

## آثار انتفاء التوازن المالي والميزاني للبلدية

الأستاذة: بن جيلالي سعاد

كلية الحقوق

جامعة الجزائر 1

[Souadbendjilali@gmail.com](mailto:Souadbendjilali@gmail.com)

### الملخص:

تعتمد الدولة الجزائرية في تسيير المرافق العمومية على الجماعات المحلية والمتمثلة أساسا في البلدية والولاية، إذ تعمل السلطة المركزية على تعبئة الموارد المالية المتاحة من أجل تمويل المشاريع التنموية على المستوى المحلي، إلا أن تخصيصات الموارد المالية ولاسيما الموارد الجبائية لا تكفي لتغطية المصاريف المحلية للبلديات على مستوى ولايات الوطن، حيث أصبحت تعاني من عجز مالي، تتراوح أسبابه إلى سوء التسيير ونقص كفاءة الجماعات المحلية على رأسها البلدية، كما تحتاج هذه الجماعات المحلية لتغطية الوظائف المتعددة التي تتولاها في مختلف الميادين المنوطة بها إلى موارد ذاتية ثابتة ومستقلة، تضمن لها نجاح في تحقيق التنمية المحلية الشاملة لجميع المجالات، وكلما زادت هذه الموارد وحسن استخدامها وتمتعت باستقلالية حقيقية، كلما مكنتها ذلك من تلبية حاجات السكان المتزايدة.

### مقدمة:

إن الجزائر و منذ عدة سنوات مضت حاولت إرساء مبدأ اللامركزية الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية ويتضح هذا جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية عبر الإصلاحات المستمرة وذلك في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية و السياسية و الثقافية و غيرها من الإصلاحات الجارية، وقد مست هذه الإصلاحات الجماعات المحلية كهيئة لامركزية أسندت لها مهمة إدارة المرافق المحلية للنهوض بمشاريع التنمية على المستوى المحلي، ولكي تقوم الجماعات المحلية بمهامها يجب أن تكون هناك

موارد مالية لتغطية نفقاتها وتعتبر الموارد الجبائية أهم مصدر من مصادر التمويل، فبالرغم من مجهودات السلطات الحكومية في مجال إصلاح المنظومة الجبائية، إلا أن هذا الجهاز لم يرق لمستوى النظام الجبائي الفعال وهذا راجع لعدة اعتبارات منها نقائص في الموارد المالية والبشرية، والنقص في ترشيد استعمال الوسائل والموارد الخاصة للجماعات المحلية، وتوزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي للدولة، وكذا تبعية النظام الجبائي المحلي للدولة من جهة أخرى، مما يستدعي تطوير هذه الإيرادات وتكييفها مع التطورات الاقتصادية الراهنة والتفكير في إيجاد موارد جديدة ترفع من فعالية الجماعات المحلية، وتجعلها أقدر على مواجهة متطلباتها المحلية والوطنية، كذلك و عدم القدرة على التحكم في النفقات، العجز في ميزانية البلديات التي تعتبر خلية أساسية في المجتمع الجزائري والمحرك القاعدي لعجلة التنمية.

ومن هذا المنطلق توصلنا إلى طرح الإشكالية التالية إذا كان اعتماد ميزانية البلدية مبني على قاعدة التوازن المالي الإجمالي بين النفقات والإيرادات، فما هي الآليات القانونية التي من شأنها تحقيق التوازن المالي بعيدا عن العجز الميزاني للبلديات؟ وفيما تتمثل طرق تعبئة الموارد الجبائية لتغطية ذلك العجز؟.

ومن خلال هذه الإشكالية ارتأينا تقسيم بحثنا إلى مبحثين، يخص الأول تأثير العجز الميزاني للبلدية على قاعدة التوازن المالي، والذي قسمناه إلى مطلبين الأول حول عدم توازن نفقات ميزانية البلدية مع إيراداتها والثاني حول السبل المنتهجة لمعالجة التوازن المالي لميزانية البلدية، أما المبحث الثاني فخصصناه إلى تعبئة الموارد الجبائية لتغطية العجز الميزاني للبلدية، في المطلب الأول تناولنا، هيمنة الإدارة المركزية على النظام الجبائي المحلي، أما المطلب الثاني أثار احتكار السلطة المركزية لتوزيع الموارد الجبائية على عجز البلديات.

### المبحث الأول: تأثير العجز الميزاني للبلدية على قاعدة التوازن المالي

إن لقاعدة التوازن المالي اثر كبير على مدي الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية، فعدم توازن الميزانية المحلية يعني أن الجماعات المحلية في حاجة دائمة و مستمرة إلى المساعدات التي تقدمها لها الدولة و بالتالي تبقى دائما في حالة تبعية، ويقصد بها ألا تزيد النفقات عن الإيرادات كما لا تزيد هذه الأخيرة عن النفقات.

**المطلب الأول : عدم توازن نفقات ميزانية البلدية مع إيراداتها.**

السبب في تزايد البلديات عجزا هو عدم التوازن بين النفقات و الإيرادات و ذلك راجع لتزايد الأعباء على البلديات في مقابل محدودية إيراداتها.

