

حرية الجماعات الإقليمية في مادة النفقات والإيرادات في القانون الجزائري

خيرالدين خوخة⁽¹⁾

جامعة بجاية

الملخص:

إن تكريس لامركزية إدارية فعّالة وحقيقية، يقتضي تمتع الجماعات الإقليمية بالاستقلالية المالية. وهذه المسألة؛ أي مسألة الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية تحددها مجموعة من المعايير والشروط من بينها حرية هذه الأخيرة في تحديد نفقاتها وإيراداتها أثناء وضعها لميزانياتها، لذلك ينبغي على المشرع الجزائري بمناسبة صياغته لمختلف النصوص القانونية المؤطرة لهذا الموضوع الحرص على ضمان هذه الحرية؛ أي حرية الجماعات الإقليمية في تحديد نفقاتها وإيراداتها من أجل ضمان الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة، وبالتالي تكريس لامركزية إدارية فعّالة وفعلية.

الكلمات المفتاحية:

الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، نفقات الجماعات الإقليمية، إيرادات الجماعات الإقليمية، الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية، ميزانية الجماعات الإقليمية.

تاريخ إرسال المقال: 2017/09/27، تاريخ قبول المقال: 2018/04/26، تاريخ نشر المقال: 2018/07/31

لتهميش المقال: خيرالدين خوخة، "حرية الجماعات الإقليمية في مادة النفقات والإيرادات في القانون الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 01، 2018، ص ص. 476-487.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

http://univ-bejaia.dz/Fac_Droit_Sciences_Politiques/revues-de-la-faculte

المقال متوفر على الروابط التالية:

⁽¹⁾ طالبة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، عضوة مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة بجاية، 06000، بجاية، الجزائر

المؤلف المراسل: koukalola86@hotmail.fr

Freedom of Local Authorities in Field of Expenditure and Revenue in Algerian Law

Summary:

The realization of the real decentralization is effective, requires Algerian legislature to recognize a financial autonomy for the territorial communities. The question of the financial autonomy of the territorial communities is determined by set of criteria and conditions, among these is the freedom of the territorial communities in the determination of their expenditure and revenue during the preparation of their budget, and for this connection the Algerian legislature must ensure on the guarantee of the freedom of the territorial communities during the preparation of their budget on the occasion of the elaboration of the legal texts governing this subject.

Keywords:

Financial autonomy, Expenditure of local authorities, Revenue of local authorities, Tax resources of local authorities, the budget of local authorities.

La liberté des collectivités territoriales en matière des dépenses et recettes en droit Algérien

Résumé :

La concrétisation d'une réelle et efficace décentralisation, exige de reconnaître une autonomie financière au profit des collectivités territoriales. La question de l'autonomie financière des collectivités territoriales est déterminée par un ensemble de critères, parmi lesquels on cite la liberté des collectivités territoriales dans la détermination de leurs dépenses et recettes lors de la préparation de leur budget ; une telle liberté doit être entourée d'un ensemble de garanties juridiques en vue de sa consécration réelle.

Mots clés :

Autonomie financière, collectivités territoriales, dépenses, recettes, ressources fiscales, budget.

مقدمة

يرى الأستاذ LA LUMIER، أنّ حرية الجماعات الإقليمية في تقدير نفقاتها وتحديد إيراداتها، أحد أهم عناصر ومقومات الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة¹، ونظرا لأهمية هذا العنصر لضمان الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، هناك من التعاريف من يختصر الإستقلالية المالية في هذا العنصر فقط - الحرية في تقدير النفقات و تحديد الإيرادات- و هذا ما نجده في القاموس القانوني فرنسي- عربي بمناسبة تعريفه للإستقلال المالي، على أنه موقف هيئة أو منظمة تملك سلطة فعلية في إدارة إيراداتها و مصروفاتها². ومن خلال استقراء مختلف النصوص القانونية الخاصة بقانوني البلدية والولاية المتعلقة بهذا الموضوع، نجد المشرع الجزائري كرس حرية الجماعات الإقليمية في تحديد نفقاتها وإيراداتها وذلك في نصي المادتين 169 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية³ و152 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية⁴، كون هذا الأخير ينص على مسؤولية البلدية والولاية في تسيير ماليتهما، وإقرار مسؤولية أي شخص يقتضي بالضرورة تمتعه بالحرية وهذا يشكل إحدى المبادئ العامة في القانون.

