



جامعة وهران 2

كلية الحقوق والعلوم السياسية
أطروحة

لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم
القانون العام

التمويل المحلي واستقلالية الجماعات الإقليمية
"حالة البلديات"

المقدمة والمناقشة علانية من طرف الطالب:

بن عيسى قدور

أمام لجنة المناقشة المتكونة من:

رئيسا	2	جامعة وهران	أستاذ التعليم العالي	بناصر يوسف
مقررا	2	جامعة وهران	أستاذ التعليم العالي	يلس شاوش بشير
مناقشا	2	جامعة وهران	أستاذ التعليم العالي	تراري ثاني مصطفى
مناقشا		المركز الجامعي بتموشنت	أستاذ التعليم العالي	حاشي يوسف
مناقشا		جامعة سيدي بلعباس	أستاذ التعليم العالي	مكلل بوزيان
مناقشا		جامعة سعيدة	أستاذ محاضر -أ-	سعيد الشيوخ

السنة الجامعية: 2015/2014

الخطة العامة للبحث

مقدمة:

الفصل التمهيدي: الجماعات الإقليمية واستقلاليتها المالية

المبحث الأول: استقلالية الجماعات الإقليمية

المبحث الثاني: مفهوم الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية

المبحث الثالث: التنظيم الإداري والمالي للجماعات الإقليمية في الجزائر

الجزء الأول : التمويل الذاتي ضرورة لدعم إستقلالية الجماعات الإقليمية

الفصل الأول : الجباية المحلية واستقلالية الجماعات الإقليمية

المبحث الأول: أهمية ودور الضريبة المحلية لاستقلالية الجماعات الإقليمية

المبحث الثاني: أنواع الضرائب المحلية

المبحث الثالث: الفوارق الضريبية وصعوبة الإصلاحات الجبائية

الفصل الثاني : مداخل الممتلكات دعم لاستقلالية الجماعات الإقليمية

المبحث الأول: تصنيف الأملاك العمومية و آثارها المالية

المبحث الثاني: ضعف مداخل الأملاك العمومية المحلية

الجزء الثاني: التمويل الخارجي دعم أو تقليص لهامش استقلالية الجماعات

الإقليمية

الفصل الأول: إعانات الدولة للجماعات الإقليمية

المبحث الأول: توزيع الإعانات

المبحث الثاني: إعانات التسيير والتجهيز والاستثمار

المبحث الثالث: نماذج لتوزيع إعانات الجماعات المحلية

الفصل الثاني: الدور الضئيل للاقتراض المحلي وآفاق تطويره

المبحث الأول: اللجوء الضئيل للاقتراض

المبحث الثاني: تسيير القروض المحلية

الخاتمة:

المقدمة

تبرز أهمية القواعد القانونية وتأخذ مكانتها بكل أبعادها في المجتمع، حينما توضع هذه القواعد على أسس ترتكز وتبرر سبب وغاية وجودها وتوضح من خلالها العلاقات والمصالح والمنافع الآنية والمستقبلية ذات الأثر على الواقع والحياة اليومية.

تختص المالية العامة من خلال القواعد القانونية التي تضبطها بدراسة وتحليل تمويل الهيئات العمومية ومن بينها الجماعات الإقليمية، التي أصبحت من المسائل الجوهرية التي تطرح في الدول الحديثة (1).

تتطلب دراسة المالية العامة و منها المالية المحلية الأخذ بعين الإعتبار مختلف جوانب ظاهرة تمويل الجماعات الإقليمية وإرتباطها بمحيطها وتأثرها وتأثيرها في هذا المحيط، كما تتطلب تعمق وتدقيق في محتواها وتفصيلها وجزئيتها حتى نتمكن من الوقوف على أبعادها وتقييم المصالح والقوى التي تستفيد منها والرهانات والوضعيات المستقبلية التي تحدثها.

نجد معظم الدول وحتى حديثة العهد بالإستقلال، تجري إصلاحات على ماليتها وفقا لظروفها الداخلية وعلاقتها بالمحيط الخارجي ، على خلفيات أن التمويل العام، بما فيه التمويل المحلي سياسية بالدرجة الأولى، ليست هذه الإصلاحات والتغيرات والتعديلات في حقيقة الأمر مجرد تعديلات تقنية حتى وإن كانت في ظاهرها كذلك ، لأنها في جوهرها نظرة جديدة لأسلوب الحكم وتسيير الشؤون العامة، تأخذ بعين الإعتبار التدخلات والتأثيرات المتبادلة بين عدة عوامل داخلية وخارجية.

تعتبر المالية العامة والمالية المحلية من باب أولى المركز الذي تتفاعل فيه العلاقات الإجتماعية مباشرة تساهم في الوقوف على الميكانيزمات وشبكة العلاقات بين أفراد المجتمع، وبالتالي يؤسس لنظرة جديدة للمجتمع وترسم معالم تطوره مستقبلا (2).

Michel Bouvier ,Marie Christine Eclassan ,Jean pierre Lassalle, Finances publiques, 7^{ème} édition, (1) LGDJ, France,2004, P. 68 .

(2) مجدي مدحت النهري ، الإدارة لإقليمية بين المركزية و اللامركزية ، مكتبة الجلاء الحديثة ، المنصورة ، مصر ، 2001 ، ص.29.

تعتبر المالية المحلية مجالاً واسعاً لدراسة هذه التداخلات المهمة والمتشعبة في نفس الوقت، بحيث يمكنها أن تدمج عناصر وعوامل متعددة ذات أبعاد اقتصادية وسياسية واجتماعية وتقنية وقانونية.

تحتل المالية المحلية مكانة مهمة في المالية العامة للدولة وبالأخص في الدول التي تبنت التنظيم القائم على لامركزية القرار والتنظيم، وتشكل مؤشراً على التغيرات والتوجهات على المستوى المحلي في أسلوب الحكم وتسيير الشؤون العامة ومؤشر على التعديلات في هيكل وتنظيم الدولة ككل وأسس أسلوب ونظام الحكم في الدولة.

تبرز مكانة المالية المحلية أكثر في الدول التي تبنت اللامركزية كأسلوب لتنظيم إقليمي ومنح بعض الاختصاصات والصلاحيات التقريرية للجماعات الإقليمية بلعبتها هيئات منتخبة مسؤولة عن مبادراتها.

تبنت الجزائر هذا النهج منذ السنوات الأولى للإستقلال (1) بموجب الأمر 24/67 والمتعلق بقانون البلدية حيث عرفت المادة 01 منه البلدية : بالمجموعة الإقليمية، السياسية، الإدارية، الاقتصادية، الاجتماعية والقاعدية.

كما أن البلدية تعتبر وحدة لامركزية، لما تتضمنه من أجهزة مداولة منتخبة عن طريق الإقتراع العام وأجهزة تنفيذية يرأسها منتخب ، كذلك الأمر بالنسبة للولاية التي تعتبر بموجب الأمر رقم: 38/69 المتعلق بالولاية، كمقاطعة إدارية للدولة ومجموعة لامركزية وكرست القوانين المعدلة لهذا الأمر ، قانون البلدية سنة 1981⁽²⁾ كما أن التعديلات اللاحقة التي صدرت في سنة 1990⁽³⁾ وفي سنة 2011⁽⁴⁾ أكدت هذا النهج.

(1) عبيد لخضر ، مجموعات الإقليمية في الجزائر "المجلس الشعبي الولائي مجلس الشعبي البلدي " ديوان المطبوعات الجزائرية ، ط02 ، 1986 ، ص. 09.

(2) المادة الأولى من القانون رقم 81 / 09 المؤرخ في 04 جويلية 1981 المعدل و المتمم للأمر 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 والمتضمن القانون البلدي تنص على: « البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية و الاجتماعية والثقافية الأساسية » .

(3) المادة الأولى من القانون رقم 90/08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 و المتعلق بالبلدية تنص على: « البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي و تحدث بموجب القانون » .

(4) المادة الأولى من القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 و المتعلق بالبلدية ، تنص على: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب القانون " .

تزايدت أهمية المالية الإقليمية من حيث حجم النفقات ومستوى الإيرادات عبر هذه السنوات، وما أحدثته من تغيرات في البيئة الاجتماعية والإقتصادية والسياسية للمجتمع ، وأصبحت بمثابة مؤشرات ومعالم عن التوجهات المستقبلية.

رسمت التطورات الحالية على المستوى الداخلي أو المحيط الخارجي للدول ، تصورات جديدة لأسلوب الحكم وتنظيم الدول ، ودورها بفعل المقاربة الجديدة للعلاقات الدولية، التي تتمثل في العولمة والتكاملات الإقليمية السياسية والإقتصادية والعسكرية. إنضمام الدول إلى هذه التجمعات الدولية، يستوجب التخلي عن جزء من سيادتها مقابل هذا الانخراط، بالموازاة مع ذلك تقلص دور الدولة، بسبب النظرة الجديدة لصالح توسع صلاحيات الجماعات الإقليمية، ومنحها هامش أكبر للمبادرة في تسيير الشؤون الإقليمية ، وأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الإقليمية، الذي يساعد هذه الأخيرة على الدخول في علاقات مع محيطها المباشر ، من مجتمع مدني ، المتمثل في الجمعيات والأحزاب والمؤسسات الإقتصادية والأشخاص والجماعات الفاعلة (1).

تقبل الجماعات الإقليمية على دور يضعها كطرف أو شريك ضمن علاقات متشابكة ومترابطة محلي، إقليميا، وطنيا و دوليا، تؤثر و تتأثر به ، لكن يجب الحذر فيما يتعلق بنوعية العلاقات القائمة على أسس الليبرالية البحتة، لما قد ينجر عنه بالنسبة لدولة حديثة كالجزائر (2). من هذا المنظور يجب دراسة وتحليل مكانة ودور الجماعات الإقليمية في الجزائر بالأخص في الجانب المتعلق بتمويلها وإستقلاليتها المالية وإستقلالية قراراتها وتسييرها (3). يساهم إدراج تجارب دول والتطرق لمقاربات نظرية حديثة، على إستنباط أو إقتباس مفاهيم أو أساليب تدرج في المنظومة القانونية الوطنية بعد تكييفها بما يتلائم مع الواقع الجزائري.

يتدخل العامل المالي بطبيعته في جميع أوجه الحياة السياسية والإقتصادية والاجتماعية والتنظيمية وهو يؤثر و يتأثر بها، فأغلب الإصلاحات في الدولة والمجتمع

(1) Michel Bouvier ,Les finances locales, .citation : « La réalité les cadres traditionnels en se trouvant enserré dans un maillage de structures et de rapports à la complexité et aux inter relations croissantes ».11^{ème} édition , LGDJ , 2006,p11.

Lahcène Seriak ,Le rôle de l'état dans une société en transition vers l'économie de marché ,édition AGS (2) Corpus et bibliographie , Alger,2007 , p. 07 .

Pierre.Laurent Frier, Précis de droit administratif , 3^{ème} édition Montchrestien, France, 2004, p. 129. (3)

تكون ذات أثر مالي وتتأثر به ، من هذا التشعب لدور المالية العامة فإن المالية المحلية كجزء من هذه، تنفرع إلى عدة مجالات منها دراسة أوجه الإنفاق والمداخيل.

تشمل المداخيل الجباية بما فيها الضرائب والرسوم والحقوق والقروض العامة ومداخيل الممتلكات الإقليمية، وكذا الإعانات التي تحصل عليها من طرف مختلف الهيئات العمومية على رأسها الدولة ، ومدى تأثيرها على الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، كما تتضمن الدراسة في هذا المجال مختلف طرق وأساليب تسيير الإيرادات وعلاقة الوصاية والرقابة على المال العام، قد تتوسع الدراسة لتشمل مختلف أوجه التسيير الأخرى كتسيير الموارد البشرية والمادية ووضع السياسات وتحديد الأهداف والتخطيط والتنظيم والإدارة والبرمجة للعمليات في الزمان والمكان.

يمكن توسيع الدراسة إلى جوانب مرتبطة بالمحيط القانوني و السياسي والاجتماعي والثقافي سواء كان هذا المحيط محليا و وطنيا أو حتى دوليا ، لإرتباط الجماعات الإقليمية بشبكة ونظام علاقات تتأثر ببعضها البعض بمجرد إحداث تغييرات في جانب من هذا النظام.

إختيار موضوع إستقلالية الجماعات الإقليمية وإشكالية هامش الحرية الممنوح لهذه الأخيرة ككيان قانوني مستقل إلى حد ما، يمكن التدليل عليه من خلال توظيف وإستعمال المعطيات المالية للجماعات الإقليمية، للتوصل إلى بناء فكري ودراسة متناسقة وواحدة في موضوعها.

حتى تأخذ الدراسة بعدا أعمق وتشمل مختلف جوانب الموضوع ، نتبنى تحليل المنظومة القانونية للجماعات الإقليمية، بالتطرق إلى الأحكام والتصورات والإجراءات التي وردت بشأنها وكذا تطورها.

يمكن الوقوف على التحاليل الإحصائية كمعطيات تقرب واقع الجماعات الإقليمية، من خلال الإحصائيات المالية على المستوى الوطني والمحلي، مما يسمح في إعتقادنا، معرفة ظاهرة تمويل الجماعات الإقليمية من مختلف أوجهها وتعقيدها ، وكذا علاقتها وتطورها بمحيطها وإطارها المحلي والوطني والدولي . دراسة مقارنة مع بلد في نفس المستوى الإقتصادي يوضح هذه الظاهرة من ناحية أخرى كمقاربة نظرية وتطبيق واقعي،

ودراسة تجارب بلدان لها إرتباط بالجزائر من حيث المستوى والجانب التاريخي والعملية يعطي نظرة عن واقع الجماعات الإقليمية في الجزائر مقارنة مع التجارب الأخرى.

نتطرق بداية إلى التمويل المحلي بجميع أنواعه و تقسيماته من تمويل ذاتي وخارجي ومدى تأثيره على إستقلالية الجماعات الإقليمية ، نتناول أنواع الضرائب المحلية ومداخل الممتلكات المحلية والأنظمة القانونية التي نصت عليها ، وإلى الإحصائيات الخاصة بها ، ومقارنة هذا الجانب المالي بمعطيات قريبة مرتبطة بمحيطها كزيادة عدد السكان والتوسع العمراني والخدمات ، نشير إلى صعوبة توفر المعطيات الحقيقية على المستوى الوطني وعلى المدى البعيد.

