطاع الحاصل من إيرادات التسيير المنصوص عليه في المادة 161 ومحصول الامتيازات المتعلقة بالمصالح البلدية. وهذه الموارد ضعيفة، كما أن فائض المصالح العمومية المسيرة على شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري لا يحقق لمعظم البلديات أرباحا بل قد يزيد نفقاتها. والخلاصة أن النسبة العظمى من إيرادات التجهيز والاستثمار هي إيرادات خارجية وليست إيرادات ذاتية نظرا لضعف وقلة هذه الأخيرة.

ثانيا: تطور الأعباء: بموجب قوانين سنة 1990 توسعت مهام البلدية وتزايدت أعباؤها على حساب الإمكانيات المالية المتاحة لديها وظهرت كل جهة بمشاكلها وتنوعت الاحتياجات والمطالب وتضاعفت بأكثر من ثماني مرات²⁵. تتطلب الأعمال الخاصة بالتجهيزات الجماعية كالبنائات المدرسية والصحية ودور الشباب وصيانتها باستمرار أموالا تنفقها البلدية من ميزانيتها الخاصة، ومع إفلاس المؤسسات العمومية والمقاولات

البلدية تحملت البلديات أعباء عمال هذه المقاولات كذلك. وكل هذه الأعباء أضافت مصاريف زائدة على حساب مشاريع التنمية لصالح المواطنين، وعليه فإن الهوة بين الموارد المتضائلة والأعباء المتزايدة اتسعت أكثر فأكثر، رغم نص المادة 148 من قانون 90-08 على إرفاق كل مهمة جديدة تمنح للبلدية بجميع الوسائل الضرورية لإجازها، فالمادة لم تشر إلى حالة عدم إرفاق المهام بالوسائل اللازمة، هل هذه المهام تبقى إلزامية أم تصير اختيارية؟ لقد أفرز هذا الوضع عجزا فادحا على مستوى التنمية الاجتماعية، بل وحتى على مستوى التسيير اليومي للمصالح البلدية.

المبحث الثاني - الموارد الخارجية للبلدية "مصادرة اللامركزية": بالنظر إلى العجز الذي تعاني منه البلديات وتطور أعبائها، بسبب عدم كفاية مواردها الذاتية والمتمثلة على الخصوص في الإيرادات الجبائية، فإن البلديات لا يمكنها أن تتخلى عن الدعم الخارجي خاصة من أجل تغطية نفقات التجهيز، الأمر الذي يجعلها تبحث عن مصادر التمويل الخارجي (المطلب الأول). غير أنه من المعروف أن كل تمويل خارجي لا يمكن أن يكون حياديا، وهذا ما يتأكد أكثر من خلال الوقوف على آثار هذا الدعم المربوط برقابة قاسية تفرض على البلديات تلغي كل مبادرة محلية²⁶ (المطلب الثاني).

المطلب الأول - مصادر التمويل الخارجي: لا يمكن للبلديات أن تتخلى عن التمويل الخارجي خاصة من أجل تغطية نفقات التجهيز، وتأخذ الإيرادات الخارجية للبلدية شكلين هما الدعم والقروض. إن من مصادر هذا الدعم مساعدات الصندوق الوطني المشترك للجماعات المحلية²⁷. وهذا الصندوق هو مؤسسة عمومية ذات طبيعة إدارية. أنشئ بموجب المرسوم 86-266 المؤرخ في 04-11-1986 والمحدد لتنظيمه وعمله²⁸، والملاحظ أن إعانة الصندوق مركزية لأنه تحت وصاية وزارة الداخلية، كما أن إعانته مشروطة ويراعي مساحة الجماعات المحلية، ووضع الممتلكات المنتجة ومعدل النمو بالإضافة إلى