تشير المعطيات السابقة إشكالية مدى نجاح المشرع الجزائري في تكريس حرية الجماعات الإقليمية في إعداد ميزانيتها في ظل المنظومة القانونية الراهنة.

وللإجابة عن الإشكالية تم تقسيم الموضوع إلى نقطتين: حرية الجماعات الإقليمية في تقدير نفقاتها (أولا) وحرية الجماعات الإقليمية في تحديد إيراداتها (ثانيا).

أولا: حرية الجماعات الإقليمية في تقدير نفقاتها

تسيّر الجماعات الإقليمية الجزائرية ماليتها بحرية؛ مما يعني أنّ هذه الأخيرة حرة في تقدير نفقاتها أثناء وضعها لميزانيتها⁵، لكن من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بهذا الشأن، يتبين أنّ هناك من النفقات مفروضة على الجماعات الإقليمية بقوة القانون وهي النفقات الوجوبية(1) ،ونفقات تتمتع بحرية مطلقة

¹ عمرانى بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، رسالة ماجستير في الإدارة و المالية، معهد الحقو ق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص. 151.

² نجار إبراهيم بدوي، أحمد زكي، شلالا يوسف، القاموس القانوني فرنسي عربي، مكتبة لبنان، بيروت، 2000، ص.33.

³ قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج. عدد37، صادر في 3 يونيو سنة 2011.

⁴ قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري سنة 2012 يتعلق بالولاية، ج.ر. ج. عدد12 صادر في 29 فيفري سنة 2012.

⁵ عرّف المشرع الجزائري ميزانية البلدية بموجب المادة 176 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 سنة 2011، يتعلق بالبلدية على أنها جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والإستثمار، ونفس التعريف أورده بمناسبة تعريفه ميزانية الولاية وذلك بموجب المادة 157 من قانون الولاية.

في تقديرها وهي النفقات الاختيارية (2)، وحتى هناك من النفقات الممنوعة على الجماعات الإقليمية (3) وتعرف بالنفقات الممنوعة.

1- النفقات الوجوبية

يعرّف الفقه النفقات الوجوبية على أنّها: "تلك النفقات التي يجب على الولاية أو البلدية تسجيلها على ميزانيتها. كما تعني ضمناً التصويت لها على إتمادات كافية، وهي تتمثل بشكل شبه كلي نفقات تسيير الجماعات الإقليمية"⁶ أما من الناحية القانونية، فمن خلال استقراء نص المادة 199 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، نجد المشرع الجزائري عرّف النفقات الوجوبية على أنّها تلك النفقات الملقاة على عاتق البلدية بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما. والنفقات المتعلقة بتسديد الديون الواجبة الأداء في إطار القرض.

وتجدر الإشارة أنّه من خلال استقراء وتحليل نص المادة 199 من قانون البلدية أنّها تثير إشكاليتين: الإشكالية الأولى تخص اعتبار المشرع الجزائري كل نفقة منصوص عليها في القوانين والتنظيمات إجبارية، مع العلم أنّ هناك نفقات منصوص عليها في النصوص التشريعية والتنظيمية ومع ذلك فهي اختيارية بالنسبة للبلديات، كونها جاءت بصيغة اختيارية⁷.

أما الإشكالية الثانية التي تثيرها هذه المادة هي مسألة اعتبار المشرع الجزائري أنّ النفقات المتعلقة بتسديد الديون الناتجة عن القرض وحدها الوجوبية، أما الديون الأخرى الناتجة عن التزامات أخرى فترك الحرية للمسؤولين المحليين لتسديدها أو عدم تسديدها، وهذا مخالف للقانون والأخلاق؛ لأنّ أي دين يجب أن يشكّل نفقة وجوبية يحرص المنتخبون المحليون على تسديدها والالتزام بها.