تعتبر المنظومة القانونية التي تحكم الجماعات الإقليمية موحدة (uniforme) ، إلا أن واقع ووضعية الجماعات الإقليمية والبلديات بالأخص مختلف ومتعدد، لا يمكن المقاربات على المستوى الوطني من الوقوف على هذه الفوارق بين البلديات سواء من حيث الطبيعة والاحتياجات أو وسائل و طرق تمويلها.

نستعين بمقاربة تأخذ بعين الإعتبار المستجدات الحديثة لتصور الجماعات الإقليمية كجزء من نظام مترابط ومتداخل ، من منظور يستوجب دراسة و تحليل لماليتها على أسس وطرق جديدة، تعتمد أساسا على التحليل المالي ومقاربة تأخذ الظاهرة في إطارها العام.

لا تعني توحيد النصوص القانونية والإجراءات التي تحكم الجماعات الإقليمية على المستوى الوطني بالضرورة أن هذه الوحدات الإقليمية موحدة النمط، بل هناك فوارق من حيث الخصوصيات و لإحتياجات العامة المتكفل بها وتركيبية تمويلها، فالأخذ بعين الاعتبار هذا البعد يمكن من إبراز هذه الخصوصيات التي تقرب حقيقة الواقع المحلي.

نتناول بالإضافة إلى دراسة مختلف وسائل التمويل المحلي من جباية ، ومداخل ممتلكات، وقروض عامة ، وإعانات، وعوامل أخرى تؤثر وتتأثر بنظام التمويل المحلي ، كحجم الاستثمارات وتحويل الصلاحيات من الدولة إلى الجماعات الإقليمية ، التي من شأنها إحداث إخلالات في التوازن المالي للجماعات الإقليمية.

يقتضي ظاهرة زيادة النفقات العامة لتلبية الاحتياجات الواسعة والمتطورة للمواطن المحلي، تناول زيادة الإيرادات لتغطيتها في إطارها القانوني والواقعي الذي يتسم بهامش من الحرية المحدودة، وفي بعض الأحيان ضئيل خاصة في سن الضرائب والرسوم، كما أن قلة النشاطات الاقتصادية (صناعية، فلاحيّة، تجارية، خدماتية) تحد من الوعاء الضريبي، وتقلل من الإيرادات التي تمكن الجماعات الإقليمية من التمتع بقدر من الإستقلالية المالية، بالتالي تكون أقلّ تبعية وأقلّ خضوع للسلطات المركزية، ولا يمكن الرفع من الإيرادات الخاصة في هذه الظروف إلى ما لا نهاية، لذا فإن إعانات الدولة والقروض العامة، تشكل عاملاً مهماً يجب تناوله بالدراسة حتى يحافظ على إستقلالية الجماعات الإقليمية النسبية، ككائن قانوني مستقل عن الهيئات المركزية، وأن لا يكون عاملاً لتكريس التبعية.

لا يخفى علينا جانب التسيير وما يتطلبه من الرفع من مستوى القدرات البشرية والمادية، وتطوير منظومة التسيير بما يتماشى والتصورات المستقبلية لطبيعة ودور ومكانة الجماعات الإقليمية، وما هو مطلوب منها من إنفاق عام، بالنظر إلى الصلاحيات التي تسند إليها.

تكمن أهمية تأمين إستقلالية الجماعات الإقليمية في منح هامش المبادرة وحرية التسيير وإتخاذ القرار على المستوى المحلي من قبل الهيئات المنتخبة، مما يستلزم إعطائها أهمية لتجسيد الديمقراطية المحلية، عبر إختيار صائب لأعضاء هذه الهيئات وذلك لما يترتب عليه من إنعكاسات وعواقب قد تتجاوز فترة العهدة الإنتخابية. تكمن حرية إتخاذ القرار في حرية وضع الإستراتيجيات وتحديد الأهداف والسياسات المحلية التي تأخذ بعين الإعتبار مختلف الأبعاد (السياسية، الإقتصادية، الإجتماعية، والثقافية...)، والخصوصيات المحلية وكذا الإمكانيات المتاحة (المالية، البشرية، المادية) في الظروف المحيطة بواقع الجماعات الإقليمية.

تكمن حرية التسيير في المبادرة وهامش المناورة المتاح لوضع المخططات والبرامج والعمليات التي تمكن من تجسيد الأهداف والإستراتيجيات والسياسات المحلية.

يأخذ الجانب التمويلي أهمية بارزة كعامل أساسي ومحوري بإعتباره عاملا متدخل في جميع الجوانب الأخرى، وبدرجة من الصعب تجسيد الأهداف المسطرة بدونها، تأمين الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية مهم لتحقيق حرية إتخاذ القرار والإدارة والتسيير، حيث تقلل من تدخلات الهيئات الأخرى، من وصاية وهيئات مركزية وهيئات تقنية أو إدارية أخرى.

تسمح الإستقلالية المحلية من وضع الجماعات الإقليمية في مركز تفاوضي قوي ومحوري مع الأطراف الشريكة في الفضاء المحلي، هذا المركز التفاوضي القوي يعيد لها سلطتها كطرف أساسي في الفضاء التشاركي المحلي و يمكن من تحقيق نظام الحريات المحلية ويساهم في تقريب المواطن من السلطة المركزية على إعتبار أن هذه الأخيرة تشكل الضامن للوحدة الوطنية، كما يساعد على تجسيد التوافق بين المصلحة العامة وحقوق المواطن.

الإشكالية:

طرح إشكالية التمويل المحلي وتأمين إستقلاليته، يضمن إلى حد ما إستقلالية القرار وحرية الإدارة والتسيير على المستوى المحلي، ويجنب الجماعات الإقليمية التبعية والتدخل الذي قد يضر بالإختيارات والخصوصيات المحلية. يتفرع عن هذه الإشكالية، تساؤل عن كيفية تجسيد الإستقلالية المالية وتصنيف مصادر تمويل الجماعات الإقليمية إلى موارد ذاتية وخارجية، يعكس بدهاء دور الموارد الذاتية في تحقيق الإستقلالية المالية، إلا أن تشخيص واقع الجماعات الإقليمية والمنظومة القانونية الخاصة بها، يعطي منحى آخر للدراسة، يتطلب إدراج الموارد الخارجية كعامل مكمل (الإعانات، المساهمات...)، وفي بعض الأحيان كعامل إضافي (القروض)، وهذا لتلبية الحاجيات المحلية المتعددة والمتطورة من حيث الكمية والنوعية . خضوع الجماعات الإقليمية لهيئات وصية بإعتبارها حلقة في مجموعة مترابطة ومتضامنة بمتدخلين آخرين في الفضاء المحلي، كجزء من الفضاء الوطني المرتبط بفضاء إقليمي ودولي، يتأثر ويؤثر فيه، يستلزم إعادة النظر في التركيبة المالية لميزانية الجماعات الإقليمية (البلديات).

يسمح تأمين إستقلالية الجماعات الإقليمية النسبية إلى درجة ما من تمكينها لأخذ مكانة كطرف وشريك يحقق المصلحة العامة على المستوى المحلي، و يساهم في تدعيم الحريات والخصوصيات المحلية وتأمين حقوق المواطن المحلي دعما لدولة القانون. إن التركيز على الموارد الذاتية وبالأخص الجبائية منها، مع التركيز على تصنيف الضرائب إلى مباشرة وغير مباشرة لإعطاء الوعاء الضريبي أهميته في إحداث وتراكم الثروة كمورد ذاتي يضمن الإستقلالية المالية، بالإضافة إلى مداخيل الممتلكات لما لها من خصوصية حرية التصرف فيها، ولما تتضمنه من قدرات مالية كامنة، يمكن تثمينها وفق رؤى ومقاربات حديثة .

يشكل المزدوج الجبائية المحلية ومداخيل الممتلكات مصدر مالي تركز عليه الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، إلا أن وضع البلديات متفاوت والفوارق المالية كبيرة، مما يشكل لبعض البلديات عائقا في توفير الموارد المالية لتغطية بعض العمليات الإستثمارية التي تتجاوز إمكانياتها والبعض من البلديات لا تستطيع توفير حتى الموارد اللازمة لتغطية النفقات الضرورية .

يتطلب هذا الوضع اللجوء إلى موارد خارجية سواء عبر إعانات الدولة كمورد مكمل من منطلق التضامن والوحدة الوطنية، لكن تطرح في هذا المجال مسألة التبعية للجهات الوصية والمركزية التي تؤثر على إستقلالية الجماعات الإقليمية وإختياراتها وخصوصياتها، لذا فإن العمل على تحيين المنظومة القانونية الخاصة بالعلاقة بين هذه الهيئات والجماعات الإقليمية، يمكنها من المشاركة في مراحل تسجيل و تمويل العمليات ومن ثم تأمين إستقلاليتها .

يعتبر اللجوء إلى المؤسسات المالية بما فيها البنوك مصدر تمويل إضافي للعمليات التي لا تستطيع الجماعات الإقليمية تمويلها بواسطة الموارد المتاحة لها، إلا أن تسيير هذا النوع من الموارد يتطلب تحكّم في التوفير والتسديد وحسن إختيار العمليات التي تحقق مردودية ونجاعة بصفة مباشرة وغير مباشرة.

يمكن التساؤل عن مكانة تمويل المساهم والموارد الخاصة في التركيبة المالية للجماعات الإقليمية، ومدى تحقيقها للإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية ؟ وما مدى

تأثير التمويل الخارجي على علاقة الجماعات الإقليمية كمصدر دعم مالي يمكن من جلب موارد إضافية تلبى الحاجيات الإقليمية وتدعم إستقلاليتها، أوبالعكس تكون مصدر لإرساء علاقات تبعية؟

نتوسع في تناول بعض الموارد كالرسم العقاري و مداخيل الممتلكات، لما تتوفر عليه من إيرادات كامنة تشكل مستقبلا إيرادا يحقق توازن مالية الجماعات الإقليمية.

الصعوبات:

صعوبة تناول الموضوع تكمن في إرتباط الإشكالية بأبعاد مختلفة ومتعددة، سياسية إقتصادية وإجتماعية (...)، لا يتسع المجال لدراستها كلية، نقتصر على الجوانب التقنية للإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، و إرتباطها الوثيق بالتنظيم الإداري، تعدد وجهات النظر لمختلف محاور الدراسة يصعب إختيار توجه معين .

عدم توفر الإحصائيات الحقيقية على المدى البعيد بالنسبة لمجموع البلديات على المستوى الوطني، أدى إلى تقديم عينات إيضاحية لبلديات عاجزة وأخرى ذات فائض مالي، لتقريب واقع الجماعات الإقليمية.

تشابه الوضعية القانونية والمالية للبلديات مع الولايات، وصعوبة الحصول على المعطيات والإحصائيات الخاصة بالولايات، نستعمل مصطلح الجماعات الإقليمية للدلالة أساسا على البلديات.

صعوبة ترجمة وتدقيق بعض المصطلحات شكل عائقا، إستعملت المصطلحات المعمول بها في المراجع باللغة العربية للدلالة على المعنى الواحد .

محاور الخطة :

يتمحور موضوع البحث حول جزئين، بعد الفصل التمهيدي الذي يتناول وضع الجماعات الإقليمية في تنظيم الدولة .

الجزء الأول : التمويل الذاتي ضرورة لدعم إستقلالية الجماعات الإقليمية

الجزء الثاني : التمويل الخارجي دعم أو تقليص لهامش إستقلالية الجماعات

الإقليمية.

الفصل التمهيدي:
الجماعات الإقليمية وإستقلاليّتها
المالية

نتناول في الفصل التمهيدي إستقلالية الجماعات الإقليمية (البلديات) و إستقلاليتها المالية كمفهوم مرتبط باللامركزية و وضعها القانوني في إطار التنظيم العام للدولة كمبحث أول و ثاني ، ثم نتطرق إلى تطور هذا المفهوم في الجزائر موضوع دراستنا .

تمكن أهمية التطرق إلى هذه المحاور كفصل تمهيدي من وضع الجماعات الإقليمية و بالأخص إستقلاليتها المالية في إطارها ، الذي يسمح بتحديد علاقتها بمحيطها ومدى تأثيره على إستقلالية اتخاذ قراراتها و تسيير شؤونها الإقليمية و على هامش الحرية والمبادرة الذاتية ، على خلفية منحها الوسائل الحقيقية لممارسة الدور المنوط بها في تلبية حاجيات المواطن المحلي و التكفل بشؤون محلية متعددة ومتنوعة ، ومن أهم هذه الوسائل و لعل أهمها الوسائل المالية لما لها من تأثير على جميع الجوانب المتكفل بها من قبل الجماعات الإقليمية.

يسمح التطور التاريخي لأي ظاهرة قانونية بالوقوف على النقائص وتفاديها أثناء القيام بإصلاحات أو تعديلات مستقبلية، ويمكن من الوقوف على الإيجابيات وتثمينها وتكريسها وتكييفها مع المستجدات والظروف حسب المراحل .

مفهوم اللامركزية المرادف للحكم الذاتي (1) يعكس جوانب متعددة لحياة المجتمعات الإنسانية المختلفة و لعل هذا هو السبب الذي من أجله لا يجد هذا المفهوم معنى ثابتا في نظام قانوني واحد (2).

(1) محمد الهماوندي، الحكم الذاتي و النظم اللامركزية الإدارية و السياسية، دار المستقبل العربي، مصر، 1990، ص.22.

(2) محمد الهماوندي، مرجع سابق، ص.33.

المبحث الأول: إستقلالية الجماعات الإقليمية

يقول الفقيه رني شابوي : اللامركزية تحويل صلاحيات من الدولة إلى مؤسسات مميزة قانونا عنها وتستفيد تحت رقابة الدولة من إستقلالية محدودة في التسيير (1) .

يقول الأستاذ أحمد محيو: توجد اللامركزية عندما تعود بعض السلطات التقريرية لإختصاص الهيئات الإقليمية التمثيلية المنتخبة وحدها و تكون هذه الهيئات هي المسؤولة عن إتخاذ القرارات وكذلك عن تنفيذها (2).

نشير قبل مناقشة وإستخلاص العناصر التي تركز عليها اللامركزية من خلال القولين المذكورين أعلاه، إلى الأصل التاريخي للحكم المحلي الذي كان سابقا للإدارة والسلطة المركزية، بمفهومها السياسي والإداري ، والتي استمدت من الحكم المحلي مبادئ ووظائف، أسقطتها على تنظيمها الحالي و بالأخص مبدأ الديمقراطية ،لما يتضمنه من هامش للحرية والمشاركة في تسيير شؤون المواطن ،بهدف تطوير المجتمع و ترقية الفرد بداخله كعنصر من مجموعة متضامنة، فالدول الحديثة إستمدت من التنظيم المحلي مبادئها بما فيها مبدأ الديمقراطية و أسقطته على تنظيماتها و أساليب إدارتها.