الإجراءات المتعلقة بمنح الإعانة وضرورة تماشيها مع المخطط الوطني. فلا يبقى للبلدية إلا اقتراح المشاريع التي ترغب في إنجازها بالاشتراك مع المصالح التقنية ووضع الغلاف المالي المحتمل، ثم تقييد الإعانة عند الموافقة باسم الوالي حتى تدفع للهيئات المالية بمقرر من الوالي محدد لمضمون المشروع وغلافه المالي. إن من مصادر الدعم المالي الخارجي للبلديات نجد كذلك التمويل عن طريق الولايات. وتخصص هذه المساعدات في ميزانيات الولايات من طرف المجلس الشعبي الولائي وتحت رقابة الوالي، ولكن هذا الدعم ضعيف بالنظر إلى أن ميزانيات الولايات كذلك محدودة. وعليه فإننا نجد مجملاً أن مساعدات الدولة لدعم التجهيزات من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية والولايات لا تمثل مبلغاً معتبراً إلا بالنسبة لبعض البلديات فقط²⁹. إن دعم الدولة المركزي عن بعد هو الأكثر أهمية ويمثل مجمل الإيرادات التي تغطي نفقات تنفيذ برامج التنمية المحلية وفي ذلك يقول الأستاذ بوزيدي " الجماعات المحلية وحدات مدعومة لأن 90% من برامج تجهيزها ممولة من طرف الدولة"³⁰ وقد جاء المرسوم رقم 136/73 المؤرخ في 09-08-1973 المتعلق بشروط بتسيير وإنجاز المخططات البلدية للتنمية ليخصص شروط التسيير والإنجاز، ويقتصر دور البلدية هنا على اقتراح المشاريع المتماشية مع المخطط الوطني³¹، وتسجل إعانة الدولة لهذه البرامج في الاعتمادات المالية لفائدة الوالي ضمن رخصة البرنامج لكل ولاية وتبلغ إلى رئيس البلدية بمقرر اعتماد الدفع. إن الشكل الثاني للتمويل الخارجي هو الاقتراض من المؤسسات المالية، والملاحظ أن الهيئات المقرضة تمارس وصاية على التسيير المالي واحتمالات التسديد. وأن البلديات الفقيرة عادة لا تستفيد من هذه القروض لعدم توفر لديها إمكانيات التسديد. وبهذا ينتج عدم التوازن بين البلديات الفقيرة والغنية. ولا تستطيع البلديات الفقيرة الحصول على القروض وتبقى دوماً غير مجهزة³².

المطلب الثاني : آثار التمويل المركزي: تكون استفادة البلدية من إعانات الدولة في إطار قانوني محدد مسبقا، وتظهر فيه إجراءات منح الإعانة وكيفية إنفاقها وأشكال الرقابة على هذا الإنفاق، وبهذا فإن الدولة تحتفظ بحق توجيه والإشراف على صرف هذه الأموال. مما يؤدي إلى الانتقاص من الاستقلال المالي للبلدية، بل وحتى الاستقلال في اتخاذ القرارات. إن من معاني الاستقلال المحلي تمتع البلدية بالحرية في التسيير، غير أن التمويل المركزي يقضي على هذه الحرية. وبالتالي فهذه وصاية إضافية، بل هي الوصاية الحقيقية وتتعدى الدولة إلى ممارسة حق اختيار الحاجيات المحلية لتكون التنمية المحلية بمقتضى ذلك صادرة من القمة بمقررات مركزية³³. وقد جعل المشرع السلطة المركزية والوالي مسؤولين عن تنفيذ ومراقبة وتنشيط المخططات البلدية للتنمية، مما يجعل التخطيط اختصاصا تنفيذيا للبلدية. كما أن اشتراط المشرع إخضاع بعض الإعانات إلى بعض أوجه الصرف³⁴ يحول الإعانة إلى وسيلة للتدخل و مراقبة النشاط التنموي، وخاصة من خلال الرقابة التي تمارسها المصالح التقنية بواسطة التأشيرة التقنية على كل المشاريع. كما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يلتزم بإرسال تقارير عن نسبة استهلاك الاعتمادات المالية ونسبة الإنجاز في المشاريع. ومن الوجهة الموضوعية، فإن كل إعانة خارجية لا يمكن أن تكون حيادية بل على العكس من ذلك، نجد تطور مساعدات الدولة للجماعات المحلية يشهد على وجود سياسة حقيقة للدعم موجهة من طرف الدولة ومصالحها³⁵. تعمل لتضييق الخناق على الجماعات المحلية واستمرار تبعيتها ويتأكد لنا ذلك من خلال تعدد مظاهر ونتائج هذا الدعم على البلديات والتي تتمثل أساسا في الأتي:

- تنشئ الدولة علاقة تبعية عن طريق الدعم لتحقيق الحكمة " من يدفع يحكم " وعليه فهي تنظم التسوّل وتدعم العمل السري، و في هذا الإطار تقوم بتحديد نسبة الدعم وتدير كل المشاريع حسب الأولوية ولا تدعم الدولة إلا إذا كانت سلطة القرار الحقيقية ترجع لها مما يجعل البلدية " مستثمر تحت أمر وحساب الدولة "³⁶.

- تمنح الدولة الاعتمادات المالية حسب شكل موحد ومتجانس دون الأخذ بعين الاعتبار الحالة المالية الحقيقية لكل بلدية وحجم الفوارق بين البلديات. بل أن الدولة تساعد

حسب هذا النموذج البلديات الأكثر انتعاشا و التي يمكنها تطبيق أكثر عدد ممكن من المشاريع.