**الفرع الأول: النمو السريع لنفقات ميزانية البلدية.**

يمكن تفسير عدم توازن ميزانيات البلديات بعدم نمو مواردها و نفقاتها بشكل متناسق ، إذ أن النفقات تتزايد بنسب اكبر من الزيادة التي تعرفها الموارد ، و بالتالي لا بد من إعطاء تفسير ظاهر تزايد نفقات البلديات التي تشهدا المالية العامة و المالية المحلية على حد سواء، إن العجز الحاصل في ميزانيات البلديات يرجع أساسا إلى النقص الكمي والنوعي للإيرادات مقابل تزايد النفقات، وفي ظل عدم كفاية الموارد يبقى الشغل الشاغل للبلديات هو تغطية النفقات المتعلقة بقسم التسيير لتتكفل الدولة بتغطية قدر كبير من نفقات قسم التجهيز والاستثمار.<sup>(1)</sup>

فان العوامل التي تؤدي إلى زيادة فعلية في قيمة النفقات العامة ويمكن أن يزيد الإنفاق الحقيقي بالنظر إلى عدة أسباب اجتماعية، اقتصادية، سياسية، إدارية ، مالية وغيرها بالإضافة إلى تلكم الأسباب العامة<sup>(2)</sup> فان زيادة نفقات البلديات لها ما يفسرها في كثرة وثقل المهام المنوطة بها، وهذا ما يترتب عنه بالتبعية زيادة النفقات المرتبطة بهذه المهام، وبغض النظر عن نفقات تسيير شؤون الإدارة العامة التي تمثل نفقات تسيير المستخدمين القسط الأكبر منها، وبالتالي مهام المحلية هي الدافع الأساسي لوجود الإدارة المحلية<sup>(3)</sup> وهي قائمة على أساس التضامن المحلي، فإذا أضيفت البلديات من التكفل بالمهام ذات النفع الاقتصادي عن طريق تحويلها سواء إلى المصالح المركزية أو إلى المصالح الغير ممركرة فان هذا سيضمن لا محالة التخفيض من نفقاتها و يسمح لها بالتكفل الجاد بالانشغالات المحلية عن طريق تقديم خدمات متميزة وانجاز مشاريع في خدمة التنمية المحلية.

**الفرع الثاني: ضعف الموارد المالية للجماعات المحلية**

يمتاز النظام الجبائي المحلي الجزائري بالتبعية للدولة، وهذا يؤدي إلى عدم الاعتراف بوجود سلطة جبائية للجماعات المحلية، فلا ضريبة إلا بموجب القانون، بحيث تنفرد الدولة بقرار إنشاء أو إلغاء الضرائب والرسوم، تجديد الوعاء والمعدلات، كما تقرر أيضا

عملية تحصيل هذه الضرائب بمصالحها الخاصة، وتنفرد من ذلك بالحصة الأكبر من مبالغ الجباية.

كما أن عملية تحصيل مختلف الضرائب والرسوم هي من صلاحيات الدولة ليس للبلديات أي دخل في هذه العملية سوى استلام حصصها سنوياً من مديريات الضرائب، كما أن عملية توزيع الموارد الجبائية على مختلف البلديات يتم عن طريق هذه المصالح التابعة مباشرة للدولة (وزارة المالية)، ليس للبلديات أية سلطة للطعن أو الرفض.

غير أنه وبعد الإصلاحات الجبائية بدأت تعرف هذه النسبة انخفاضاً إلى حدود 19% سنة 2003 دون أن تتعدى بأي حال من الأحوال نسبة 24% سنة 2006، وعليه تبقى هيمنة الدولة على الموارد الجبائية مستقرة ودون مراجعة، فكيف يمكن إحداث تنمية محلية بالإبقاء على هيمنة الدولة على المصادر المالية للجماعات المحلية؟، وكيف لا تتأثر هذه الجماعات بانهيار الاقتصاد الوطني، وهبوط أسعار النفط، ذلك سوف يؤثر سلباً بصورة حتمية على التنمية المحلية.

وتعود أسباب هذا العجز -أيضاً- أساساً إلى ما يلي:<sup>(4)</sup>

- النقص الفادح في التحصيل الجبائي، والمعلوم أن الجباية هي أساس التمويل المحلي.