نستخلص من خلال القولين السابقين إن اللامركزية ضرورة اقتضتها مبررات قد تختلف حسب ا لإتجاهات الفكرية والسياسية لكل دولة وما تمنحه السلطات المركزية لتنظيماتها الإقليمية من إستقلالية في اتخاذ القرارات تحت الرقابة و ما تفوضه من صلاحياتها في تسيير الشؤون الإقليمية ، بواسطة هياكل منتخبة وإدارية تتميز عن الوحدات الإدارية الأخرى بمميزات خاصة. نتطرق إلى ميزة الوحدات الإقليمية عن الهيئات العمومية الأخرى وبالأخص الدولة كمطلب أول ثم نتناول علاقتها بهذه الأخيرة كمطلب ثاني .

المطلب الأول: تمييز الوحدات الإقليمية عن الهيئات المركزية

يقوم نظام اللامركزية على وجود الدولة وتقسيمها إلى جماعات محلية إلى جانب الدولة كشخصية معنوية ذات إختصاصات عامة تمارسها على مجالها البري و البحري

(1) Chapui. R, Droit Administratif Générale, édition Montchrestien, France, 1995, p.336 .

(2) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، دم ج، ط 3، 1985، الجزائر ، ص. 107.

والجوي وعلى أساس قواعد القانون الدولي (1).

توجد الجماعات الإقليمية ضمن الدولة الواحدة، تخضع لرقابة هذه الأخيرة وتتمتع بالشخصية القانونية و تتكفل بالشؤون الإقليمية لمواطنين ينتمون لنفس الحيز الجغرافي وتتشكل في الجزائر من الولايات باعتبارها مقاطعات للدولة و البلديات كجماعات إقليمية أساسية ويتمتع كلاهما بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتنشأ بموجب قانون . من حيث المبدأ فإن التنظيم اللامركزي في الدولة الموحدة يمنح سلطة ذاتية لتسيير شؤون الجماعات الإقليمية أقل من تنظيم الدولة الفيدرالية. حتى نكون أمام مجموعة محلية يستلزم توفر عناصر الآتية:

- أن تتمتع بالشخصية المعنوية .
 - لديها شؤون خاصة بها تسييرها بنفسها، وجود أجهزة و موارد خاصة بها.
 - أن تخضع لرقابة الدولة دون أن تستقل عنها وفي نفس الوقت تتمتع بقدر من حرية التسيير و حرية في اتخاذ القرارات، وبالتالي تركز اللامركزية على الشخصية الإقليمية، والسلطة الإقليمية، رقابة السلطة المركزية و مالية ذاتية . يشكل وجود تضامن مصالح (solidarité d'intérêt) و روابط خاصة و إحتياجات محلية تتميز عن الإحتياجات العامة ، ما بين مواطني إقليم خلفية هذا الإرتكاز .
- يعترف ويكرس القانون هذا التضامن المصلحي و يمنح الجماعة الإقليمية الشخصية القانونية ويمكن هذه الشخصية القانونية الإقليمية من التعبير وتسيير إحتياجاتها الخاصة، و من ثم تأخذ بعد الجماعة اللامركزية.

تحوز الجماعات الإقليمية ممتلكات و موارد مادية وبشرية و مالية لتسيير الشؤون الإقليمية، تكسب الجماعات الإقليمية الشخصية المعنوية، وحق إكتساب الحقوق والإلتزام

(1) المادة 12 من دستور 1996 جريدة رسمية رقم 76 ، نص المادة: "تمارس سيادة الدولة في مجالها البري ومجالها الجوي و على مياها ، كما تمارس الدولة حقها السيد الذي يقره القانون الدولي على كل منطقة في مختلف المجال البحري التي يرجع إليها".

المادة 01 من القانون 90/08 المؤرخ في 07أفبريل 1990 يتعلق بالبلدية ، نص المادة: " البلدية هي الجماعة الإقليمية، الأساس و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تحدث بموجب القانون".

بالواجبات ،يعكس الواقع وجود هذه المصالح أو الشؤون الإقليمية إلا أن القانون الوضعي لا يعكس دائما هذا التضامن في كثير من الدول وفي الدول النامية بالأخص .

لا تعترف المركزية للجماعات الإقليمية بحرية تقرير الشؤون الإقليمية التي تعبر عن الإحتياجات الإقليمية للتكفل بها ، مبدئيا الدولة هي الوحيدة المختصة لتحديد الإحتياجات العامة والمشاركة لجميع المواطنين و الباقي من الإحتياجات الإقليمية أو التنظيم المحلي ، والشؤون الإقليمية هو من اختصاص القانون ؛ إما عن طريق القاعدة العامة للإختصاص العام و المحلي أو عن طريق القائمة التي تحدد مجال تدخل الجماعات الإقليمية بالنظر إلى الخصوصيات والمميزات التي تتسم بها الجماعات الإقليمية وبالتالي تبقى درجة إستقلاليتها نسبية.

الفرع الأول: خصوصية الجماعات الإقليمية

تشعر الجماعات الإقليمية بخصوصيتها عن باقي التنظيمات الإدارية العمومية؛ مثل الإدارة المركزية، والمصالح الخارجية للدولة أو المؤسسات العمومية، في حقيقة الأمر بشعور مشترك بينها وباقي هذه التنظيمات على إعتبارها أنها تهدف كلها إلى تجسيد سياسات وبرامج و تحقيق أهداف مقرررة على مستويات خارج هياكلها و تنظيمها ، على الرغم من إحتواءها على خصوصيات تتطلب إدارة وتسيير مستقل و بالتالي إستقلالية مالية (1)، من منطلق أن الخصوصية مميزة بقواعد قانونية خاصة ، لا ترتبط بكيان قانوني آخر، بحيث أن القاسم المشترك بين الجماعات الإقليمية والتنظيمات العمومية الأخرى ، تتسم وبدرجات متفاوتة بما يلي :

- تداخل العامل الإقتصادي و السياسي في تسيير الشؤون العامة الإقليمية.
- تنوع وتعدد وتضارب في الأهداف و المصالح في تسيير الهيئات العامة والإقليمية.
- التفرقة بين المصالح الإدارية والتقنية بين أسلاك الموظفين التابعين للهيئات العامة والإقليمية.

إن دراسة هذه السمات ثم تحليل الأسباب التي تجعل هذا التمزج غامض وغير محدد، وغير واضح، هو قرب الجماعات الإقليمية كتنظيم إداري من المواطن ،فالمنتخب

M.. Bouvier , M.C. Esclassan ,J.P.Lassale ,Finances publiques , op.cit , p .708. (1)

قريب من الموظف الإداري والمسير ، بدرجة أقل من التنظيمات العمومية الأخرى وهذا مقارنة بمسافة السلم الإداري التي تفصل الموظف في الإدارة الإقليمية والموظف في الإدارات المركزية ، قياس طبيعة المبادرة عن طريق التقيد بالتوجيهات تشير إلى أن الموظف المحلي لا يقوم إلا بأعمال شكلية و باقي الأعمال الأخرى يجب عليه الرجوع إلى موافقة السلطة السياسية.

الإدارة الإقليمية قريبة جغرافيا و سيكولوجيا وعمليا من المواطن ، بحيث أن هناك تأثير مضاعف لطلب الخدمة من طرف المواطن أو بواسطة المنتخب وهذا ب إستثناء المراكز الحضرية الكبرى التي لا يؤثر طلب الخدمة على التوازن داخل التنظيم الإداري على إعتبار الطلب كفعل مباشر يعكس ضرورة رد فعل فوري بتأثيرات متتابعة على التنظيم ككل⁽¹⁾ .

لا تعاني العمليات الأخرى في الإدارة المركزية من هذا الوضع، على إعتبار أن هناك مستويات عديدة بين متخذ القرار والمواطن في التنظيمات المركزية، الجهوية، الإقليمية.

تشكل المجموعات الإقليمية الحلقة القصيرة لتلبية الحاجيات العامة (²) إن لم تكن مباشرة في بعض الأحيان، تمكن إيجابية هذه العلاقة المباشرة من تكييف الإحتياجات مع وسائل تلبيتها، سلبيتها أنها تحدث تصادم بين ا لإلتزام السياسي والحياد الإداري المنبثق من تأدية الخدمة العامة.

الجماعات الإقليمية من المنظور القانون العام مكلفة بصلاحيات متنوعة أدت إلى تعدد وعدم التجانس في المصالح و في تأدية الخدمات، رغم أن صلاحيات الدولة متنوعة أكثر من صلاحيات الجماعات الإقليمية وإحتكارها صلاحيات عديدة ليست من مهام الجماعات الإقليمية (الدفاع، الدبلوماسية، القضاء، الأمن... الخ) يجعل تنظيم الدولة المركزية وامتدادها الداخلي من الجماعات الإقليمية شبه تنظيمات تتكفل بصلاحيات محدودة ومتنوعة في نفس الوقت، من المفيد ترك للجماعات الإقليمية تحديد طبيعة التنظيم

(1) Nedjib.Belaid, *Autonomie locale et mutations récentes dans les finances municipales*, Thèse de doctorat, (1) Tunis, 1998, p. 357 et suivantes.

(2) عبد الجليل هويدي ، المالية العامة للحكم المحلي، دار الفكر العربي ، مصر ، 1983 ، ص. 14، 15.

الذي يتكفل بصلاحيات متعددة ونشاطات مختلفة وعامة ضمن حيز جغرافي معين بدلا من فرض تنظيم موحد .

يتميز تنظيم المصالح داخل الجماعات الإقليمية بصغر حجم وحداتها الإدارية مقارنة بمجموعة من المهام والنشاطات المختلفة ; كإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها و ترقية النقل المدرسي والتعليم التحضيري وإنجاز الهياكل الرياضية من ملاعب و قاعات للرياضة والمراكز الصحية وصيانة المساجد و المدارس القرآنية والعمل على إحترام القوانين والأنظمة الخاصة بالعمران⁽¹⁾ وحماية التراث و احترام خصوصيات الأراضي سواء المعدة للسكن أو الزراعة أوبتشجيع تطوير وترقية الأنشطة الاقتصادية أو المحافظة على النظافة العمومية سواء تعلق الأمر برفع القمامات⁽²⁾ أو التزود بالمياه الصالحة للشرب والعمل على حماية كل ما من شأنه أن يحافظ على البيئة و يمنع التلوث⁽³⁾ مما يؤثر على التخصص و التحكم في النفقات و الإقتصاد في الإنفاق.

لا يؤدي القيام بنشاط من نفس الجنس أو مجموعة نشاطات المتكفل بها ،إلى آثار إيجابية في تحقيق إشباع الحاجيات الخاصة للمواطن في النشاط الآخر، فالتكفل بالرياضة لا يؤدي إلى تلبية الحاجيات الثقافية والتعليمية... الخ ، بالإضافة إلى أن وسائل كل نوع من النشاط يختلف عن الآخر مما يتطلب تمويله تمويلا خاصا، وهذا ب إستثناء بعض النشاطات المتجانسة .

رغم أن التنظيمات الإدارية العمومية الأخرى لا تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلالية نقصد التنظيمات المركزية من وزارات ومصالحها الخارجية لأنها تشكل تنظيم قائم بذاته يتولى التكفل بخدمات عمومية، يمكن بالنظر إلى معيار الأهداف المتوخاة تصنيف التنظيمات العمومية إلى إدارات ومؤسسات عمومية من جهة ومجموعات إقليمية من جهة أخرى، تتكفل الأولى ببلوغ هدف معين بينما تتكفل الثانية ببلوغ أهداف متعددة،

(1) القانون رقم 90،29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير .

(2) القانون رقم 01،19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 بتسيير النفايات و مراقبتها و إزالتها .

(3) القانون رقم 03،10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية . جريدة رسمية رقم

بالإضافة إلى ذلك فإن المجموعات الإقليمية لديها الحرية النسبية في تحديد أهدافها والوسائل التي تمكنها من بلوغها.

يختلف عمل مصالح الدولة عن عمل المصالح الإدارية للجماعات الإقليمية، لأن مصالح الدولة تهدف لتحقيق سياسة الدولة، بينما الجماعات الإقليمية تهدف لتحقيق منافع جماعية محلية تختلف عن المنافع الجماعية الوطنية وهي منبثقة عن سياسة محلية وهذه الأخيرة مستمدة من إطار السياسة الوطنية والتي من المحتمل أن تكون مناقضة لها، من هذا المنطلق فإنه بإمكان السماح للجماعات الإقليمية أن تحدد إستراتيجيات خاصة بها والتي يمكن أن توضع من خلال المبادئ والنظريات القانونية و السياسية الوطنية ، هذه الإستراتيجية من المفترض أن تتسجم مع الإستراتيجية الوطنية ، إلا أنه يمكن أن تحدث تصادم مع الإستراتيجية الوطنية . الأوضاع الإقتصادية والتنظيمية والقانونية يمكن أن تقرب هذه الإستراتيجيات.

وضع إستراتيجية خاصة بالجماعات الإقليمية إلا أنها محدودة بالإمكانات وإرادة الدولة في الإستحواذ على مجالات معينة أو عن طريق الرقابة المفروضة عليها أو بواسطة التحفيز على إنتهاج إستراتيجية الدولة و بالتالي تحقق التوازن المطلوب داخل المجتمع .

الفرع الثاني: السلطة المحلية

تعكس نوعية السلطات المحلية و بالأخص طريقة تعيين المسؤولين الحقيقية السياسية لمفهوم اللامركزية، حتى تكون اللامركزية حقيقة من الناحية السياسية يجب أن تكون السلطة الإقليمية ممثلة للإقليم المحلي، وأن تظهر الجماعة الإقليمية مسيرة بذاتها وليس من الخارج، لا يجوز حلول السلطات الإدارية المركزية مكان السلطات الإقليمية (1) لأن ذلك مؤشر على مدى إستقلالية الجماعات الإقليمية، و يشكل الإنتخاب في النظام الديمقراطي الإجراء الذي يحقق اللامركزية والتمثيل في الإنتخاب يعطي تصور عن درجة اللامركزية، التمثيل والإنتخاب يشكل نقل النظام الديمقراطي إلى المجال المحلي.

(1) جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر ، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص.23 .

يسمح النظام الديمقراطي للمجموعة الإقليمية أن تحكم نفسها بنفسها ،الإنتخاب هو النظام الذي يعكس إرادة المواطن من خلال إختيار ممثليه في تسيير أجهزتها ، و لا تعني الإنفصال عن باقي أجزاء الدولة ،بل تخضع السلطة اللامركزية في رقابتها إلى وصاية السلطة المركزية بواسطة ممثلين على المستوى المحلي .