هذا في ما يخص المادة 199 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية وهي مادة مستحدثة، إذ في إطار القانون رقم 90 - 08 يتعلق بالبلدية⁸ لم يقدم المشرع الجزائري تعريفاً للنفقات الوجوبية وإنّما اكتفى في نص المادة 160 فقرة أخيرة من القانون بالنص على عدم التزام البلديات إلا بالنفقات التي ترضها عليها القوانين

⁶ علي بوخالفة باديس، مالية الولاية بين التمويل الذاتي ودعم الدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص.49.

⁷ لفهم الفكرة أكثر انظر المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 10 - 100 مؤرخ في 18 مارس سنة 2010، يحدد القانون الأساسي للمؤسسة الوطنية للتجهيزات التقنية والبيداغوجية في التكوين و التعليم المهنيين، ج.ر.ج.ج، عدد 20، الصادر في 24 مارس سنة 2010.

⁸ قانون رقم 90 - 08 مؤرخ في 7 أبريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج، عدد 15، صادر في 11 أبريل سنة 1990، (ملغى).

والتنظيمات، وهذا يتعارض مع الاختصاص العام للبلدية وكذلك حرية الجماعات الإقليمية في تسيير مالياتها، أما قانون الولاية فلم يشر إلى أي تعريف للنفقات الوجوبية سواء في إطار القانون القديم أو الجديد.

وتحديد القانون والتنظيمات للنفقات الوجوبية التي يتعين على المجالس المنتخبة إدراجها في الميزانية، له ما يبرره من حرص المشرع على دفع الجماعات المحلية للتكفل بالنفقات الضرورية كأجور وتكاليف الموظفين التي تمتص النسبة الأكبر من الميزانية، وذلك من أجل ضمان دوام سيرورة المرفق العام وكذا فرض الإقتطاع من قسم التسيير لتمويل نفقات التجهيز و الإستثمار لضمان حد أدنى من التنمية⁹.

وعلى الرغم من عدم الاختلاف في ضرورة وأهمية النفقات الوجوبية إلا أنّ هذا التحديد يحدّ من حرية الجماعات الإقليمية في تحديد نفقاتها، ويؤثر على إستقلاليتها من جهتين:

من جهة نجد أنّ تحديد المشرع الجزائري للنفقات الوجوبية يحدّ من حرية الجماعات الإقليمية في تحديد نفقاتها، خاصة مع ضعف الموارد المالية التي تؤدي إلى امتصاص واستغراق لنسبة هامة من ميزانية الجماعات الإقليمية.

من جهة أخرى، تفتح النفقات الوجوبية مجالا واسعا لتدخل السلطات الوصية ممثلة في الوالي وبدرجة أقل رئيس الدائرة¹⁰ بالنسبة للبلديات ووزير الداخلية بالنسبة للولايات، والدولة في تسيير مالية الجماعات الإقليمية. فالسلطات الوصية تتدخل لإدراج النفقات الوجوبية في حالة رفض السلطات المحلية فعل ذلك¹¹، أما الدولة فتتدخل هي الأخرى من أجل منح الإعانات اللازمة في حالة عدم كفاية مداخل الجماعات الإقليمية لتغطية النفقات الوجوبية¹²، وهذا يؤثر على إستقلالية مالية الجماعات الإقليمية بصفة خاصة وعلى إستقلالها الإداري بصفة عامة.

لذلك ينبغي على المشرع بمناسبة تأطير سلطة الجماعات الإقليمية في تحضير الميزانية أن يحرص أن لا تكون هذه النفقات الوجوبية واسعة، ويجب أن تخضع لقواعد محددة بدقة، لأنّ أي التزام مبالغ فيه مقارنة

⁹ شيخ عبد الصديق، الاستقلال المالي للجماعات المحلية: مدها و إمكانية تطوره ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2013، ص. 52.

¹⁰ انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215 مؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر.ج.ج، العدد 48، الصادر في 27 يوليو سنة 1994.

¹¹ راجع المادتين 183/4 و 203/2 من القانون رقم 11 - 10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 سنة 2011، يتعلق بالبلدية، والمادة 163 من القانون رقم 12 - 07 مؤرخ في 21 فيفري سنة 2012، يتعلق بالولاية.