- التقسيم الإداري لسنة 1984، الذي انجر عنه إنشاء بلديات معزولة بدون نشاط اقتصادي أو تجاري، وبالتالي بدون موارد ذاتية تتيح لها التنمية. فهذه البلديات التي تواجه حالياً المزيد من الصعوبات الهيكلية من أجل إحداث توازن في ميزانيتها، تشكل القائمة الرئيسية للبلديات المحتاجة إلى مساعدات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

وعن أسباب هذه الوضعية فهي متعددة، إلا أن التحليل أظهر بأن الأسباب الرئيسية تكمن في عدم كفاية الموارد والوسائل وإلى سوء تقدير المشاريع من جهة، وإلى انعكاسات الإصلاحات الاقتصادية وما نتج عنها من غلق للمؤسسات وما يعنيه من النقص في الإيرادات

الجبائية وتسريح للعمال من جهة أخرى، هذا بالإضافة إلى توسع المهام ومجال تدخل البلديات في جميع الميادين تقريباً.<sup>(5)</sup>

وفي الواقع فإن هذا العجز الذي يعاني منه ¾ ثلاثة أرباع البلديات هو ناتج عن الطابع الواسع للأعباء الملقاة على عاتقها من جهة وعدم انسجامها وتوافقها مع تطور مصادرها المالية من جهة أخرى.

**المطلب الثاني: السبل المنتهجة لمعالجة التوازن المالي لميزانية البلدية.**

إن إعادة التوازن المالي لميزانية البلدية يتطلب إستراتيجية شاملة تهدف إلى تحقيق حقيقية دائمة، وسنحاول من خلال هذا المطلب الحديث على الإستراتيجية المناسبة لتحقيق التوازن المالي.<sup>(6)</sup>

**الفرع الأول: ترشيد النفقات وتحسين إيرادات البلدية.**

ورغم كل المحاولات السابقة لا يزال يشكل تحدي كبير يدعو إلى ضرورة التفكير في سبل أخرى تمكن البلديات من الخروج من حالة الركود، وباعتبار أن ميزانية البلديات موضوعها يتعلق بضخامة النفقات وضآلة الإيرادات فان ترشيد الأولى وتثمين الثانية يطرح على رأس الحلول الواجب الأخذ بها تحقيق توازن في الميزانيات المحلية.<sup>(7)</sup>

**أولاً: ترشيد الانفاق:**

ترشيد الإنفاق العام يعني التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع، فالفعالية تنصرف إلى مرحلة دراسة الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها ويمكن القول أن الفعالية تتم في مرحلتها إعداد الميزانية البلدية واعتمادها.

وبناء على هذا فان ترشيد النفقات يعني انه في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للبلدية،<sup>(8)</sup> وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها، فانه يجب العمل على تحقيق فعالية الموارد وكفاءة استخدامها

كذلك يعتبر كترشيد للإنفاق العام، تحديد وبدقة مجالات الإنفاق التي تضطلع بها البلدية، ومجالات الإنفاق التي لا تدخل في نطاق مسؤوليات البلدية وتضطلع بها هيئات إدارية أخرى أو تقع على ذمة الخواص، فكم فرضت على البلدية التكفل بمصاريف أو انجاز أشغال أو

تحمل وضعيات لم تنسب فيها و لا تدخل في نطاق مهامها، وربما غير متواجدة حتى فوق تراجها، فنجدها مثلا تتحمل مصاريف وأعباء أشغال لصالح إدارات عمومية تملك ميزانية مستقلة بها.

ثانيا: تحسين الإيرادات:

أما بالنسبة لتحسين و تامين إيرادات البلدية، فان الموضوع أصبح مسألة ذات أهمية بالغة بالنسبة للدولة الجزائرية، خاصة مع الإصلاحات المتتالية أو التغييرات التي شهدتها الساحة السياسية والاقتصادية ومع صدور قانون المالية لسنة 2017، فهذا الموضوع هو شديد الارتباط بمصير سياسة التوجه نحو اللامركزية الإدارية و الاستقلالية المالية، إذ ليس من المنطق إعطاء صلاحيات كافية و استقلالية تامة للبلديات في تسيير شؤونها و هي لا تتوفر حتى على الموارد التي تكفي لتسديد أجور مستخدميها .

فالسياسات السابقة من تطهير مالي لديون البلديات، والإعانات الدورية المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية لميزانية البلديات قد أثبتت محدوديتها، ففي لم تكن حل جوهري للحد من تفاقم العجز المالي، ولقد جاء في التعليمات الوزارية رقم 11011/93 النص على بعض التدابير الواجب الأخذ بها لمواجهة ضعف موارد ممتلكات البلدية، وتمثل هذه التدابير في إلزام البلديات على إتمام عملية إحصاء العقارات والمنقولات وضبط سجل الجرد وجدول الممتلكات، كذلك التأكد من أن مختلف الممتلكات العمومية البلدية المشغولة ظرفيا ترتبط برخص اتفاقية تبين حقوق وواجبات المستفيدين من هذه الرخصة، بالإضافة إلى إعادة تقييم إيجار المحلات التجارية أو المحلات المخصصة للسكن التي تؤجرها البلدية.