يجب أن لا تكون الوصاية على الجهات الموصى عليها واسعة حتى لا تفقد السلطات المركزية خاصية تسيير شؤونها بالمرونة المطلوبة و لا تفقد الجماعات الإقليمية إستقلاليتها النسبية، ومن ثم نضمن لأسلوب اللامركزية تجسيد ميداني .

الفرع الثالث: الميزة المالية للجماعات الإقليمية

إن مالية مصالح الدولة ممركرة في وزارة المالية و بالتالي هي مندمجة في المالية العامة للدولة ،على العكس من ذلك فإن مالية الجماعات الإقليمية قد يكون لديها هامش من الحرية و المبادرة في إختيار تركيبتها المالية بين العناصر الآتية (إعانات، قروض، ضرائب، ممتلكات) ،أو في تبرير سيولتها المالية (التحكم النسبي في تحصيل الموارد ودفع النفقات) لأن الفارق بين تحصيل الموارد ودفع النفقات يترتب عنه مضاعفات وتكاليف إضافية.

ترتكز المالية الإقليمية على مبادئ تختلف عن تلك المطبقة على ميزانية الدولة ، كمبدأ العمومية والوحدة و السنوية والتوازن، مبدأ التوازن يشكل ميزة للمالية الإقليمية بحيث أن احترامه إلزامي و لا يمكن الخروج عنه ، و في حالة عدم احترامه من قبل الجماعات الإقليمية على الجهة الوصية الطول محل الجماعات الإقليمية لتأكيد صرامة إحترامه، ميزة فرعية أخرى تتمثل في جدول النفقات والإيرادات حسب قسمة التسيير والتجهيز والإستثمار حسب طبيعة النفقات والإيرادات ومصالح الإنفاق موزعة حسب مجموعات وحسابات و مواد لتسهيل القراءة لوثيقة الميزانية مما يمكن من تقسيم أفضل للأعمال المرتقبة،نشير إلى عدم إعتداد المحاسبة التحليلية في تسجيل العمليات وضعف اللجوء إلى التحليل المالي، الذي قد يساعد على معرفة أداء الوحدات الإدارية ومردوديتها ومن ثم تطورها (1).

(1) M.André. Girault, L'analyse financière des communes et établissements publics, in revue du trésor, sept 1977, p.17.

يؤدي إستقلالية الجماعات الإقليمية إلى تعدد و تنوع النشاطات من جهة وكذا الوظائف والمهام والهيكل التي يجب أن توضع حيز التنفيذ . يفرض تطور مفهوم الدولة في التكفل بحاجيات إستراتيجية و لتفادي العبء و تحميل هذه الأخيرة مهام إضافية (صيانة المساجد ، المدارس الابتدائية ...الخ) إستعمال أساليب تسيير متجددة و حديثة. التسيير المحلي الحديث بمثابة تحليل بفكر جديد و بمفهوم جديد لوظيفة الإدارة الإقليمية و وضع السياسات الخاصة بها ، با لإنتقال من ثقافة الإدارة إلى ثقافة السوق (1) ومنهجية عامة لتوجيه الهياكل والتنظيم المحلي ، وبإعتباره مجموعة من تقنيات التسيير لإعانة أصحاب القرار على المستوى المحلي. يركز التسيير الحديث على عدم الفصل بين مركز إتخاذ القرار والتسيير المحض ،التداخل السياسي بين مستويات مختلفة والتفاعل فيما بينها، الإرتباط والتأثير المتبادل بين الإستثمار والتسيير، التوافق بين الإجراءات والهياكل، من شأنه أن يساهم في ترشيد الإنفاق و توفير المداخل ،و يحدث ديناميكية فاعلة وإيجابية تساهم في إستقلالية الجماعات الإقليمية ككائن مستقل نسبيا.

المطلب الثاني: علاقة الدولة بالوحدات الإقليمية

أصبح تجسيد الديمقراطية في أغلب الدول الحديثة من القواعد بل من المبادئ التي تتسم بها المجتمعات الحديثة ، تحتفظ الدولة بهامش معتبر في توجيه الإقتصاد على خلفية المصلحة العامة (2) واللامركزية تعتبر الأسلوب الذي يحقق ذلك وبناءا على مبررات عملية وتاريخية ،تتميز هذه الوحدات الإقليمية بمميزات ؛ أهمها حرية اتخاذ القرار والإستقلالية عن الوحدات المركزية و في نفس الوقت تبقى العلاقة قائمة بين الدولة والجماعات الإقليمية وفق روابط معينة (3).

الفرع الأول: مبررات وجود اللامركزية

تستمد اللامركزية كأسلوب للتنظيم والحكم أسباب وجودها من الإعتبارات التاريخية التي ذكرناها وإلى اعتبارات تتعلق بتطور مفهوم ووظيفة الدولة ،فإتساع الرقعة الجغرافية

M. Bouvier ,Finances Locales ,d'une culture administrative à une culture de marché expression (1) de P Laurent , in Les deux cultures, vie publique ,LGDJ , nov,Paris, . 1991 , P. 17.

Auriac J.M, Bougault H ,Economie générale,Techniplus ,France,1993,p.63. (2)

(3) مجدي مدحت النهر، الإدارة الإقليمية بين المركزية واللامركزية ،مرجع سابق ، ص. 24.

لبعض الدول وزيادة عدد السكان داخل الإقليم الواحد، و تنوع تركيبته الإجتماعية والثقافية والعرقية وتداخل المصالح لفئات المجتمع ،فرض على الدول الأخذ بعين الإعتبار هذه الخصوصيات التي تقتضي استعمال طرق وأساليب تختلف عن تلك المستعملة لتلبية الحاجيات على المستوى الوطني.

تنوع الخدمات العامة وازديادها بتطور مفهوم الدولة ، حتم توزيع الاختصاصات بين الوحدات الإدارية المركزية والإقليمية للتخفيف من أعباء الأولى، وكذا التكفل بالحاجيات المتباينة للمناطق الإقليمية ، فالخدمات العامة التي تتطلبها المدن الكبرى تختلف عن متطلبات القرى والمدن الصغرى حيث يبقى من الصعب تحديد إختصاصات الدولة والجماعات الإقليمية وتتحدى كل محاولة لإحصاء إختصاصات هذه الأخيرة (1). تكون الإدارة الإقليمية في هذه الحالات أكثر قرب من الإدارة المركزية في تكييف إنشغالات ورغبات المواطن و تقديم الحلول والإجابات الأكثر واقعية والملائمة في أقرب الآجال و بأقل التكاليف المالية، لأن الوحدات الإدارية الإقليمية هي مجموعات متواجدة على مختلف المستويات التي تكون أدنى من المستوى المركزي.

يقصد بالانتظيم المحلي بهذا المعنى إستقلال نسبي ممنوح لإقليم تمارس عليه صلاحيات مفوضة لهيئات منتخبة، يعترف لها بالشخصية القانونية، تمكنها من تسيير الشؤون الإقليمية في إطار الدولة الموحدة أو الدولة الفيدرالية تحت رقابة هيئتها المركزية، تعتبر الدولة الفيدرالية دويلات تتمتع باختصاصات تشريعية وقضائية وتنفيذية ما عدا ما هو من إختصاص الحكومة الفيدرالية المركزية كالدفاع والتمثيل الخارجي، أما في الدولة الموحدة فإن الإختصاص التشريعي المتعلق بإصدار وإلغاء وتعديل القوانين من إختصاص السلطات المركزية و كل محاولة من الهيئات الإقليمية للإستقلالية المطلقة قد يقربها من الانفصال و بالتالي تصبح في وضع الدولة الفيدرالية ، فالأساس الذي ترتكز فيه الدول على إحداث وحدات إدارية محلية يمكن تسيبه بما يلي :

Douence Jean. Claude ,La commune ,D alloz,France,1994,p.61. (1)

ضرورة تجسيد مبدأ الديمقراطية الذي يطبع المفهوم الحديث للدولة والمجتمع المنظم، يستلزم إشراك المواطن على جميع المستويات في إتخاذ القرارات وتسيير شؤونه مباشرة لتجسيد الديمقراطية بواسطة ممثليه ،إحداث مثل هذه الوحدات الإدارية الإقليمية يجسد هذا المبدأ عن قرب.

يبرر وجود الحكم و التسيير المحلي ، الإعتراف بوجود خصوصيات محلية مرتبطة بطبيعة التركيبة البشرية والجغرافية المختلفة داخل الدولة الواحدة، و تنوع الحاجيات وما تتطلبه من خدمات عامة مناسبة لها ،الذي تطور إلى مفهوم مرتبط بمحيط و إطار أوسع (1).

يجب الإشارة إلى أن النظام الغير المركز يختلف عن اللامركزية حيث يتعلق بتنظيم العلاقة بين السلطات المركزية والسلطات الإقليمية لنفس الشخصية العمومية (الدولة) ويهدف إلى توسيع سلطات وإختصاص الممثلين المحليين والتي كانت أصلا من إختصاصات السلطات المركزية، أو بمنح الممثلين المحليين حق ممارسة الوصاية على السلطات الإقليمية (2).

يمكن نظام عدم التركيز من التخفيف على السلطات المركزية التي قد تدعم البيروقراطية والبطء وعدم النجاعة في حل المسائل الإقليمية (3) . يسمح أسلوب عدم التركيز باعتباره تفويضا من السلطات المركزية لأعوان تابعين لها كممثلين محليين بحل المشاكل الإقليمية مع الأخذ بعين الإعتبارالخصوصيات الإقليمية، بالمقابل هناك مخاطر تنجر عن عدم التركيز (déconcentration) المبالغ فيه ك إختلاف في التكفل بالشؤون الإقليمية في نفس الدولة أو تعسف في استعمال السلطة من طرف الممثلين المحليين للدولة.

(1) مجدي مدحت النهري ، الإدارة الإقليمية بين المركزية و اللامركزية ،مرجع سابق ،ص. 27 ومابعدها .

(2) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، مرجع سابق ، ص.106.

(3) Michel Bouvier ,Les finances locales , 2^{ème} édition , Librairie générale de droit et de jurisprudence (3) LGDJ, paris, 1993, p.13 .

تبنّت الجزائر منذ بداية الإستقلال مبدأ اللامركزية التنظيم الإداري كخطوة إستباقية يمكن بلورتها مستقبلا وفق تطورات تسيير المجتمع حتى في حالات التغيرات الجذرية (1).

الفرع الثاني: الرابطة بين الدولة و الوحدات الإقليمية

أساس الرابطة بين الدولة و الوحدات الإقليمية الوصاية ،من حيث المبدأ فإن السلطة الوصية تحترم أصلية السلطة الموصى عليها في المبادرة، ولا تمارسها إلا بوجود نص وفي حدود النص، حسب المقولة لا وصاية بدون نص (2)، و في حالة غياب النص المحدد للعلاقة بين الهيئات المركزية واللامركزية كإطار قانوني، فإن المجال يفسح لعلاقات تؤدي إلى التشديد في الرقابة على الجهات الموصى عليها و بالتالي تحد من الإستقلالية النسبية التي أرادها المشرع للحفاظ على إنسجام ووحدة الدولة ، قد تتحول إلى رقابة رئاسية .

تمارس الرقابة الرئاسية بمجرد وجود علاقة رئيس ومرؤوس وتشمل جميع نشاطات هذا الأخير، أما الوصاية هي سلطة الترخيص والمنع تمارس على مشروعية المبادرة الإقليمية، فلا يمكن الأمر أو المطالبة كما هو الحال في الرقابة الرئاسية، إلا أن كلاهما تستهدف سحب أو أخذ القرار بدل السلطة الأدنى أو الموصى عليها. تتضمن الوصاية تقييم الشرعية ب إعتبارها تطابق للأعمال أو السلوك المراقب مع النصوص،بينما الرقابة الرئاسية تتضمن الرقابة على الشرعية وملائمة المشاريع والعمليات مع الأهداف المتوخاة من إنجازها في نفس الوقت، فتقييم الملائمة جزء من مبادرة العمل فهي من صلاحية السلطة الموصى عليها، فالوصاية سلطة رقابة محدودة في مجالها وكيفيةها و في موضوعها.

تميز الوصاية اللامركزية على اعتبار أن العلاقة الرئاسية لا تستعمل في هذا النوع من التنظيم إلا داخل الوحدات الإدارية، فالعلاقة الوصائية ليست بالكيفية الآلية التي تتم في العلاقة الرئاسية، إلا أننا نجد عناصر تتضمنها هذه الأخيرة في صياغة العلاقة

(1) Lahcène Seriak, *Décentralisations et animation des collectivités locales* , ENAG / édition, Alger, 1998, p.204.

(2) مجدى مدحت النهري ، الإدارة الإقليمية بين المركزية واللامركزية ،مرجع سابق، ص.31.

الوصاية ،كالتصديق والإلغاء والتعليق و الإحلال والإعفاء (1). تنظيم العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية من الإختصاص التقديري للمشرع ،فيجب الإعتراف أن الوصاية لا تنفصل كلية عن الرقابة الرئاسية من حيث اقتباس بعض المصطلحات والمفاهيم.

تتمحور أهم وأغلب العلاقات اللامركزية حول الوصاية و تنتظم حولها، فالوصاية لا تعبر عن اللامركزية و لكن تميزها ، أما الطرق والأساليب المقتبسة من الرقابة الرئاسية تبقى هامشية ومحدودة، فالإقتباس من الرقابة الرئاسية ينصب أساسا على رقابة الأعوان أكثر منه على الأعمال والأجهزة، بينما الرقابة الوصائية تظهر كعنصر طبيعي وضروري، إضافة إلى الوصاية الإدارية، يمكن أن تستعمل وصاية قضائية كما هو الحال في النظام الإنجليزي الذي يركز على الرقابة القضائية على أعمال الجماعات الإقليمية، بحيث يمكن للسلطة المركزية الإلتجاء إلى القضاء لإلغاء القرارات الإقليمية،بالموازاة مع الرقابة الوصائية،وفي النظام الفرنسي تلجأ السلطة الوصية إلى القضاء لممارسة السلطة الوصاية و هذا في حد ذاته يشكل رقابة وصاية ردعية أكثر تشددا (2) .