¹² راجع المادتين 172/3 و 199/2 من القانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 يونيو 2011 سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ، والمادة 154 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية ،. مؤرخ في 21 فيفري سنة 2012 يتعلق بالولاية.

بطبيعة الجماعة من شأنه إفراغ الإستقلالية المحلية من معناها والتخفيض من هامش نشاط السلطات الإقليمية، وأكثر من ذلك فقد تشل حرية الإدارة نفسها¹³.

2- النفقات الإختيارية

تطبيقا للمبدأ العام لصلاحيات كل من الولاية والبلدية المنصوص عليه في المادتين 75 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية و 111 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، يحق للمجلس الشعبي الولائي والبلدي المبادرة والترخيص لأي نفقة من شأنها العودة بالمنفعة على البلدية أو الولاية وهذه هي النفقات الإختيارية. ويعدّ دعم الجماعات الإقليمية للجمعيات المجال الأبرز لهذا النوع من النفقات، وهذا ما تنص عليه المادة 34 من القانون رقم 12-06 المتعلق بالجمعيات¹⁴، حيث تنص على إمكانية استفادة هذه الأخيرة من إعانات ومساعدات بشرط أن يكون نشاطها ذي صالح عام أو منعة عمومية. غير أنّ هذه الإعانات من الولاية والبلدية للجمعيات، لا تمنح إلا بعد تقديم حساب دقيق عن صرف الإعانات التي استفادت منها سابقا والتحقق من أوجه إنفاقها مع الأهداف التي منحت لأجلها. إذ تترجم النفقات الإختيارية، حرية الجماعات الإقليمية في تقدير نفقاتها، كما تكرس حرية هذه الأخيرة في اختيار إدارتها و تسييرها¹⁵، لكن استغراق النفقات الوجوبية لمعظم إيرادات الجماعات الإقليمية من شأنه إضعاف أو إعدام حق الجماعات في ممارسة هذا الحق- تقدير نفقاتها -، وبالتالي الانتقاص من الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية.

3- النفقات الممنوعة

النفقات الممنوعة هي النفقات غير المشروعة¹⁶، ومع أنّ المشرع لم يحدد قائمة للنفقات الممنوعة إلا أنّه يمكن أن نحدّد صنفين لها:

النفقات التي تتعارض وتتناقض مع التنظيم الساري المفعول، النفقات التي تتعارض مع اختصاصات الجماعات الإقليمية¹⁷؛ أي لا تدخل في مجال الإختصاصات المشروعة للجماعات الإقليمية، بالنتيجة لا يمكن

¹³ ZIDOURI Fatima, «L'autonomie financière locale leurre ou réalité ?», REMALD, N °83, novembre- décembre, 2008, pp. 104-105.

¹⁴ القانون رقم 12 - 06 مؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالجمعيات، ج. ر.ج.ج، عدد 2، الصادر في 15 يناير 2012.

¹⁵ MUZELLEC Raymond, finances publiques: Etat, Collectivités locales, Union Européenne, 15^e édition, Dalloz, Paris, 2009, p.146.

¹⁶ MUZELLEC Raymond, Op.cit, p. 143.

¹⁷ AMARI Razika, Contribution a l'a analyse financière des budgets communaux de la wilaya de TIZI-OUZOU : un instrument de maitrise et de rationalisation des finances locales , *mémoire de magister en sciences économiques, option : économie publique locale et gestion des collectivités*

للمنتخبين المحليين في إطار تسيير المالية المحلية الترخيص إلا على النفقات التي تعود بالفائدة على الجماعات الإقليمية¹⁸.

ولإشارة فإنه كلما كان عدد النفقات الممنوعة على الجماعات الإقليمية كبيرا، كلما كانت الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة ضعيفة ونسبية والعكس صحيح.

ثانيا: حرية الجماعات الإقليمية في تحديد إيراداتها

تكمن حرية الجماعات الإقليمية في تحديد إيراداتها في حرية هذه الأخيرة في البحث عن الموارد اللازمة لتغطية أعبائها، وذلك من خلال عدم تحديد إيراداتها على سبيل الحصر (1)، وكذلك في سلطة الجماعات الإقليمية في تأسيس، تحصيل واستعمال مواردها (2).