وحتى تصبح البلدية في جو يساهم في تقوية صورتها، فانه يستلزم تقوية وتوسيع نطاق الإيرادات المالية بطريقة تضمن أولا موازنة بين مداخيلها ومصاريفها، وثانيا فرض سلطتها بواسطة سلطة مقننة، وأخيرا جعلها غير معرضة للعجز المالي الناجم عن تحملها لأعباء فرضها عليها الغير، فتنوع الإيرادات لتغطية النفقات هو ضرورة لضبط توازنات مالية، وأخرى هيكلية على مستوى النظام المالي للبلدية بالتالي يجب أن تتصرف البلدية الجزائرية في إنفاق أموالها، أي الأخذ بعين الاعتبار بمعيار الأولوية في كل زمان ومكان، مادام ترشيد

النفقات وتتمين الإيرادات يقصد به تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للبلدية وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها.<sup>(9)</sup>

### الفرع الثاني: إصلاح النظام الجبائي أفاق مالية البلدية.

لأجل تغطية نفقاتها تعتمد البلدية بصفة أساسية على الموارد الجبائية التي تعتبر أهم مورد ذاتي لديها يساعدها على أداء وظائفها وتحقيق التنمية المحلية، ولكن رغم ذلك تعتبر غير كافية لتغطية النفقات العديدة الملقاة على عاتقها وهذا راجع لضعف فعالية مردودها وذلك مرتبط بعدة عوامل محيطة بها لعل أبرزها المركزية المفرطة للضريبة حيث تنفرد السلطة المركزية بتحديد وعاء ومعدل الضريبة بصفة مطلقة دون ترك المبادرة للبلديات لاقتراح ما يوافق واقعها، بالإضافة إلى التوزيع الغير عادل للضرائب بين الدولة والبلديات خاصة المنتجة منها كما هو الحال في الرسم على القيمة المضافة، لذلك يجب وضع الجباية المحلية موضع إصلاح فعلي يكون منطلقه إشراك البلديات ومنحها بعض سلطات في مجال الجباية، فبدل البحث عن ضرائب جديدة وجب استغلال الموجودة.

كذلك يجب أن يدعم هذا الإصلاح الجبائي بتنازل الدولة للبلديات على بعض الضرائب التي تعود لها وإعادة النظر في نسب توزيع الضرائب بينها وبين البلديات بالبحث عن أحسن نسب مطبقة، فالدولة تحتكر اغلب النسب خاصة في الضرائب المنتجة، في حين تستفيد البلديات من ضرائب تتميز حصيلتها كالرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري يتميز بصعوبة تحديد الوعاء حيث يقتطع من القيمة الايجارية للعقار والذي يحدد بطريقة جزافية،<sup>(10)</sup> فإن إشراك البلديات في الجباية المحلية و مراجعة توزيع الضرائب و نسب تحصيلها زيادة عن انه سيسمح برفع مواردها المالية من شأنه كذلك تقرب الإدارة الجبائية من دافعي الضريبة و الوصول إلى مردودية أفضل من التحصيل اعتبارا من كونها ستصبح أكثر مسؤولية في تلبية حاجاتها المحلية خاصة و أن ذلك سيؤدي بالضرورة إلى التقليل من حجم الإعانات التي تقدمها الدولة بالإضافة إلى مراجعة توزيع الضرائب و نسب تحصيلها، ولكن قبل التفكير بإحداث ضرائب و أوعية جديدة، من الأفضل العمل على إعادة تثمين الموارد الجبائية الحالية.<sup>(11)</sup>

الفرع الثالث: تشجيع الاستثمار في الجماعات المحلية ذات الموارد المحدودة.

إن التركيز على زيادة حجم ومردودية الموارد المالية المحلية، لن يحل وحد شكل نقص هذا المورد، في ظل غياب استثمارات محلية منتجة للثروة، خاصة أمام محدودية الأوعية الجبائية للجماعات المحلية، نتيجة التفاوت الكبير في الإمكانيات الاقتصادية، والهيكل الأساسية، التي تتركز بشكل أساسي في المناطق الشمالية للبلاد، التي تتوفر على كل الظروف المساعدة على الاستثمار.

كما أن تتبع مسار التنمية في جميع مجالاتها يؤكد أن التركيز كان بالدرجة الأولى على المناطق الحضرية الكبرى على حساب غيرها من المناطق مما شكل نوعا من عدم التوازن التنموي،<sup>(12)</sup> وهو ما أدى إلى ظهور بلديات تفتقر إلى أدنى الهياكل القاعدية الأساسية ناهيك عن المنشآت الاقتصادية، حيث إنه غالبا ما يرفض المستثمرون المغامرة بمشاريع في المناطق الريفية لافتقارها إلى المرافق الضرورية والهياكل الأساسية. وهو ما يزيد في تكلفة هذه المشاريع، وهو ما يفسر تمركز غالبية المشاريع الاستثمارية في المناطق الحضرية.