الفرع الثالث: الإستقلالية النسبية للجماعات الإقليمية

إن الفرق بين الصلاحيات المخولة قانونا للجماعات الإقليمية والوسائل الغير كافية التي ما فتئت تطالب بها وإرتباط المالية الإقليمية بإعانات الدولة تحصر إستقلالية هذه الأخيرة في حيز لا يتوافق مع المبادئ الدستورية التي تنص على لامركزية تنظيم الدولة والإفتاح السياسي وحتى وإن كان المبرر في ذلك هو حداثة التجربة ا لمحلية و المرحلة التعليمية التي يجب أن تخضع لها الإدارة الإقليمية(3).

من العوائق التي تحد من منح هامش حرية أكبر للجماعات الإقليمية لإتخاذ المبادرة في تسيير الشؤون الإقليمية وإتخاذ القرار المحلي، النظرة إلى اعتبار اللامركزية تقنية قانونية دون منحها البعد السياسي وبالتالي العمل على تطوير الجماعات الإقليمية كوحدات إدارية و التقليل من دورها ككيان سياسي ، إستعملت عدة طرق قانونية وواقعية في هذا المجال.

(1) Pierre.Laurent.Frier ,Précis de Droit Administratif , op.cit, pp. 141,142.

(2) أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، مرجع سابق ، ص. 114.

(3) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ،مرجع سابق ، ص. 147.

نصت النصوص القانونية الخاصة بالبلدية على أنواع الرقابة الوصائية على الأجهزة والأشخاص والأعمال، فمن صلاحيات الوالي توقيف عمل المجلس البلدي بقرار من وزير الداخلية و بناء على تقرير منه ، أو الإقالة الحكيمة لعضو في المجلس البلدي من طرف الوالي أو كل عضو يجد نفسه في حالة لا تسمح له بممارسة عهده بشكل مقبول (وهي حالة المندوب المبعد من الحزب) إلا أن هذه الحالات المشار إليها في الأمر 24/67 (1) لم تدرج في القانون 08/90 (2) مما يدل على تدرج إيجابي في علاقة الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية نحو إستقلالية أكبر. إلا أن القانون 10/11 منح سلطات تقديرية للوالي في حل المجالس الشعبية البلدية، والحلول في حالات المحافظة على الأمن والنظافة والسكينة و ديمومة المرافق العمومية و الإنتخابات و الحالة المدنية و الخدمة الوطنية (3) و في حالة عدم التصويت على الميزانية (4).

تمارس الوصاية في شكل التصديق، والذي بدوره يأخذ شكل التصديق الضمني وذلك بعد نفاذ مدة محددة من تاريخ إيداع مداوات المجلس الشعبي البلدي لذا مصالح الولاية ، حددت المدة ب 15 يوما طبقا للمادة 41 من قانون البلدية، أما التصديق الصريح المسبق يتعلق بحالتين وهما: الميزانية والحسابات، وإحداث مصالح و مؤسسات عمومية بلدية، بعد ما كان التصديق يتعلق ب: الضرائب والرسوم و القروض، المجال العقاري ، عدد ورواتب العاملين، مجال المناقصات والصفقات الأخرى، الهبات والوصايا (5) التصديق

(1) المادة 111 من الأمر 24/ 67 : " لا يجوز حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم ، و يجري إيقافه في حالة

الاستعجال لمدة لا يمكن أن تتجاوز شهرا واحدا ، بموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير عامل العمالة .

(2) المادة 29 من قانون 08 / 90 : " في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو استقالته أو إقصائه

يستخلف قانونا بالمرتر شرح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها ، يقرر الوالي إعلام الاستخلاف في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا.

(3) نص المادة 100 من القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان سنة 2011 : " يمكن الوالي أن يتخذ ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية

أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكينة العمومية و ديمومة المرفق العام ، عندما لا تقوم

السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية.

(4) نص المادة 102 من القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان سنة 2011 : " في حالة حدوث إختلال بالمجلس

الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية ، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها و تنفيذها وفق الشروط المحددة

في المادة 186 من هذا القانون ."

(5) المادة 42 من القانون 08/90 : " لا تنفذ المداوات التالية إلا بعد ان يصادق عليها الوالي ؛ الميزانيات، الحسابات،

إحداث مصالح ومؤسسات بلدية".

الصريح على الميزانية يعتبر إجراء إلزاميا تمارس بواسطته سلطة الوصاية للرقابة على النشاط البلديات وذلك على اعتبار أن الميزانية هي الأساس في تحديد نوع النشاط، يشمل التصديق على إمكانية تعديل النفقات أو الإيرادات المقيدة في الميزانية أو إضافة إيرادات أو نفقات أخرى وفق مبدأ توازن الميزانية⁽¹⁾ وفي حالة عدم تصحيح هذه التعديلات أو إدراج هذه الإضافات فيحق للسلطة الوصية أن تحل محل الجماعة الإقليمية. وسعت المادة 57 من القانون 10/11 من حالات المصادقة الصريحة إلى قبول الهبات و الوصايا الأجنبية والإتفاقيات الخاصة بالتوأمة و التنازل عن الأملاك العقارية البلدية .

يتضمن الإلغاء أو البطلان نوعين من البطلان المطلق الذي تعتبر بموجبه مداوات المجلس الشعبي البلدي باطلة بحكم و قوة القانون ، بسبب عدم الإختصاص الموضوعي أوالإقليمي أو بسبب مخالفة القوانين المعمول بها وهذا بهدف احترام مبدأ المشروعية، يكون البطلان مطلقا في حالة مخالفة الإجراءات والشكليات القانونية كالمداوات التي تجري خارج الدورات العادية الإستثنائية، وضع المشرع بموجب المادة 80 فقرة 03 مبداء بمقتضاه إعتبر القرارات التنظيمية غير قابلة للإلغاء بعد شهر من إيداعها لذامصالح الولاية إلا بعد إصدارالإلغاء صريح من طرف الوالي وذلك بهدف المحافظة على إستقرار المراكز القانونية في المجتمع (2). أما البطلان النسبي فإن المادة 45 من القانون البلدي نصت على القابلية للإبطال في حالة مشاركة أعضاء المجلس البلدي في مداوات تختص بمصلحتهم شخصا أو بصفتهم وكلاء ويعود للوالي إلغاء هذا النوع من المداوات بموجب قرار معلل خلال شهر من تاريخ إيداعها لدا مصالح الولاية و إلا إعتبر قرار الوالي باطلا بسبب عدم الاختصاص الزمني .

للمجلس البلدي الحق في التظلم أمام وزير الداخلية أو رفع دعوى قضائية وهذا يحد من حالات التجاوزات و لو من الناحية النظرية ، كما يبقى إجراء الاستبدال أو الحلول مكان عمل المجالس المنتخبة إجراء ذو حدين ليحافظ على التوازن داخل الدولة الواحدة

(1) يلس شاوش بشير ، المالية العامة ، المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص.1.

(2) محمد صغير بعلي، قانون الإدارة الإقليمية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة ، 2004، ص. 104.

أو وسيلة للتدخل من طرف السلطة المركزية ، وبالتالي احتواء جزء من صلاحيات الهيئات المنتخبة، أما من الناحية الواقعية فإن التدخل السياسي المتمثل سواء في الحزب الواحد أو الأحزاب المتعددة حالياً يفرض نوع من التدخل السياسي على عمل المجلس بحكم ارتباط المنتخب بحزبه.

يقال إرتباط الموارد المالية للجماعات الإقليمية بالدولة عن طريق الإعانات من تجسيد اللامركزية وإستقلالية الوحدات الإقليمية، وقد تؤدي إلى إستقلالية محدودة إلى درجة كبيرة (1). أحدثت العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية وضع تطور ليشكل محيطاً محلياً ومجموعات محلية تتصف بمميزات معينة جعلت الجماعات الإقليمية مستقلة نسبياً، نتناولها في ما يلي:

المعطيات الخاصة بالجماعات الإقليمية (البلديات)، السيمات الأساسية للتمويل المحلي. تاريخياً التسيير والحكم المحلي سابق لنشأة الإدارة أو السلطة المركزية، وإن الدولة بمفهومها السياسي والإداري استمدت من الحكم المحلي وجودها وحتى مبادئها ووظيفتها ، كأسلوب التسيير الديمقراطي وتلبية الحاجيات و تحقيق المصلحة العامة ، وأسقطت الدولة الحديثة بعد تشكلها هذه المبادئ التي إستمدتها من النظام المحلي على تنظيمها، وبالأخص مبدأ ديمقراطية الإدارية، لما يضمنه من هامش المشاركة في تسيير الشؤون الإقليمية و التكفل بخصوصيتها و هامش الحرية في تمثيل المواطن بهدف تحقيق التنمية الإقتصادية ، و التطور في المجتمع و ترقية الفرد كعنصر من مجموعة متضامنة .

يختلف النظام المحلي ويتطور بحسب الإتجاهات الفكرية و السياسية لكل دولة ، بالنظر إلى الوضعية التي تمنح له من قبل السلطات المركزية، يتطور التنظيم المحلي بحسب الأهداف المحددة في الدولة والمراحل الزمنية لنفس الدولة بحيث أن الأهداف تتغير وتتغير وتتطور مفهوم الدولة.

نظر إلى التنظيم المحلي من ناحية طبيعته وهيكله وتشكيلته التي تتعلق بالجانب الإداري دون الجانب السياسي أو التشريعي أو القضائي، يمكن القول بان التنظيم المحلي أنه حكم وسلطة محلية مفوضة لممارسة تسيير على إقليم محدد و تطبق قوانين شرعت

(1) احمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، مرجع سابق ، ص. 202 .

من طرف الهيئات المركزية ، لا يمكن للهيئة الإقليمية إلا إصدار بعض الأنظمة في إطار ما هو محدد و مفوض لها .

يشكل التنظيم المحلي مجموعات الوحدات الإدارية على مختلف المستويات الأدنى من التنظيم المركزي و من هذا الطرح فإن المجموعات أوالوحدات الإدارية الإقليمية تتشابه مع نظام الحكم المركزي على المستوى المحلي في العناصر و الخصائص الآتية : تسيير إقليم و حيز جغرافي تمارس فيه ا لإختصاصات المفوضة، هيئات المداولة المسيرة تكون منتخبة، ومن الناحية القانونية يعترف لها بالتمتع بالشخصية المعنوية (¹) ، يخضع فيه الحكم المحلي لإرادة الحكم المركزي نسبيا .

للتنظيم المحلي إستقلال نسبي سواء كان إقليم داخل الدولة الموحدة أو الفيدرالية، من حيث تسيير الشؤون الإقليمية تحت رقابة الهيئات المركزية ، ترجع أسباب إحداث التنظيم المحلي إلى تطورات تاريخية مرتبطة أساسا بتطور مفهوم ووظائف الدولة، إقتضت زيادة الخدمات العامة واتساع الأعمال الإدارية، توزيع ا لإختصاصات بين وحدات إقليمية ومحلية قصد التخفيف من أعباء السلطات المركزية، كما يقتضي وجود خصوصيات محلية واستعمال طرق وأساليب تختلف عن تسيير وتلبية الخدمات على المستوى الوطني،التي يستفيد منها جميع المواطنين بنفس الشروط والنوعية.

إلا أن خصوصيات ومميزات الحكم المحلي داخل الوطن الواحد تختلف ; فالمدن الكبرى حاجاتها ومشاكلها متباينة عن المدن الصغرى، والمدن الحضرية تختلف عن المناطق الريفية، فالإدارة أوالحكم المحلي أكثر قرب من المواطن وأكثر إدراك وتقييم للحاجات الإقليمية وإنشغالاتهم ورغباتهم.

تساعد الممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي على التدرج على ممارسة التمثيل النيابي(²) أو تقلد المناصب على المستوى الوطني ،كما تساعد على تقريب الإدارة من المواطن وتبسيط الإجراءات و إيجاد الحلول الأكثر ملائمة في أقرب الآجال وبأقل التكاليف المالية.

(1) مجدي مدحت النهري ، الإدارة الإقليمية بين المركزية و اللامركزية ، مرجع سابق ، ص. 29 و مابعدهما .

(2) أحمد محيو،محاضرات في المؤسسات الإدارية ، مرجع سابق،ص.112.

يحقق التنظيم المحلي مبدأ العدالة في توزيع الأعباء المالية ، من جهة بحيث تفرض الضرائب والرسوم الموكلة للوحدات الإقليمية في إطار هوامش تأخذ بعين الإعتبار القدرة التساهمية للمواطن المحلي ،من جهة أخرى تمكن من الإنفاق بعدالة، بحيث أن الإدارة المركزية تنفق بإرادتها المنفردة ،بينما الإنفاق المحلي يأخذ بعين الإعتبار إرادة المواطن على المستوى المحلي، وهذا إنطلاقاً من خصوصيتها (1).

المبحث الثاني: مفهوم الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية

أغلب الدراسات النظرية حول مفهوم الإستقلالية المالية لم تخلص إلى تعريف جامع ومانع لهذا المفهوم ، بل نجد مصطلحات متعددة لمفاهيم مرتبطة بهذا المفهوم وتصنيفات إصطلاحية تتركز على جانب من جوانب هذا المفهوم، أما القوانين فإنها تستعمل مصطلحات تختلف حسب التشريعات الداخلية، وحسب المراحل الزمنية لنفس التشريع الداخلي، مما يعطي لهذا المفهوم أبعاد متعددة ، ولعل السبب في ذلك إرتباط المالية الإقليمية بجوانب متشعبة و مختلفة تمس أغلبية الشؤون العامة الإقليمية.

لعل سبب الاختلافات حول مفهوم الإستقلالية يرجع إلى طبيعتها النسبية وإلى مصدرالجهة التي تمنح الإستقلالية أو تصدرمنها، من هذا المنطلق نرى أن مفهوم إستقلالية الجماعات الإقليمية ينقلص أو يتسع عبرالزمن في نفس الدولة لإعتبارات وظروف سياسية أوإقتصادية أوإجتماعية كما أنه يتسع أو يضيق مقارنة من دولة إلى أخرى ، تبعاً لعوامل تاريخية أو عملية .

نتناول في هذا المبحث دراسة مفهوم الإستقلالية المالية بالإرتكاز على التعريفات القانونية في غياب تعريف موحد ودقيق نظري لهذا المفهوم كمطلب أول ،نخص المطلب الثاني بتناول الصعوبات التي تعترض تحديد هذا المفهوم ، نحاول التطرق إلى مفهوم الإستقلالية بالنظر إلى الأساس الدستوري لهذا المفهوم والقوانين التي تناولته.

Remili. A, L'organisation Administrative de l'Algérie ,presse universitaire, 2^{ème} édition ,opu, (1) Alger , 1979.p.23.