1- عدم تحديد إيرادات الجماعات الإقليمية على سبيل الحصر

تعتبر مسألة تحديد إيرادات الجماعات الإقليمية مسألة ذات أهمية، كونها تساهم في تكريس وتعزيز الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة، لكن المشرع الجزائري في ظل القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية حدد إيرادات البلدية على سبيل الحصر وذلك في نص المادة 146/1 بقوله: «تعتبر البلدية مسؤولة عن تسيير المالية الخاصة والمتمثلة في: حصيلة الموارد الجبائية والرسوم، مداخيل ممتلكاتها، الإعانات، الإقتراضات.» وهو تقريبا نفس المضمون الذي جاءت به نص المادة 132 من قانون الولاية رقم 90-09¹⁹ في الباب السادس الفصل الأول تحت عنوان أحكام عامة، وهذا يعني؛ أنه لا يمكن للبلديات والولايات أن تتحصل وتبحث على إيرادات مالية خارج عن تلك الموارد المنصوص عليها صراحة في القانون، والتنظيمات السارية المفعول ولم تكن بعد ذلك مصفاة ومثبتة باصدار سند إيرادات²⁰ وهذا يحد من حرية البلدية والولاية في تحضير ميزانيتها²¹.

locales Facultés des Sciences Economiques, Gestion et Science Commerciales, université Mouloud Mammeri de TIZI-OUZOU, 2010, p. 147.

¹⁸ *ibid.* p. 147.

¹⁹ قانون رقم 90-09 مؤرخ في 1990/04/7، يتعلق بالولاية، ج. ر.ج. ج، الصادر في 11 أفريل سنة 1990. (ملغى).

²⁰ رحمانى الشريف، أموال البلديات الجزائرية: الإعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبية، الجزائر، 2003، ص.113.

²¹ عمراني بهية، مرجع سابق، ص. 41.

لكن المشرع الجزائري في ظل قانون البلدية والولاية حدد إيرادات البلدية والولاية على سبيل المثال لا الحصر، حيث ينص المشرع بموجب المادة 170 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على ما: «تتكون موارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة مما يأتي:

حصيلة الجباية، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك البلدية، الإعانات والمخصصات، ناتج الهبات والوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الإشهارية، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.»

وهو تقريبا نفس المضمون الذي جاءت به المادة 151 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

إنّ عدم تحديد المشرع الجزائري لإيرادات البلدية والولاية على سبيل الحصر في ظل قانون البلدية والولاية، يعتبر نقطة إيجابية ومشجعة للمنتخبين المحليين وكذا المسيرين الإداريين، للبحث عن إيرادات جديدة وإضافية من أجل تمويل الميزانيات المحلية، وبالتالي تعزيز الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية مع أنّ ذلك صعب التحقيق في ظل الظروف الراهنة، خاصة نقص المستوى التعليمي لدى المنتخبين المحليين كون المشرع الجزائري لم يشترط أي مستوى تعليمي لدى المترشحين للانتخابات المحلية في إطار القانون العضوي المتعلق بالانتخابات²² وذلك بالرغم من مطالبة العديد من الدارسين والباحثين والمهتمين في هذا الميدان، نظرا لأهمية هذا الجانب في تحسين ورفع من مستوى التسيير المحلي للجماعات الإقليمية، لذلك ينبغي الإصرار على إدراج المستوى العلمي كشرط للترشح للانتخابات الإقليمية في التعديلات المقبلة.

2- حرية الجماعات الإقليمية في تحديد إيراداتها - الإيرادات الجبائية نموذجا -

لقد تم اختيار الإيرادات الجبائية كمثال ونموذج لهذه الدراسة باعتبارها تشكل أهم إيرادات الجماعات الإقليمية، وهذه الدراسة تنصب على سلطة الجماعات الإقليمية في تأسيس الموارد الجبائية (أ)، وسلطة هذه الأخيرة في تحصيلها (ب) واستعمالها (ج).