وعليه كان لابد من المراجعة السياسة الاستثمارية، بما يساعد على بعث التنمية في مختلف مناطق البلاد، وهو ما من شأنه أن يعيد التوازن في توزيع الثروات الوطنية، ويحد من العجز المسجل في الهياكل القاعدية الذي تعاني منه أغلبية البلديات النائية، ويسمح بفك العزلة عنها وإدماجها في الاقتصاد الوطني، لقد أولت الدولة في العشري الأخيرة اهتماما كبيرا بالاستثمار المحلي، إدراكا منها لأهمية دور الجماعات المحلية في الدفع بالتنمية في مختلف المجالات، وهذا بعد الركود الذي عرفته التنمية المحلية طيلة عقد التسعينات، حيث أطلقت الدولة عددا من المشاريع التنموية أهمها برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2004 وبرنامج دعم النمو 2005-2009، حيث جعلت من احتياجات التنمية للبلديات والولايات منطلقا لها، وشريكا حقيقيا في تنفيذ هذا البرامج<sup>(13)</sup>.

وانطلاقا من التجارب التنموية السابقة، أدركت الدولة مدى ضرورة ربط حاجات السكان ومتطلبات التنمية المحلية، بإيجاد أقطاب تنموية قادرة على الدفع بالنمو الاقتصادي وتحسين الوضع الاجتماعي للمواطن وترقية الاستثمار المحلي، عن طريق الاهتمام بإنجاز الهياكل والمنشآت القاعدية، من أجل جذب أكبر قدر من الاستثمارات

الوطنية وحتى الدولية، حيث غالبا ما يتحجج المستثمرون الخواص والأجانب ، بضعف التجهيزات والمرافق الأساسية، هذا بالإضافة إلى برمجة إنجاز المشاريع الاستثمارية، وفقا لأولويات تراعي الفوارق المعتبرة في توزيع الثروات عبر مختلف أقاليم البلاد، مع مراعاة الخصوصيات الطبيعية والاقتصادية لكل هذه الأقاليم ، وهذا في إطار تفعيل التعاون والتضامن المحلي وفق ما نص عليه المشرع في قانون البلدية.<sup>(14)</sup>

وحاولت الدولة من خلال مشروع قانون المالية 2017، اعتماد تدابير ترمي إلى تسهيل الإجراءات، وأخرى متصلة بتحفيز الاستثمارات التي تواجه عقبات كبيرة نتيجة ترسخ الأساليب البيروقراطية في الإدارة الجزائرية وتعقيدات مناخ الأعمال، ما جعل الجزائر من بين أضعف البلدان استقطابا لرؤوس الأموال الأجنبية والاستثمارات الخارجية، والمحلية أيضا، كما فتحت الباب إلى إمكانية الاستدانة من الخارج، وهو الباب الذي أغلقته منذ سنة ومن بين التدابير المنصوص عليها في القانون إجراءات تحفيزية لتشجيع الاستثمارات، خاصة المنتجة وتلك التابعة للصناعات الناشئة.

كما تم إقرار تدابير تتعلق بتسهيل الوصول إلى العقار الاقتصادي والتمويل وتبسيط الإجراءات الجبائية، حيث سيسمح للمتعاملين الخواص بتهيئة وتسيير مناطق النشاط والمناطق هدت خلال الصناعات.

كما تم اقتراح إلغاء إجبارية إعادة استثمار من الفوائد المحققة في الامتيازات الممنوحة في إطار إجراءات دعم الاستثمار، وهي التدابير التي كانت تمس المستثمرين الأجانب. 3% كأقصى حد في نفس السياق تم تحديد نسبة فوائد الخزينة العمومية عن القروض البنكية الممنوحة للاستثمارات خارج الاستثمارات المنجزة في إطار أجهزة الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب والصندوق الوطني للتأمين عن البطالة والوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر أو الاستثمارات المنجزة في المناطق الخاصة (الجنوب والهضاب العليا). وفي سياق تداعيات نقص الموارد المالية، أعادت الحكومة إقرار إمكانية الاستدانة واللجوء إلى الإقراض الخارجي، وهو ما لم يكن متاحا منذ سنوات، على خلفية المشاكل المالية التي تعاني منها الجزائر، والتي تحد أيضا من القدرة التمويلية للمؤسسات. وعلى هذا الأساس، تم السماح باللجوء إلى التمويلات الخارجية اللازمة لإنجاز المشاريع الإستراتيجية من طرف مؤسسات

خاضعة للقانون الجزائري، أي المحلية أو تلك القائمة بالشراكة، مع الإبقاء على التمويل المحلي كأولوية.

**المبحث الثاني: تعبئة الموارد الجبائية لتغطية العجز الميزاني للبلدية.**

أن البلدية تحتوي على مصادر تمويل عديدة سواء من مواردها الذاتية أو من الإعانات المركزية أو حتى إمكانية الاستعانة بالقروض الاستثمارية، غير أننا نلاحظ أن معظم البلديات تعاني عجزا كبيرا في موازنتها فتظهر في كل مرة الاستعانة بالسلطة المركزية لتغطية العجز في نفقاتها.

**المطلب الأول: هيمنة الإدارة المركزية على النظام الجبائي المحلي**

تعددت أسباب عجز البلديات على المستوى الوطني ولاسيما على مستوى بلديات التي تفتقر بعضها إلى أدنى نشاط اقتصادي يدر موارد جبائية لتدعيم ميزانية البلدية، ومنها أسباب متعلقة بالمكلف أو العون الاقتصادي أو الخاضع للضريبة، وأخرى متعلقة بالنظام ولا مركزية اتخاذ القرار التمويلي مما جعل السلطات المحلية لا تملك سلطة اتخاذ القرارات التمويلية.