- لا تدعم الدولة إلا عددا محدودا من العمليات مثل التزويد بالماء الصالح للشرب، صرف المياه، شبكة الطرقات، وبهذه الطريقة فإنها تحدد المشاريع وتفرض على البلدية اختيارها في سياسة تجهيزها بغية الحصول على دعمها. وبهذا فإن كل مبادرة محلية خارجة عن هذه العمليات ستلقى حاجزا يتمثل أساسا في عدم تمويل الدولة لهذه العمليات³⁷.
- لا تسمح الدولة حتى للبلديات التي تملك الوسائل الكافية لكي تكون مستقلة في طموحاتها ومشاريعها. إذ تلجأ الدولة، لكي تبقى هي المهيمنة، إلى عمليات التضامن حسب الأولوية بين البلديات لفائدة البلديات الفقيرة³⁸.

خاتمة: يظهر من خلال هذه الدراسة أن البلدية تخضع لنوع من الوصاية غير المباشرة، والتي تفرض منطوقا محددًا على البلدية لا يمكنها تجاوزه. ويهدف هذا الشكل من الرقابة دائما إلى توجيه البلدية لخدمة المصالح المركزية غير مكرثة بفكرة اللامركزية وفحواها، ويمارس هذا النوع بقوة على مستوى الجانب المالي والتقني للبلدية، لأن دراسة وضعية البلدية المالية ومواردها أظهرت وجود وصاية خفية تعمل لفرض واقع مالي معين عليها يجعلها دائما عاجزة عن تنفيذ قراراتها. وبهذا تصطدم لامركزية القرار مع مركزية التنفيذ بحكم عدم استقلالية الموارد المالية مما يؤدي إلى مصادرة الاستقلال المحلي من الناحية الواقعية. ويصح بعدما عرفنا حجم تدخل الدولة ومدى تبعية البلدية لها من الناحية المالية أن نذكر في الختام تشبيه الأستاذ بن عيسى في تعليقه على الوضعية المالية البلدية ويقول: " البلدية في تبعيتها للسلطة المركزية من خلال الحصول على الدعم وآثاره التي تحد مجال مبادراتها كالكلب المقيد الذي لا يمكنه تجاوز حدود قلاذته"³⁹. إن النظام الجبائي المركزي لا يخدم الاستقلالية المالية البلدية، وأن تحسين الإيرادات البلدية يمر عبر إصلاح التشريع الجبائي على نحو يمنح للبلدية الاستقلالية في تأسيس وقبض الضريبة، ومراعاة الخصوصيات المحلية في فرضها.

- 1- عمر الجوهري، العلاقات التمويلية مع الجهات المركزية، مجلة الإدارة، العدد 2، المجلد 14، 1981، ص.6.
- 2- خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985، ص.9.
- 3- Zahia Moussa , Les finances locales : Une tentative d'approche, Annales de U.R.A.M.A. Constantine 1998 , P.33.
- 4- I bid.
- 5- انظر الجريدة الرسمية رقم 86.
- 6- Chérif Rahmani, les finances des Communes algériennes, CASBAH, 2002, P.77.
- 7- تيطوح مهانة، إشكالية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، 1998، ص، 12.
- 8- Chérif Rahmani, Op.Cit., P.76
- 9- Ibid .,p.67→ 69.
- 10-Ibid., p.p.71.72.73.
- 11-Ibid .,p., P.71.
- 12-I bid., P.74.
- 13- انظر المادة 94 من قانون المالية لسنة 2003.
- 14- Chérif Rahmani, Op.Cit., P.62.
- 15- I bid., P.66.
- 16- حسب المادة 452 من قانون المالية لسنة 1997 فإن قيمة الرسم على الكيلو غرام الواحد هي 5 دينار جزائري.
- 17- Chérif Rahmani, I bid., P.64.
- 18- العربي إيشيودن، البلدية مهام وصلاحيات واقع وآفاق، حلقة دراسية بالمدرسة الوطنية للإدارة، 99، ص.87.
- 19- عمراني بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، رسالة ماجستير، الجزائر، 1990، ص.31.
- 20- المرجع نفسه، ص.91.
- 21- Zahia Moussa, Op.Cit., P. 33.
- 22- حسب المادة 3/64 من دستور 1996 فإنه " لا يجوز أن تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون".
- 23- عمراني بهية، المرجع السابق، ص.104.
- 24- تيطوح مهانة، المرجع السابق ، ص.33.
- 25- المرجع نفسه، ص.34.
- 26- Zahia Moussa, Op. Cit, P.47.
- 27- I bid.
- 28- Chérif Rahmani, Op. Cit., P.81.
- 29- Zahia Moussa, Op. Cit, P.47.48
- 30- I bid.
- 31- تيطوح مهانة، مرجع سابق، ص.27.
- 32- Zahia Moussa, I bid, P.50.
- 33- I bid, P.76.
- 34- أنظر المواد 157 ، 161 ، 163 ، من قانون 90-08.
- 35- Said Benaissa, l'aide de l'état aux collectivités locales, O.p.u, Alger, 1983, p.270.
- 36- Zahia Moussa ,Op.Cit., P.49.
- 37- I bid .
- 38- I bid, P.50.
- 39- Said Benaissa, Op.Cit., P.270.