²² تنص المادة 79 من القانون العضوي رقم 16 - 10 مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 50، الصادر في 25 غشت 2016 على ما يلي: " يشترط في المترشح إلى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ما يأتي: - أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 3 من هذا القانون العضوي ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها،

- أن يكون بالغا ثلاثا وعشرين سنة 23 سنة على الأقل يوم الإقترع،

- أن يكون ذا جنسية جزائرية، أن يثبت أداءه الخدمة الوطنية أو إعفاءه منها،

- أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جنائية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره.

أسلطة الجماعات الإقليمية في تأسيس الموارد الجبائية

على الرغم من عدم اعتراف المشرع الجزائري بالإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية- البلدية في ظل الأمر رقم 67- 24- المتعلق بالبلدية²³، لكن هذا لم يمنعه من منح الجماعات الإقليمية إمكانية وجواز تأسيس بعض الضرائب والرسوم، وذلك في القسم الثاني الخاص بالضرائب والرسوم بموجب المواد 261 و 262 و 263 منه، لكن بصياغة قانون رقم 81 -09²⁴ المعدل والمتمم للأمر رقم 67 - 24 المتضمن القانون البلدي منع البلديات من تحديد مواردها الجبائية بنفسها من أجل القيام بوظائفها الضرورية، وهذا يدل على نية المشرع في إضعاف السلطة الجبائية للجماعات الإقليمية وبالتالي الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة.

وبعد إلغاء المشرع الجزائري إمكانية الجماعات الإقليمية في المشاركة في تأسيس الموارد الجبائية قصر هذه المهمة فقط على القانون، فوحدها السلطة التشريعية التي يمكنها تأسيس الموارد الجبائية وهذا ما تنص عليه المادة 64 / 3 من دستور 1996²⁵: «لا يجوز أن تحدث أي ضريبة إلا بمقتضى القانون». وكذلك المادة 13/122 من نفس الدستور. كما تخضع الضرائب لقواعد محددة بصفة دقيقة ومرتبطة 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 صراحة وبذلك نخلص إلى فكرة مفادها أنّ النظام الجبائي الجزائري مركزي وهذه المركزية لا تخدم على الإطلاق الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية²⁶.

ولإشارة فإنّ السلطة الجبائية للإدارات المحلية تختلف من دولة إلى أخرى ففي فرنسا مثلا نجد أنّ المشرع فيها حدد مجموعة الضرائب المحلية، نماذج حساب أساسيات فرض الضرائب، وأعلى حجم للاقتطاع

²³ الأمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 جانفي سنة 1967، يتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج. عدد 6، صادر في 18 يناير 1967. (ملغى).

²⁴ قانون رقم 81-09 مؤرخ في 04-08-1980 يعدل و يتم الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18-10-1967 و المتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج. عدد 27 صادر في 07-08-1981. (ملغى).

²⁵ دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر سنة 1996، يتضمن إصدار تعديل الدستور، المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، ج.ر.ج. عدد 76، صادر في 8 ديسمبر 1996 المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، المتضمن تعديل الدستور، ج.ر.ج. عدد 25، صادر في 14 أبريل سنة 2002، والمعدل و المتمم بموجب القانون رقم 08-19 مؤرخ في 11-15-2008 المتضمن تعديل الدستور ج.ر.ج. عدد 63، صادر في 16 نوفمبر سنة 2008، المعدل بموجب القانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج. عدد 14، الصادر في 7 مارس سنة 2016.

²⁶ تنص المادة 122 / 13 من الدستور نفسه على ما يلي: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، و كذلك في المجالات الآتية: 13 إحداث الضرائب و الجبايات و الرسوم و الحقوق المختلفة، و تحديد أساسها نسبها. "

الذي لا يمكن تجاوزه وترك حرية نسبية للإدارات المحلية في هذا المجال أي بين الحد الأدنى والأقصى²⁷، أما المشرع الجزائري فقد قصر مهمة المجالس الشعبية البلدية في مجرد التصويت على الرسوم والأتاوى في حدود النطاقات المنصوص عليها قانوناً²⁸