**الفرع الأول: تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة.**

القيود المفروضة على المالية المحلية، مقتضيات الوصاية التي تمارسها الإدارة المركزية ومصالحها غير الممركزة وتحديد معدلات الضرائب من طرف الدولة وتحصيلها أيضا من طرف أجهزتها ممثلة في مصالح الضرائب، كلها عوامل تقر بتبعية النظام الضريبي المحلي للدولة وتفسر عدم قدرة البلديات على التحكم في ماليتها.<sup>(15)</sup>

كما تبقى الجباية المحلية غير واضحة المعالم بالنسبة للخاضعين لها، خاصة فيما يتعلق بطريقة حسابها، تحصيلها وتوزيعها، على عكس ما يقتضيه مبدأ فرض الضريبة الذي يخول لهم الحق في ممارسة الرقابة في إطار المشاركة الديمقراطية في تسيير شؤون البلدية.

أضف إلى ذلك، فإن البلديات وبالخصوص تلك الواقعة بالمراكز الحضرية الكبرى التي تتكفل بتسيير المصالح العمومية المكلفة لا تستطيع تحصيل القدر الكافي من الجباية الذي يتلاءم مع الخدمات المقدمة للخاضعين لها، وهذا ما يؤدي إلى القول بعدم فعاليتها، وبالتالي فإن البحث عن الفعالية الحقيقية للجباية المحلية يقتضى إعادة النظر في المنهجية المتبعة

من طرف الدولة في فرض، تحصيل وتوزيع الضريبة، إذ يمكن تخويل الجماعات المحلية الحق في التصويت على معدلات الضرائب والرسوم ذات القاعدة المحلية مثل الرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري، الضريبة على الأملاك وغيرها، في إطار هامش محدد للمعدلات الدنيا والقصوى تقدرها الدولة عن طريق السلطة التشريعية.

وبالتالي يبقى دور المجالس المحلية مقتصرًا على الحصول على تقدير المبالغ الإجمالية المتوقعة للأسس الضريبية المحلية التي تقدمها إياها مصالح الضرائب، فالعجز المسجل في ميزانيات الجماعات المحلية أدى بالدولة إلى التدخل لتغطيته، وإن هذا التدخل رسم بادئًا ملامح تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة، ليصل حدود تقييد الجماعات المحلية وحرمانها استقلاليتها وبالتالي التقليل من اللامركزية المفترضة.<sup>(16)</sup>

الفرع الثاني: أثر التمويل المركزي على استقلالية مالية البلدية.

لم يتوان المسؤولون المحليين عن إثارة انتباه السلطة المركزية إلى الفرق الشاسع بين الموارد المالية المخصصة لهم والاحتياجات المتزايدة التي يجب عليهم تلبيةها، ومن هنا لا يبقى للجماعات المحلية سوى إعانات الدولة لتغطية نفقاتها، خاصة منها نفقات قسم التجهيز والاستثمار المتصلة بعملية التنمية المحلية، غير أنه يمكن القول أن الإعانة المالية الواردة من خزينة الدولة لا تكون حيادية بل مشروطة.<sup>(17)</sup>

ويرجع ذلك أساسًا إلى كون أنه على الدولة أن تحقق أهدافها الأساسية المتمثلة في كونها الضامن لكل مصالح المجموعة الوطنية، مثل العدالة الاجتماعية، حماية المال العام، المساواة على وجه الخصوص بين المواطنين، بمعنى أن الدولة عليها مراقبة أموالها وكيف يتم صرفها من طرف الجماعات المحلية المستفيدة من الإعانات، فالتمويل المركزي للاستثمارات المحلية يعبر عن رغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية، ومن هنا تكون مسألة التنمية موضوع مشترك يهم الدولة والجماعات المحلية، مما يجعل هذه الأخيرة تحت وصاية السلطة المركزية من حيث الاختيارات الاقتصادية والإنفاق المالي، لذلك نلاحظ أن الموارد المالية تعتبر عنصرًا هامًا من عناصر الاستقلال المحلي، بحيث إذا لم يكن للوحدات المحلية موارد مالية مستقلة فإن استقلال هذه الوحدات يعتبر ناقصًا و يحول دون ممارسة الاختصاصات.<sup>(18)</sup>

المطلب الثاني: آثار احتكار السلطة المركزية لتوزيع الموارد الجبائية على عجز البلديات عمدت الدولة الجزائرية إلى إسناد مهمة توزيع الموارد الجبائية على الجماعات المحلية إلى السلطة المركزية باعتبارها الهيئة المسؤولة على المالية العامة للدولة، نظرا إلى أن مقاييس كفاءة الهيئات المحلية المنتخبة لجباية هذا النوع من الموارد ضعيفة وترجع الكفة إلى السلطة المركزية.