المطلب الأول: مفهوم الإستقلالية المالية

ترجع كلمة الإستقلالية إلى الأصل اليوناني فيما معناه التسيير الذاتي بواسطة القوانين الخاصة بالهيئة التي تصدرها⁽¹⁾ بهذا المعنى لا يمكن إعتبار الجماعات الإقليمية مستقلة و إنما تابعة مادامت مقيدة بقوانين تصدر عن جهات أخرى أعلى ومن هذا المنطلق فإن الجماعات الإقليمية الجزائرية ليست بمستقلة ، مفهوم الإستقلالية يمكن تعريفه بحق الجماعات الإقليمية في الإختيار والمبادرة وترجيح هذا الحق في حالة تنازع مع السلطات المركزية ، هذه الحقوق تتسع أوتضيق تبعا لظروف كل دولة فهي مسألة تتعلق بإرادة المشرع أساسا .

يمكن الاعتماد على جملة من المعايير لتحديد مفهوم الإستقلالية مادام هذا المفهوم ذاتيا، كالمعيار التاريخي الذي يستند على التطور و التقاليد المتبعة في دولة ما للتكفل بالشؤون الإقليمية، على إعتبار هذا المعيار معيارا لا يخضع لضوابط علمية وموضوعية، يمكن الإستناد على معيار ا لإختصاص الحصري لمجالات إختصاصات الجماعات الإقليمية.

ينتقد هذا المعيار الأخير على أساس أنه قد يحد من روح المبادرة و حرية الإختيار، يشكل معيار ا لإختصاص المحلي معيارا مزدوجا شكليا و موضوعيا. فمن الناحية الشكلية يمكن إعتبار الإختصاص المحلي جملة المهام التي إعتترف القانون بها كشأن محلي ،أما من الناحية الموضوعية فإن الفصل بين المهام يرتكز على التمييز بين المهام الإقليمية والمهام الوطنية ،من منظور الزاويتين الشكلية والموضوعية فإن المهام الإقليمية ترجع إلى المشرع أساسا .

ورد مفهوم الإستقلالية في موانيق القوانين الإقليمية البلدية و الولائية، ركزت هذه الموانيق على حرية إتخاذ القرارات للمجالس المنتخبة محليا بعدم إحلال السلطات الوصية محل السلطات الإقليمية إلا في حالات ضيقة وأن لا تمارس الرقابة إلا في حدود السهر

(1) Jaques Meylan, *Problèmes Actuels de l'autonomie Communale*, in *Revue, De Droit ,Suisse*, n° 91,1972, p.50.

نقلا عن مداخلة الأستاذ مسعود شويهبوب في ملتقى حول تكييف نظام الإدارة الإقليمية الجزائرية مع الحقائق الوطنية

الجديدة ، مجلة مجلس الأمة 2002،10،17

على تطبيق القوانين والأنظمة المعمول بها أوفيميا يخص ا لإنسجام مع مخططات الإقتصادية للدولة .

لا نجد تعريفا في القوانين التي تتعلق بالجماعات الإقليمية لمفهوم الإستقلالية، لكن من خلال بعض العناصر الواردة في القانونين 08/90 و 09/90 اللذان يتعلقان بهما والقانونين الآخرين 10/11⁽¹⁾ و 07/12⁽²⁾ المتعلقين على التوالي بالبلدية والولاية، نستخلص بعض عناصره .

نص قانون البلدية على صلاحية المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته على إتخاذ القرارات الضرورية للتكفل بالشؤون الإقليمية و يتخذ هذا الاستقلال من خلال البث في القضايا التي تدخل في إختصاصاته دون أن يكون للسلطات الوصية الحق في تعديلها إلا تلك التي تخرق القوانين ، لا تملك السلطة الوصية إلا التصديق على هذه الأعمال أو إلغائها كلية ، رغم ذلك فإن التصديق ليس ملزم للهيئات الإقليمية لتنفيذ هذه القرارات المصادق عليها بل يعتبر مجرد عدم إعتراض على هذه الأعمال ومن هذا المنطلق تتحمل الجماعات الإقليمية تبعات والنتائج المترتبة على قراراتها.

عرفت المادة 01 من قانون البلدية 08/90 البلدية :بالجماعة الإقليمية الأساسية والتي تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي، تكسب البلدية و المؤسسات التابعة لها الأملاك العقارية و تتصرف فيها ، إستغلالها يكون بواسطة البيع أوالإيجار أي بطرق تدر دخلا⁽³⁾.أضافت المادة 02 من القانون 10/11 تأكيد توفر البلدية على الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء المنوطة بها .

يبث المجلس الشعبي البلدي في قبول الهبات و الوصايا، و يستخلص من ذلك حرية المجموعات الإقليمية في تحصيل نوع من الإيرادات وهي الهبات والوصايا⁽⁴⁾،

(1) تطرقت المواد 01، 02، 03، 04، 05 إلى إعتبار البلدية جماعة إقليمية لامركزية ،تتمتع بالشخصية المالية المستقلة، وفضاء للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية و ممارسة المواطنة .

(2) أكدت المادة الأولى على تمتع الولاية بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة

(3) المواد 113 ، 115 من قانون بلدي 08/90.

(4) المادة 134 من القانون الولائي 09 /90 التي،تنص على ما يلي : " تقدم الإعانات اعتبارا مما يأتي عدم مساواة مداخلي الولايات ، عدم كفاية التغطية المالية للاحتياجات الإجبارية ، الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المتناسبة و المهام المخولة لها قانونا استنادا إلى مخطط الولاية" .

يمكن للبلدية أن تستعمل مباشرة بعض المصالح وتفيد الإيرادات والنفقات في ميزانيتها وهذا إشارة لحرية التصرف في تسيير جزء من مصالحتها، حيث تنص المادة 146 من القانون 10/11 على مسؤولية البلدية في تسيير الموارد الجبائية ومداخيل الممتلكات والإقتراضات⁽¹⁾. كرسست المادة 169 من القانون 10/11 هذا النهج⁽²⁾.

مما تقدم يمكن إستخلاص أن الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية تعني توفرها على موارد مالية خاصة تمكنها من تسيير المرافق العامة و تلبية الحاجيات الإقليمية، كما تعني القدرة على تحديد إيراداتها و نفقاتها وفق إرادتها، في إطار الهامش المسموح به قانونا، وعدم تدخل الوصاية إلا للمراقبة البعدية لمشروعية النفقات وهذا ما هو معمول به في القانون الجزائري و بالأخص فيما يتعلق بدفع النفقات.

الفرع الأول: صعوبات تحديد المفهوم

جملة المعايير المقترحة لتعريف الإستقلالية منتقدة ، كما أن تعريفها يتسع أو يضيق لإعتبارات مرتبطة بنية المشرع و إراداته ، تحديد مفهومها في نهاية الأمر يعتبر مسألة شخصية أكثر منها موضوعية ، فعلى سبيل المثال إستخدام معيار المهام الإقليمية لتعريف الإستقلالية الذي يأخذ طابعين شكلي ومادي ، يخضع كلاهما لإرادة المشرع في الإعتراف بشؤون محلية بالنظر إلى إرادته دون إعتبارات موضوعية . و من الزاوية الموضوعية فإن التمييز بين المهام الإقليمية و الوطنية الذي يبني عليه تعريف الإستقلالية ، يخضع لإرادة المشرع والتي بدورها تتغير وفق الظروف السياسية من إرادة سياسية لتوسيع أو تضيق مجال المالية ، وعوامل تقنية مرتبطة بمدى تطور شبكة الاتصالات ووسائل الاتصال بين الهيئات المركزية والإقليمية ، و عوامل مالية تتعلق بإرادة المشرع في توزيع الأعباء وتقاسم الإيرادات .

(1) المادة 146 من القانون 08/90 تنص على مايلي : "تعتبر البلدية مسؤولي عن تسيير المالية و المتمثلة في ; حصة الموارد الجبائية والرسوم ، مداخيل ممتلكاتها ، الإعانات ، الإقتراضات ، و هي مسؤولي ة عن تعبئة حصيلة الإيرادات".

(2) نصت المادة 169 من القانون 10/11 على ما يلي : "البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها ، وهي مسؤولة أيضا عن تعبئة مواردها".

يحد ضعف السلطات الإقليمية بالنظر إلى السلطة المركزية من إستقلالية الجماعات الإقليمية وبالأخص في البلدان حديثة الإستقلال و التي تمنح الأهمية والأولية لبناء الدولة و وحدتها والتأطير السياسي للشعب والمحافظة على الموارد المالية ، تجاوزت الحاجيات والخدمات العامة الإطار الإقليمي للجماعات الإقليمية، مما يصعب من تحديد مفهوم الإستقلالية المالية.

تجعل الفوارق بين الجماعات الإقليمية من حيث توفرها على الموارد المالية الخاصة من مفهوم الإستقلالية المالية غير ذي معنى بالأخص بالنسبة لتلك التي تعتمد كليا في تمويلها على التمويل الخارجي وإعانات الدولة .

يرى بعض المؤلفين إستبدال الإستقلالية ببدايل أخرى كالتعاون بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية، ومن الأفضل تصور العلاقات بين الدولة و الجماعات الإقليمية بنظرة تكاملية وتضامنية وتعاونية، عوض إستقلالية تمنح بموجبها صلاحيات هامشية للجماعات الإقليمية ويمارس عليها رقابة من قبل الأجهزة المركزية (1).

إن هدف الأجهزة المركزية والجماعات الإقليمية هدف واحد وهو تحقيق المصلحة العامة وتقديم الخدمات العمومية لتلبية حاجيات المواطن فإن العلاقة بينهما يجب أن تكون علاقة شراكة و تعاون . لكن تبقى تساؤلات وإنتقادات حول محتوى هذا التعاون، فإذا كانت هذه الجماعات الإقليمية ليس لها مجال محدد فإن إستقلاليته تصبح بدون معنى ومن المحتمل أن تطغى السلطات المركزية على مبادرات الجماعات الإقليمية ، تجعل أشكال الوصاية و بالأخص حلول السلطة الوصية مكان الوحدات الإقليمية ، مما يجعلنا أمام نظام عدم التركيز بدلا من النظام اللامركزي (2).

الحد الأدنى من إستقلالية الجماعات الإقليمية ضروري للأسباب التي ذكرناها أعلاه، كما أن الإستقلالية المالية ضرورة أيضا لتجسيد اللامركزية باعتبارها ضرورة سياسية وتقنية .

(1) Nejb Belaid ,Autonomie locale et mutations récentes dans les finances municipales , op.cit, p. 04.

(2) شيهوب مسعود ، المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة ، مجلة الفكر البرلماني، العدد 02، 2002 ص.132.

الفرع الثاني: إستقلالية مالية الجماعات الإقليمية

تتطلب اللامركزية تحديد لصلاحيات الجماعات الإقليمية وهامش حرية في اتخاذ القرار والمبادرات في تسيير الشؤون الإقليمية، تتغير كمفهوم قانوني بحسب الأوضاع والظروف داخل البلد وتتأثر بعدة عوامل قد تحد من إستقلاليتها وأتوسع منها و تبعا لذلك فإن إستقلاليتها المالية تأخذ مكانة مهمة أو يقلص دورها، ونرى أن ا لإتجاهات الحالية ومشاريع الإصلاحات التي هي بصدد التبلور تتجه نحو إستقلالية أكثر للجماعات الإقليمية.

الإننتقال من النهج الاشتراكي إلى التوجه نحو اقتصاد السوق والمعبر عنه في دستور 1989 و دستور 1996 ، و جملة من الإجراءات المتعلقة بخصوصة المؤسسات العمومية ، و النص في القوانين على حقوق الإنسان ، و تطور القطاع الخاص عن طريق قوانين الإستثمار، والنقد وإحداث هيئات ووكالات لتطوير الإستثمار الخاص والمفاوضات الحالية للإلتزام إلى المنظمة العالمية للتجارة حول الشراكة الأوروبية، ومشاريع الإصلاح الإداري و العدالة و التعليم ،كلها تصب في تأهيل و تحديث مؤسسات الدولة بما فيها الجماعات الإقليمية. لا يتم الإصلاح إلا بالأخذ بعين الإعتبار التطور التاريخي للجماعات الإقليمية في الجزائر منذ أو حتى قبل الإستقلال وكذا التطورات التي طرأت على الجماعات الإقليمية حديثا.

تطرح إشكالية تحديد مفهوم الإستقلالية بحسب نوعية الدولة ،ففي الدولة الفيدرالية فإن التنظيم المحلي عبارة عن وحدات إقليمية تتمتع بقدر من الإستقلالية في الإختصاصات والوظائف والهيئات التشريعية والتنفيذية و القضائية، ماعدا ما هو من إختصاص الحكومة الفيدرالية المركزية كالدفاع والدبلوماسية، أما في الدولة الموحدة فإن التشريع وإصدار القوانين وتعديلها وإلغاؤها من اختصاص الهيئة التمثيلية المركزية ، والسلطة التنفيذية تمارس صلاحيات على مستوى كل الوطن، وبالتالي فإن التنظيم المحلي لا يتمتع بالإستقلالية المطلقة و كل محاولة لمنح وحدة إقليمية التمتع بالإستقلالية إلى درجة معينة قد يؤدي إلى الإقتراب من الانفصال عن السلطة المركزية و قد يصبح وضع الدولة ضمن الدولة الفيدرالية عوض الدولة الموحدة.

تؤثر طبيعة الدولة و تنظيمها الإقليمي على طبيعة و دور الجماعات الإقليمية، تكون علاقة خضوع و تبعية في الأنظمة التي تركز على المركزية كأسلوب للتنظيم الإقليمي، و تمنح للجماعات الإقليمية هامش أكبر من الإستقلالية في الأنظمة التي تعتمد على اللامركزية لتنظيم الإقليم و بالتالي فإن إستقلاليتها المالية تتأثر بهذا التنظيم أو ذلك. يتحدد نشاط و مجال اختصاص الوحدات الإقليمية بنوعية العلاقة بين السلطة المركزية و الإدارة الإقليمية ، علاقة الأجهزة التنفيذية بالأجهزة التمثيلية على المستوى المركزي قد تتشابه مع أجهزة المداولة و التنفيذ على المستوى المحلي ،على اعتبار أن أصل نشأة الأجهزة المركزية هو التنظيمات الإقليمية و تأثرت بها من حيث طرق تشكيل أجهزتها و إختصاصاتها و علاقتها بالهيئة التنفيذية، فالمجالس الإقليمية تتشابه مع المجالس المركزية على أساس أن كلاهما منتخب و لإختلاف في درجة التمثيل الأول تمثيل على المستوى الوطني ،بينما المجالس الإقليمية تمثل إقليم محدد و كذا الإختصاص يكون إقليميا وفي الموضوع فإن الإختصاص محدد قانونيا بحسب درجة الإستقلالية و الحيز الجغرافي، بتبني نوع العلاقة بين الهيئات المركزية و الهيئات الإقليمية تتحدد إستقلاليتها المالية .