لكن استثناء ينص المشرع في قانون المالية لسنة 2012²⁹ في المادة 12 منه على إشراك المجالس الشعبية البلدية المباشر في تحديد لتعريف رسم إزالة القمامات المنزلية وهذا طبقاً لجدول أسعار محدد من طرف المشرع الوطني الجزائري، بالإضافة إلى ذلك فإنّ نفس القانون ينص على أنه في خلال أجل ثلاث سنوات ابتداء من فاتح جانفي 2002، فإنّ المجالس الشعبية البلدية هي التي تتكفل بالتصفية والتحصيل والمنازعات المتعلقة بهذا الرسم، وهذا الإجراء حادثة فريدة في تاريخ نظامنا الضريبي³⁰.

بسلطة الجماعات الإقليمية في تحصيل الإيرادات الجبائية

لا تملك الجماعات الإقليمية إدارة ذاتية وخاصة تتكفل بتغطية وتحصيل مواردها الجبائية، فالإدارة التي تتولى تغطية الموارد الجبائية للدولة هي نفسها التي تتولى تحصيل الموارد الجبائية التي تعود للجماعات الإقليمية³¹، حيث نسجل على المستوى الوطني 975 قباضة ضرائب تتكفل بهذه المهمة، ونميز نوعين من قباضات الضرائب:

قباضات التحصيل: Les recettes de recouvrement: التي لها التزام ضمان تغطية جميع الضرائب الموجودة على إقليمها باستثناء الرسم العقاري ورسم التطهير.

²⁷ بن ورزوق هشام، " البلدية بين التبعية و الإستقلالية المالية"، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، الجزائر، العدد 15، 2006، ص.14.

²⁸ BOUMOULA Samir, Décentralisation et développement local la contribution au (L'aménagement de schéma de financement des budgets publics locaux en ALGERIE : approche par l'analyse de l'économie publique locale), thèse pour l'obtention de grade de docteur en Sciences Economiques : Option de gestion de développement, université ABDE ARRAHMANE MIRA-Bejaia, 2011, p. 183 .

²⁹ قانون رقم 01 - 21 مؤرخ في 22 ديسمبر سنة 2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج.ر.ج.ج، عدد 79، صادر في 23 ديسمبر سنة 2001.

³⁰ بودريالة محمد عبدو، "الإصلاح الضريبي"، الفكر البرلماني، عدد 3، جوان 2003 ص.124.

³¹ BOUMUOLA Samir, Décentralisation et développement local la contribution au (L'aménagement de schéma de financement des budgets publics locaux en ALGERIE : approche par l'analyse de l'économie publique locale), Op. cit. p.180.

قباضات التسيير: les recettes de gestion: يتمثل دورها الرئيسي في التسيير المالي للبلديات التي تتكفل أيضا بضمان الرسم العقاري ورسم التطهير³². ويتولى تسيير قباضات الضرائب قباضو الضرائب (محاسبون عموميون) وهم عبارة عن موظفين يعيّنون من طرف وزير المالية فهم يتمتعون بصفة محاسبين تابعين للدولة، وبالتالي للخرينة العامة وبصفة محاسبين تابعين للبلدية³³، وهذا من شأنه أن يشكّل مساسا صارخا لمبدأ حرية إدارة الجماعات الإقليمية. يتمتع قباضو الضرائب بجميع الوسائل المشروعة لضمان تغطية الضرائب، وهم بحاجة إلى وسائل قهرية والتي قد تصل إلى حجز أموال المكلفين بدفع الضرائب³⁴.