#### الفرع الأول: توزيع المواد الجبائية على المستوى المحلي.

رغم منح السلطة المركزية للجماعات المحلية الاستقلال الإداري والمالي إلا أن هذا الأخير يعد نسبيا لان استقلالها المالي في فرض الضرائب أو تقديرها أو إلغاءها تبقى جد محدودة كونها مسألة وطنية تخص الهيئة التشريعية، ولكن استحوذت السلطة المركزية على سلطة تقرير الضرائب وتوزيعها، انطلق من اعتبارات معينة ولكن هذا الإجراء لا يخلو من العيوب ومن جملة الأسباب المؤدية إلى تحكم السلطة المركزية في الجباية.<sup>(19)</sup>

كما تنجم الآثار الاقتصادية من تحديد نوع الضريبة ومدلولها وكيفية توزيعها، إذ يبقى هذا من اختصاص السلطة المركزية والاختلاف في التوزيع بين مختلف الولايات قد يؤدي إلى هجرة العمل ورأس المال بين مختلف المناطق وبالتالي ينجم عنها تركز بعض الأنشطة الاقتصادية في الولايات التي تقل فيها أنواع الضرائب عن الولايات التي يكون فيها الثقل الضريبي وهذا من شأنه أن يؤثر على المردود الاقتصادي، لذلك فإن أمر ترك فرض الضريبة في يد السلطة المركزية يقلل من الآثار الاقتصادية.

كما يعتبر مبدأ عدم التخصيص من أهم المبادئ في المالية العامة، والمقصود منه هو عدم تخصيص إيرادات معينة لنفقات معينة أو عدم تخصيص إيرادات منطقة معينة لنفقات تلك المنطقة، ولو كان هناك تخصيص إقليمي لآزادات المناطق الغنية غنا والفقيرة فقرا، فمن أجل خدمة هذا المبدأ تركت مهمة توزيع الجباية المحلية في يد الحكومة المركزية، تلك المبررات تبين أسباب تمسك السلطة المركزية بتوزيع الحصيلة الضريبية حصريا، والدولة في هذا الإطار لا تعمل على أساس معايير محددة، إذ لوحظ أن حصة الدولة من الموارد الجبائية أكبر بكثير من حصة الجماعات المحلية.

### الفرع الثاني: آثار توزيع الموارد الجبائية على المستوى المحلي.

تعتبر الموارد الجبائية سلاحا ذو حدين في يد السلطة المركزية، حيث أن توزيع الموارد الجبائية يمكنه أن يؤثر إيجابيا على مهام الجماعات المحلية بما يعزز مفهوم اللامركزية الإدارية الذي يجبر السلطة المركزية على تسخير كل الوسائل للجماعات المحلية من أجل تحقيق مبدأ اللامركزية الإدارية، كما يؤثر سلبا في الإنقاص من المهام اللامركزية والتي لا تتماشى مع النفقات المحلية، وتتمثل الآثار السلبية لتبعية الجباية المحلية للسلطة المركزية في عدم فعالية نظام توزيع الموارد الجبائية، فرغم كثرة النصوص التشريعية التي تخص نظام اللامركزية وتأهيل الجماعات المحلية للقيام بمهام اللامركزية ومنحها كافة الصلاحيات التي تمس النطاق المحلي، إلا أنه وفي الحقيقة يصيب التشريع الجبائي في مبدأ استقلال الجماعات المحلية والذي يجعلها بالضرورة طرفا في تحديد الأوعية الضريبية الخاصة بالضرائب العائدة للجماعات المحلية، ومبدأ التبعية للدولة باعتبارها المسؤولة عن المالية وتحديد الضرائب بمختلف أنواعها، فيقوم هذا المبدأ على عدم استقلالية الضريبة.<sup>(20)</sup>

وحجة في فرضها يتعلق بالسيادة الوطنية ولا تخص المجالس المحلية المنتخبة، ولهذا تقتصر سلطة البلدية على تقدير المبالغ الإجمالية المتوقعة للأسس الضريبية المحلية والتي تخول لها من قبل خزينة الولاية وقد نتج عن هذا التصديق الاستقلال المالي في مجال الجبائي للجماعات المحلية نتائج سلبية أثرت على سير المهام وخلق مشكل تمثلت أساسا في عدم التوازن بين النفقات المحلية والموارد الجبائية إلا أنه عدم كفاية الموارد الجبائية المحلية مقارنة بالنفقات تعتبر الجباية المحلية أو الإيرادات الجبائية العائدة للجماعات المحلية كما اصطلاح عليها في قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة في الفصل الخاص بالضرائب العائدة للجماعات المحلية غير كافية ولا تحقق الهدف المنشود طالما لا تواكب تطورات النفقات المحلية للبلديات، ولهذا لوحظ ارتفاع مستمر لنفقات المحلية يقابله زيادة بطيئة في الموارد الجبائية المحلية مما أدى إلى استحداث وكالة الإيرادات أو وكالة التسبيق على النفقات<sup>(21)</sup> والتي بموجبها يتم تحصيل الضرائب والرسوم والأتاوى والحقوق وغيرها من الإيرادات التي يقع تحصيلها على عاتق خزينة البلدية.<sup>(22)</sup>