يذكر اندري بييري رالي (1) أنه يمكن تصنيف إستقلالية الجماعات الإقليمية في الدولة الموحدة المجال المالي إلى ثلاثة أصناف :

إستقلالية مالية كاملة تتمتع بموجبها الجماعات الإقليمية بحق إحداث ضرائب ورسوم، تحديد الوعاء الضريبي و نسبة الضريبة ،إلا أن هذا النظام يجب أن يؤطر ضمن النظام الجبائي للدولة حتى لا يؤدي إلى تناقض مع هذا الأخير أو إلغاؤه .

إستقلالية تمكن الجماعات الإقليمية من تحديد المبلغ الإجمالي للإيرادات بينما فرض الضريبة و تحديد نسبها ووعاءها تبقى من إختصاص الدولة، يمكن هذا النظام الجماعات الإقليمية من التحكم في نفقاتها .

Barilari. A , La question de L'outonomie Fiscale , in Revue Française des finances Publiques , n°08 (1)
France,2002, p.78.

إستقلالية محدودة لا تتحكم الجماعات الإقليمية في أي مرحلة من مراحل الجباية إلا نادرا جدا ،تتسلم بموجب هذا النظام الجماعات الإقليمية مبالغ مالية لم تشارك في وضعها و لا تتحكم فيها إلا إستثناءا .

لتبني نظام يوسع من إستقلالية الجماعات الإقليمية يجب ان يعتمد على مبادئ أهمها أن تتوافق الخدمات المقدمة مع حجم الإيرادات المحصلة، وأن يتحمل المنتخبون المحليون مسؤولياتهم في تحقيق الأهداف المسطرة ،سواء من حيث تحصيل الإيرادات أو نوعية الخدمات ، يساعد إحداث هيئة تتولى تنظيم الإقتطاع الضريبي مع وضع قواعد عامة لذلك على إعتقاد إصلاح جبائي عقلائي .

لا يتم تجسيد الإستقلالية الإقليمية إلا برصد الموارد المالية اللازمة للتكفل بالمهام والإختصاصات الإقليمية ولتحقيق المبادرات الإقليمية، و هذا بدوره يتطلب أموالا خاصة بالجماعات الإقليمية لضمان حد من الإستقلالية عن الهيئات المركزية ،بنسب لا تسمح بهيمنة الإعانات والمصادر الخارجية للتمويل على التركيبة المالية لتجسد مبادئ الديمقراطية كنظام على المستوى المحلي .

المطلب الثاني: أثر الأساس القانوني ومحدودية ممارسة إستقلالية الجماعات الإقليمية
بعد محاولة تحديد مفهوم الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية،نتناول الأسس القانونية في التنظيم الجزائري للإستقلالية ومدى تأثير توزيع الإختصاصات بينها وبين الهيئات المركزية للوقوف على تقليص هامش مبادرة الجماعات الإقليمية للتكفل بالإحتياجات العامة المحلي .

الفرع الأول: الأساس القانوني للتنظيم المحلي

تستلزم الديمقراطية الحديثة إشتراك أكبر عدد من المواطنين في تسيير الشؤون العامة مباشرة أو بواسطة هيئات منتخبة، تستند الهيئات الإقليمية في وجودها على هذا الأساس وكذا الإعتراف بوجود حاجيات وخصوصيات محلية،و تقتضي ضرورات التسيير تخفيف العبء على الهيئة المركزية ،إلا أن هذا لا يكفي، بل يجب النص عليه دستوريا ، لأن الدساتير تنص على مبادئ عامة تتعلق بأساسيات نظام الحكم المركزي من أجهزة وإختصاص السلطات التنفيذية والقضائية و التمثيلية المركزية.

ينص التنظيم المحلي غالبا على التشريع له بواسطة القوانين أما الدستور فيقتصر على الخطوط العريضة و المبادئ العامة و يتولى القانون إنشائها وتحديد إختصاصها ونظامها القانوني ، أصبحت بعض الدول حاليا تنص في دساتيرها على بعض التفاصيل الخاصة بالجماعات الإقليمية لتزايد أهميتها في الواقع الميداني (1).

نص الدستور الجزائري لسنة 1996 في مادته 15 (2) على أن المجموعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية وفي الفقرة 2 من نفس المادة إعتبر البلدية المجموعة القاعدية، وهي المادة الوحيدة التي أقرت بوجود وحدات إقليمية، صنفها إلى نوعين وحدات قاعدية (البلدية)، يستنتج بمفهوم المخالفة أن الولايات وحدات مكملة لدور الهيئات المركزية، على إعتبار أن الوحدات القاعدية هي الأساس وأن للولايات حق الرقابة والإشراف، على أساس أن القاعدة قد تتطلب وحدات للإشراف، وتركت التفاصيل وتحديد صلاحياتها للقوانين، أما المادة 11 من الدستور (3) فإنها حددت أهداف مؤسسات الدولة في مبدأ المساواة و العمل على تطور الفرد و حرية مشاركته في تسيير الشؤون العامة، أما المادة 17 من الدستور (4) فإنها وضعت المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة؛ مبدأ الديمقراطية والعدالة الإجتماعية.

نصت المادة 16 من الدستور على أن المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة وبهذا كرست صراحة النظام اللامركزية للتنظيم الإقليمي للجماعات الإقليمية في الجزائر، يستوجب ومفهوم اللامركزية كمصطلح قانوني منح صلاحيات لهذه الجماعات وهامش من الحرية في إتخاذ المبادرات والقرارات ، مما يقتضي منحها الوسائل والإمكانات لتجسيد الأهداف و المهام المنوط بها.

(1) Pierre Mouzet , Finances locales , édition Gualino éditeur, France,2001,p. 20 .

(2) المادة 15 من دستور 1996 تنص على مايلي : " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية ، البلدية هي الجماعة القاعدية " .

(3) المادة 11 من دستور 1996 تنص على مايلي : " تستمد الدولة مشروعيتها و سبب وجودها من إرادة الشعب ، شعارها بالشعب وللشعب وهي في خدمته وحده " .

(4) المادة 17 من دستور 1996 تنص على مايلي : " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية " .

تظهر البلدية من خلال مواثيق الدولة الجزائرية والقوانين التي تمخضت عنها إحداه أولى المجالس البلدية كحل وسط، مستمد من النموذج الفرنسي كمورث و النموذج اليوغسلافي الذي يتوافق مع التوجهات الجديدة للجزائر المستقلة، لكن تبدو أحيانا أخرى بسمات خاصة تجعل منها مؤسسة أصلية (1) إرتكز العهد الاستعماري في تنظيمه الإقليمي على نظام يهدف إلى الحفاظ على الأمن بالدرجة الأولى واستتباب الحكم للمستعمر بواسطة إستعمال الإدارة كوسيلة للقمع و سلب خيرات البلاد ، بإعتماد نظام جبائي مجحف .

تهدف أولى الإنتقادات التي وجهت لهذا النظام إلى إستبداله بنظام يبني دولة قوية تعتمد على القاعدة كأساس في تكوينها و في إطار المبادئ لإشترابية التي تم تكريسها خصوصا بعد التعديل السياسي لسنة 1965.

تم تبني جملة من المبادئ و القواعد الأساسية من هذه المنطلقات، و التي يمكن حصرها بما يعني دراستنا في مبدأ اللامركزية في التنظيم الإقليمي ، قاعدة الديمقراطية في تشكيل أجهزة الوحدات الإقليمية، الإستقلالية النسبية في التكفل بالشؤون الإقليمية وتبني نظام الوصاية والرقابة السياسية كما هو الشأن في بداية الدولة الحديثة الأوروبية و كذلك الأمر بالنسبة للجزائر كبلد إستقل حديثا تميز بضعف السلطات الإقليمية.

ترتكز السلطات في يد الهيئات المركزية، حيث نص الميثاق البلدي (2) على أن

البلدية ليست أبدا نوعا من الجمهورية المستقلة التي تتمتع بسلطة التشريع في بعض الميادين المحفوظة لها والمشطوبة من إختصاص السلطة المركزية، وعليه فإن إستقلاليتها محدودة في إطار ، لأنها خلية أساسية في الدولة و خاضعة لطرق الوصاية وكذا في تنظيمها و الصلاحيات الممنوحة لها، من هذا المنطلق يرى الأستاذ شعبان بن كزو أنه من الأفضل تحويل الصلاحيات المحلية من الوالي إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي (3).

(1) احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، مرجع سابق ، ص.54 و مابعدها .

(2) الميثاق البلدي، كراس منشور من دائرة الإعلام و التوجيه بجهة التحرير الوطني، أكتوبر 1966

(3) Benakezouh Chabane, De la gouvernance locale en Algérie à travers les processus de décentralisation et déconcertation, in Revue Idara n°01, Alger, 2003, p.249 .

تكريس اللامركزية منذ إحداث الهيئات الإقليمية في النصوص القانونية ومنحها صلاحيات متزايدة لم يرافقه دوما تجانس في الإمكانيات والموارد المالية، يستوجب تجسيد النهج المركزي حد أدنى من الإستقلالية والإستقلالية المالية ،لم ترق النصوص القانونية المتعلقة بنظام اللامركزية إلى قواعد دستورية تركز منحها الوسائل المالية وحرية إدارتها و إستعمال مواردها بحرية .

الفرع الثاني :إختصاصات واسعة وهامش مبادرة محدود

قلص القانون الحالي 11/10 من صلاحيات بالنظر إلى القوانين السابقة إلا أن مجالها مازال واسعا وإختصاصاتها بقيت عامة .

إعطاء الأولوية للمخططات الوطنية على المخططات المحلية جعل من الجماعات الإقليمية هيئات يقتصر دورها على تسجيل و تنفيذ العمليات المبرمجة ، مشاريع الدولة متعددة وتستهلك مبالغ ضخمة مقارنة مع تلك المقترحة من قبل الجماعات الإقليمية مما يضعها في مرتبة أقل من حيث المشاريع المبرمجة لصالح الدولة .

تعودت الجماعات الإقليمية نتيجة التوجيهات والرقابة المستمرة على إنتظار الأوامر مما يؤدي إلى تحول الرقابة الوصائية إلى رقابة تسلسلية ، تفقد الجماعات الإقليمية حرية المبادرة و يضيق من حرية إستعمال مواردها المالية .

يعمق هذا النهج جملة النصوص التي تسمح للوالي بالحلول مكان الهيئات المنتخبة في حالة عدم إتخاذ الإجراءات اللازمة لتوازن الميزانية المحلية ، أو في حالة رفض أو إهمال الشروط الضرورية لإنجاز عمليات التجهيز والإستثمار⁽¹⁾ .

تهميش البلديات للمشاركة في تحديد البرامج و المشاريع و عدم التنسيق معها يؤدي إلى نتائج سلبية أهمها إعادة تقييم كلفة الإنجاز وعدم النجاعة في تلبية إحتياجات المواطن إلزام الجماعات المحلية إعتقاد مبادئ صارمة يحد هو الآخر من إستقلاليتها ، إلزام الجماعات المحلية بفتح حساب واحد لدى أمين الخزينة الولائية يعتبر نوع من الرقابة التي تحد من إستقلاليتها ، كما أن تجميع عمليات التحصيل الضريبي في يد قابض الضرائب كعون للدولة وعدم وجود أعوان مؤهلة تابعة للجماعات الإقليمية تنسق مع

(¹) المادة 12 من المرسوم 136/73 المؤرخ في 1973/08/09 .

قايض الضرائب تضيق من أفق إستقلالية الجماعات الإقليمية. لمعرفة درجة إستقلاليتها تاريخيا ننتبع مراحل تطور الجماعات الإقليمية لنقف من خلالها على إستقلالية تمويلها لإستشراق تطورها مستقبلا .

المبحث الثالث : التنظيم الإداري و المالي للجماعات الإقليمية (البلديات) في الجزائر
يمكن تفسير الوضعية الحالية نتيجة التطورات الماضية لوضع الجماعات الإقليمية وبعض الإختلالات والنقائص في مركزها القانوني وتسييرها، و كذا التوجهات الحالية لدور و مكانة و طبيعة الجماعات الإقليمية مستقبلا ، فإننا نرى من المفيد التطرق بصفة مختصرة لأهم المراحل الخاصة بتطور هذه الوحدات الإقليمية والوقوف على طرق تمويلها للتعرف على درجة إستقلاليتها.

المطلب الأول :الجماعات الإقليمية قبل الإستقلال

نقتصر على الحقبة العثمانية وعهد دولة الأمير عبد القادر و العهد الإستعماري كمنطلق لدراسة النظام المالي الخاص بالجماعات الإقليمية في الجزائر المستقلة ،نشير بداية إلى أن مالية الجماعات الإقليمية كانت مندمجة في مالية الدولة في هذه الفترة .
الفرع الأول :النظام الإداري و المالي في العهد العثماني و دولة الأمير عبد القادر
لم يعرف الحكم في العهد العثماني أوالعهود الإسلامية قبلها وجود تنظيم اللامركزي مستقل بالمفهوم الحديث، بحيث أن الحكم كان مركزيا بالدرجة الأولى ومركزا في العواصم ومرتبطا بها،سواء تعلق الأمر بتعيين الحكام المحليين وتلقي الأوامر وتطبيق القوانين ،أما تسيير الشؤون الإقليمية كان في أغلب الأحيان يتمثل في نظام الجماعة الإقليمية القبلية التي تحل المشاكل والنزاعات بين الأفراد داخل القرى و المد اشر وتستشار من قبل الحاكم في بعض الأمور.

نظام الحسبة المتواجد في منطقة بني ميزاب مؤسسة محلية تقوم بمراقبة الأسواق من حيث الأسعار و جودة السلع المعروضة، كانت الجباية مركزية في العهد العثماني ، تجبى غالبا من طرف ممثلي السلطة المركزية ، و تتمثل في العشر المفروض على المحاصيل الزراعية،و الزكاة على الأغنام، والخراج يدفع مقابل إحتفاظ الفلاحين

بأراضيهم، والحكور يفرض في المناطق القسنطينية، عندما لا يمتلك الشخص أراضي فلاحية فيدفعه نقدا (1).