ج. سلطة الجماعات الإقليمية في استعمال مواردها الجبائية

بالإضافة إلى عدم تمتع الجماعات الإقليمية بسلطة تأسيس الموارد الجبائية وتحصيلها، فإنّها لا تتمتع أيضا بسلطة استعمالها وتحويلها وذلك من أجل تغطية نفقاتها المختلفة، كون أنّ المشرع الجزائري ألزم الجماعات الإقليمية في استعمالها لتغطية نفقات قسم التسيير فقط³⁵. إذ تجدر الإشارة أنّ نصف نفقات قسم تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية تتمثل في نفقات وأجور المستخدمين، وهي نفقات غير منتجة (غير مدرة للمداخيل)³⁶، وهذا يؤثر سلبا على إيرادات الجماعات الإقليمية وعلى التنمية المحلية، فالجماعات الإقليمية عاجزة عن توجيه النشاط الاقتصادي والاجتماعي منفردة، دون الاستعانة بالوحدات الإدارية الأخرى والحكومة المركزية، كون أنّ مواردها تتميز بالجمود وتعوزها المرونة، عكس الدولة التي تتمتع بسلطة جبائية مطلقة، حيث يمكن لها استعمال مواردها الجبائية بكل حرية وإيرادتها المنفردة، كأداة لتوجيه النشاط الاقتصادي والاجتماعي، وهذا لما تتمتع به مواردها الجبائية من مرونة، ففي استطاعة الحكومة المركزية أن تفرض ضرائب جديدة أو تزيد من سعر الضرائب الموجودة دون أن يحد من سلطاتها في هذا الصدد سوى ما تخشى وقوعه من أثار إقتصادية واجتماعية ضارة نتيجة ازدياد العبء الضريبي³⁷.

³² GRABA Hachmi, Les ressources fiscales des collectivités locales : nature des produits-procédés d'assiette, de recouvrement et d'affectation- perspectives d'évolution, ENAG /EDITIONS, ALGER, 2000, P. 36 .

³³ رحمانى الشريف، مرجع سابق، ص.12.

³⁴ GRABA Hachmi, Op .cit. p. 36 .

³⁵ انظر المادة 2/195 من القانون رقم 11 - 10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 سنة 2011، يتعلق بالبلدية.

³⁶ BOUMOULA Samir, « Contribution a l'identification des contraintes financières Des communes EN ALGERIE : Cas D'UN GROUPE DE COMMUNES DE LA REGION BEJAI A. », *idara, Ecole nationale d'administration, Alger, N° 02 / 2010, p. 28.*

³⁷ الشخلى عبد الرزاق إبراهيم، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، بيروت، 2001، ص.120.

خاتمة

على الرغم من أهمية حرية الجماعات الإقليمية في تحديد نفقاتها وإيراداتها أثناء إعدادها لميزانيتها من أجل ضمان الإستقلالية المالية لها، إلا أنّ المشرع الجزائري لم يجتهد و يحرص على ضمان تلك الحرية أثناء صياغته لمختلف النصوص القانونية المؤطرة لهذا المجال، وذلك يظهر في عدة مظاهر أهمها:

- تزايد عدد النفقات الوجوبية المفروضة على الجماعات الإقليمية، حيث تجد هذه الأخيرة نفسها مجبرة على تسجيلها في ميزانيتها أثناء وضعها لها دون أن يكون لهذه الأخيرة أي دور في تحديدها، خاصة في ظل محدودية الموارد المالية للجماعات الإقليمية وهذا يشكّل مساسا صارخا لمبدأ الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية.

- غياب أي سلطة جبائية للجماعات الإقليمية، فهذه الأخيرة لا تتمتع بسلطة خلق، تحصيل واستعمال مواردها الجبائية، فأين الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، خاصة مع اعتبار الإيرادات الجبائية أهم مورد لهذه الأخيرة.

مما يعني في الأخير أنّ الجماعات الإقليمية تفتقد لأحد أهم مؤشرات ومقومات الإستقلالية المالية، والقول بأنّ تمتع الجماعات الإقليمية بميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة مظهر لإستقلاليتها صحيح لكن من الناحية الشكلية فقط، لأنّه من الناحية الموضوعية فالجماعات الإقليمية تفتقد لأي سلطة في تقدير نفقاتها وإيراداتها أثناء إعدادها لميزانيتها، لذلك فمن الضروري ترك الحرية للجماعات الإقليمية في تحديد نفقاتها بما تراه مناسبا وضروريا لإشباع حاجيات مواطنيها وتحقيق التنمية المحلية المنشودة خاصة أنّها أدري بذلك، وإشراكها في تحديد مواردها خاصة الموارد الجبائية لهذه الأخيرة باعتبارها أهم مورد لها.