## خاتمة:

إن أسباب عدم التوازن المالي للميزانية تتمحور حول أسباب داخلية ذاتية وأخرى خارجية لا علاقة للبلديات بها، فنجد على رأس القائمة النمو السريع لنفقات البلدية كسبب مباشر يقف وراء وقوع الميزانية البلدية في العجز الذي يؤدي بالضرورة إلى عدم توازن الميزانية، رغم التدابير المتخذة في مجال إصلاح المالية العامة وتعبئة الموارد من خلال إصدار التشريعات في مجال المالية والجباية بشكل خاص، إلا أن ولايات الوطن لا تزال تعاني من تأخر برامج التنمية المحلية وعدم فعاليتها ويرجع ذلك إلى جملة من الأسباب لعل أبرزها العجز المالي المسجل والمتراكم على مستوى الميزانيات المحلية، إذ يشكل هذا العبء عائقا حقيقيا أمام تحقيق التنمية المحلية المنشودة وتحاول الدولة الجزائرية جاهدت معالجة مشكلة العجز المالي المزمع للبلديات، من خلال تحقيق التوزيع العادل والمتوازن للموارد، وكذا إصلاح نظام الجباية المحلية بهدف تعظيم إمكانات وفرص اعتماد البلديات على ذاتها لسد فجوة العجز المالي، وقد بينت العديد من الدراسات الأكاديمية المنجزة إلى افتقار البلديات الجزائرية للموارد الجبائية، إذ يشكل العجز والغش الضريبي دورا فعالا في نقص هذا المورد والتهرب المالي، فضلاً عن إهمال البلديات الاعتماد على موارد أخرى كان بإمكانها الاعتماد عليها إلى جانب الجباية المحلية التي تتولى الدولة الاهتمام بها بالدرجة الأولى.

## قائمة تهميش:

- 1- انظر: د.بو طالب براهمي، إشكالية عجز ميزانية البلدية، مجلة إدارة، المجلد 21، العدد 1-2011 عدد41، الجزائر، ص 43.
- 2- انظر: د. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1989، ص 21 وما بعدها.
- 3- انظر: د. مصطفى كراحي، اثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية و السياسية، الجزء 34 رقم 2، 1996، ص356.

- 4- أنظر: أ. سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: الحصيلة والآفاق، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013/05/15، ص 99، 100.
- 5- أنظر: تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، جويلية 2001، ص 43.
- 6- أنظر: حنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 03، 2011/2010، ص 152.
- 7- أنظر: بلجيلالي احمد، إشكالية عجز ميزانية البلدية، دراسة تطبيقية لبلديات جيلالي عمار، سيدي علي ملال ولاية تيارت، مذكرة ماجستير فرع تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان، 2010/2009، ص 201.
- 8- أنظر: د. محمد عمر ابودوح، ترشيد الإنفاق العام و عجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر 2006، ص 41.
- 9- أنظر، محمد ابودوح، المرجع السابق، ص 44.
- 10- أنظر، روبي نور الهدى، إصلاح الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 10/11 مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه الدولة و المؤسسات العمومية 2013/2012، ص 176.
- 11- Voir , Gilles Carrez , L'autonomie Fiscal Des Collectivités Locales , Revue Française Des Finances Publiques Les Nouveaux Chantiers De L'état Territorial , L'autonomie Fiscal Des Collectivités Locales , L.G.D.J ,2008 ,N°103/2008 , P67.
- 12- أنظر، بن وزرق هشام، الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية و دورها في خلق التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه تخصص القانون العام، جامعة قسنطينة، 2014/2013، ص 277.
- 13- أنظر: بلجيلالي احمد، المرجع السابق، ص 302.

14- انظر ، سعاد طيبي، المالية المحلية و دورها في عملية التنمية ، رسالة دكتوراه ، جامعة الجزائر، 2009/2008. المرجع السابق ، ص 298.

15- Voir , Jean Cathelineau , La Fiscalité Des Collectivités Locales , Armand Colin , Paris , 1990 , P8 .

16- انظر ، بو طالب براهمي ، إشكالية عجز ميزانية البلدية، المرجع السابق، ص38.

17- انظر ، كراجي مصطفى ، المرجع السابق ، ص 352.

18- انظر ، محمد انس قاسم جعفر ، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية ، سلسلة القانون و المجتمع ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1985 ، ص25.

19- لخضر مرغاد، واقع المالية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص علوم مالية، جامعة الجزائر، 2001، ص165.

20- أنظر: د. شوقي جباري، عولمي بسمة، تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، العدد 02، جوان 2015، ص33.

21- أنظر: المادة 208 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة رقم 34، الصادرة في 3 يونيو 2011.

22- المادة 91 من القانون رقم 14-16 المؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية العدد 77، الصادرة في 29 ديسمبر 2016.