تفرض الرسوم على المنقولات على نوعي؛ الغرامة بصفة عشوائية دون ضابط أو معيار محدد على بعض القبائل، أما اللزمة فإنها كانت تفرض على قبائل منطقة القبائل مقابل تواجد الجيش في هذه المناطق.

تفرض في مناطق الجنوب جباية خاصة لمحصول النخيل و كانت تفرض عينا إلى أن صدر الأمر المؤرخ في 17 / 10 / 1818 حيث نص على الفيء والعشر والحكور واللزمة ووجوب دفعه م نقدا (2) ، تدفع هذه الضرائب و الرسوم إلى السلطة المركزية مما يؤكد غياب تنظيم إداري إقليمي محلي و بالتالي غياب جباية محلية بالمفهوم الحديث . أسست الجباية في عهد الأمير عبد القادر المؤسس للدولة الجزائرية الحديثة، على مبادئ شرعية، تتمثل في العشر 10/1 على المنتج الزراعي الفعلي و 1 % على الأغنام و 2.5% على الجمال و 3% على الأبقار و غيرها من الحيوانات وكذا المعونة التي تدفع للمساهمة في حالة الحرب، هذه الأموال كانت تجبي نقدا أو عينا يتولى مهمتها الأغا بلعتبره ممثل السلطة المركزية.

الفرع الثاني: التنظيم الإداري و المالي المحلي في العهد الإستعماري

قسمت البلاد بعد ا لإحتلال إلى أقاليم مدنية وأقاليم عربية و أحدثت بما يسمى بالمكاتب العربية وأخضعت للسلطات العسكرية ، و يتلخص دورها في إحصاء سكان الأهالي وإستتباب الأمن و جلب الضرائب، كانت الأقاليم المدنية والعربية في بداية الأمر مرتبطة بوزارة الحرب، ثم أخضعت الإدارات الجزائرية مباشرة لمختلف الوزارات بفرنسا وهذا بموجب قرار مؤرخ في 09 و 10 ديسمبر 1848، وبإحداث وزارة المستعمرات والجزائر في نفس السنة صدر قرار يسمح للجزائريين بالتمثيل بنسبة الربع في كل مجلس عام للبلديات المختلطة ، وعلى مستوى إقليم الجزائر منحت للحاكم العام سلطات على الدوائر الجزائرية و بالتالي منحت للجزائر المستعمرة نوع من الإستقلال المدني و المالي.

(1) Bouderval, A, La fiscalité à la portée de tous , 3^{ème} édition., La maison des livres, Alger, 1987, p. 21

(2) فارس سبتي، المنازعات الضريبية في التشريع و القضاء الجزائري الجزائري ، دار هومة ، الجزائر، 2008، ص.27،28،29.

و بموجب القانون الصادر في 20 / 09 / 1947 نص على أن البلديات والمحافظات هي المجموعات الإقليمية الجزائرية، و في الواقع فإن المجموعات الإقليمية كانت مصنفة على الشكل الآتي:

- ثلاث محافظات يمثل فيها المسلمون بنسبة النصف.
- البلديات بملء الحق (plein exercice) في المناطق ذات التواجد الأوروبي، تدار بواسطة مجلس ورئيس منتخب.
- البلديات المختلطة في مناطق تواجد الجزائريين، تدار بواسطة رئيس مدني معين من طرف السلطة المركزية وأعوان من الأهالي و مجلس فيه تمثيل للجزائريين.
- سيرت بعض المراكز الحضرية المحدثة سنة 1937 بواسطة جماعة ورئيس منتخب ، لكن صلاحياتها كانت محدودة، بقيت أقليم الجنوب خاضعة للسلطات العسكرية.
- يهدف هذا النظام إلى إبعاد المواطن عن المشاركة في الحكم و تسيير الشؤون الإقليمية بشتى الأساليب أما الإنتخابات فإنها كانت صورية⁽¹⁾.
- أعيد النظر بعد إندلاع الثورة في التنظيم الإداري المحلي بموجب الإصلاح الإداري الذي وقع سنة 1956 و 1959⁽²⁾ والذي رفع عدد المحافظات إلى 15 محافظة وحل المجالس المنتخبة وفي إنتظار إعادة الإنتخاب إستبدلت المجالس بلجان إدارية، أما البلديات رفع عددها إلى 1485 بلدية تدار من طرف مجلس ورئيس منتخب، كما هو الحال في فرنسا ما عدا مدينة الجزائر، والهدف واضح من هذا الإصلاح يتمثل في إمتصاص غضب الجزائريين و الحد من الثورة⁽³⁾.

(1) Remili.A ,L'organisation administrative de l'Algérie ,Centre de Formation Administrative, Imprimerie Générale, 1^{ème} édition, opu, Annaba, 1973 , p .14 et 15 .

(2) أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، مرجع سابق ،ص. 124 و ما بعدها .

(3) Rapport gouvernement d'Algérie ,Une analyse des motifs du code communal de l'Algérie ,Ministère (3) de l'Intérieur,Alger 1990.

المطلب الثاني: التنظيم الإداري بعد الإستقلال

كان لزاما التعامل مع الموروث الإستعماري كواقع وتغييره وفق المعطيات الجديدة متمثلة في إسترجاع السيادة الوطنية والتأثر بالحركة التحررية وبالإيديولوجية والفكر الإشتراكي في الإتحاد السوفياتي ويوغوسلافيا بالأخص. أحدثت بعد الإستقلال نتيجة حالة شغور البلديات من موظفيها بسبب مغادرة الأروبيين ، لجان خاصة على رأسها رئيسا لملء الفراغ الحاصل ، بموجب المرسوم المؤرخ في 1963/05/22 و المتعلق بالإصلاح الإقليمي للبلديات تقلص عدد البلديات من 1485 بلدية الموجودة أثناء مغادرة فرنسا للجزائر إلى 576 بلدية ، بهدف التمكن من تأطيرها بالإطارات والموظفين، أسندت لها مهام للمساهمة في التنشيط الاقتصادي عن طريق لجنة التدخل الإجتماعي والإقتصادي والمجلس البلدي للتنشيط القطاع الإشتراكي، الذي أحدث بموجب المرسوم الصادر في 1963/05/22، لكن هذه الهيئات المحدثة بصفة إرتجالية فشلت في مهامها مما إستوجب التفكير في تصور نظري للتنظيم الإقليمي.

الفرع الأول: تصور تنظيم الوحدات الإقليمية

أشارت موانيق الثورة إلى طبيعة حكم الدولة الجزائرية المستقلة إلى مبدئين: الديمقراطية والإجتماعية أما في ما يخص التنظيم المحلي فإن ميثاق طرابلس أشار إلى أن البلدية تنظيم إقليمي تبنى أجهزتها على أساس الإلتخاب وتخضع لوصاية السلطات المركزية.

بعد الإستقلال أعطيت أهمية وأولية للبلدية واعتبرتها المادة 09 من دستور 09/10/1963⁽¹⁾ المجموعة الإقليمية ، الإدارية ، الاقتصادية ، الإجتماعية و القاعدية ، وهذا نقل حرفي للمادة 96 من الدستور اليوغوسلافي⁽²⁾ ، كما أن ميثاق الجزائر أكد في القسم 03 الفصل 02 النقطة 10 على هذا التوجه ووضحه ونتوقف عند الفقرة الآتية :

(1) المادة 09 من دستور 1963 تنص على مايلي : " تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها وإختصاصاتها تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية و الاقتصادية و الإجتماعية " .

(2) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، مرجع سابق ، ص. 184 .

تتمتع البلدية بالسلطات التي تسمح لها بتوجيه التطور الإقتصادي و باستخدام جزء من الدخل الذي تحققه من أجل إشباع الحاجات الإقليمية.

نستخلص مما تقدم أن نصوص الثورة ومواثيق؛ طرابلس والجزائر ودستور الجزائر

المستقلة تبنت المبادئ التالية في تسيير الدولة و تنظيمها الإقليمي⁽¹⁾:

- الديمقراطية و الانتخاب في إحداث الأجهزة.

- العلاقة الوصائية بين السلطات المركزية و الوحدات الإقليمية و منحها إستقلالية النسبية.

- الإستقلالية المالية في تمويل الوحدات الإقليمية.

طرح بعد التغيير السياسي لسنة 1965 موضوع إصلاح الوحدات الإقليمية في إطار إصلاح و بناء الدولة، على غرار كثير من الدول⁽²⁾، وفق مبدأ الرجوع إلى القاعدة، تم التأكيد على البدء في بناء الدولة من الأسفل بإحداث القوانين و التنظيم الإقليمي البلدي فالولائي، وأخيرا بناء مؤسسات الدولة وقوانينها الأساسية، نتناول البلدية في ظل الأمر 24/67 والقانون 09/81 المتعلق بالبلدية.

الفرع الثاني : القوانين الأولى للبلديات

بموجب القرار المؤرخ في 1966⁽³⁾ تبنى مجلس الثورة وثيقة تتضمن ميثاق

البلدية ويعتبر، بمثابة الأرضية والعمل التحضيري لإنجاز النصوص القانونية في غياب المناقشات البرلمانية وكان مصدر هذا الميثاق أعمال الحزب على شكل كراسات للإصلاح البلدي، أما النصوص القانونية الأساسية المنظمة للوحدات الإقليمية فأولها صدرت بموجب الأمر 24/67 و المتعلق بالبلدية، والأمر 23/69 و المتعلق بالولاية وتم تعديلها على التوالي بموجب القانون 09/81 والقانون 03/81 أما القانون فهو 08/90 و المتعلق بالبلدية والقانون 09/90 و المتعلق بالولاية فعدل بموجب القانونين 10/11 و 07/12 المتعلقين على التوالي بالبلدية و الولاية ، وسع من آليات الحكم الراشد المرتكز على مشاركة المواطن في

(1) الميثاق البلدي المصادق عليه من طرف مجلس الثورة في 1966 .

(2) تقرير، تطور الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية ،معهد الإدارة العامة ،الرياض، 1999 .

(3) الميثاق البلدي لسنة 1966، مرجع سابق .

تسيير الشؤون العمومية (1) ، و رفض تعيين أعضاء المجالس المحلية لأسباب تاريخية (2).

من خلال إستقراء هذه النصوص القانونية، وبالأخص فيما يتعلق بالمبادئ والقواعد الأساسية وطبيعة و دور الجماعات الإقليمية منذ إحداثها نقف على :

- المبادئ و القواعد الأساسية للتنظيم الإقليمي للبلاد .
- الدور والمهام المنوطة بالجماعات الإقليمية لتحقيق التنمية و تكريس الديمقراطية .
- الموارد المالية وإستقلالية الجماعات الإقليمية (3).

أشارت هذه النصوص من خلال القواعد المعنونة عنها أعلاه إلى طبيعة النظام اللامركزي بمنح الجماعات الإقليمية هامش من الحرية و منحها هامش من التصرف في مواردها المالية و الإعلان صراحة على تبني إستقلالية مالية من خلال هذه الحرية و في نفس الوقت المسؤولية في التصرف في مواردها المالية .

نصت موثيق الثورة كإشارة إلى نظام الحكم في الجزائر المستقلة على جمهورية ديمقراطية واجتماعية، ونصت المادة 01 من الأمر 24/67 على أن البلدية مجموعة إقليمية، تمثل لبلدية بهذا المعنى تنظيما يعترف له بالشخصية المعنوية وبصلاحيات خاصة كونها الخلية الأساسية للمجتمع و هذا ما كرس في النصوص اللاحقة أما بالنسبة للولاية فإن الأستاذ محيو تردد في منح الولاية الإعتراف لها بالإستقلالية وهذا للتأكيد على طبيعة الدولة الواحدة.

إعتبر القانون 09/81 الولاية مقاطعة إدارية للدولة و مجموعة اللامركزية ، ونصت المادة 01 من القانون 09/90 على أن الولاية جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و لإستقلال المالي، لكن في الواقع فإن الولاية في شقها كجماعة إقليمية عمومية إستحوذت على الشق الآخر المتمثل في كونها هيئة لامركزية ، حيث ركزت الصلاحيات في يد الوالي بإعتباره الممثل لجميع الوزارات على المستوى المحلي،

(1) عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، جسر للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2012، ص.155.

(2) عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، جسر للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2012، ص.181.

(3) المادة 259 من الأمر 24/67 ، نصت على أن مدا خيل قسم التسيير تتمثل في القروض المأذون بها الإعانات والمساعدات والمساهمات، كما أن المواد من 230 إلى 235 نصت على الموارد الذاتية .

ونصت على مظاهر اللامركزية من مجالس شعبية كأجهزة تداول و إعتماؤها على مبدأ الإنتخاب بمناسبة تشكيلها وعلى الجماعية في التسيير وهو نفس النهج الذي تبناه القانون 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 .

يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكانة مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية⁽¹⁾ المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته يراقب السلطات العمومية، كما نصت نفس المادة على أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي⁽²⁾.

جاء دستور 1989 وكذا النصوص المعدلة ودستور 1996 بمبادئ و قواعد كرس ما تم النص عليه في القوانين التي أحدثت الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية). كرست القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية منذ إحداثها و كذا القوانين المتعلقة بالإنتخابات، مبدأ إنتخاب المجالس الشعبية وإعتبرت الإنتخابات العمل الذي يصح بموجبه تشكيل المجلس البلدي وأن المجلس هو مجال التعبير عن المشاركة الفعلية والكاملة للمواطن في تسيير الشؤون الإقليمية، أقرت القانونين المتعلقين بالولاية والبلدية أن أعضاء المجالس البلدية يتم إنتخابهم عن طريق الإقتراع المباشر والسري و تم تنظيم عملية الإنتخاب بموجب الأمر 38/65 المعدل والمكمل بالقانون 08/80 والمتعلق بقانون الإنتخابات في ظل الحزب الواحد .

جاءت في نفس السياق القوانين الخاصة بالوحدات الإقليمية في ظل دستور 1989 /05/23 حيث أشارت المادة 03 من القانون 08/90 والمادة 03 من القانون 09/90 على التوالي أن البلدية والولاية يديرهما مجلس منتخب، تم تعديل النظام الإنتخابي بموجب الأمر 07/97 بما يتلاءم والأحكام الدستورية الجديدة الخاصة بفتح المجال السياسي للتنافس ما بين الجمعيات السياسية وهو نفس المنحنى الذي تبناه القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 والقانون 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 .

(1) المادة 16 من دستور 1989 : "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

(2) المادة 14 من دستور 1989 . " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الإجتماعية ، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية".

يجد مبدأ المداولة و الحكم الجماعي المكرس في القوانين الخاصة للجماعات الإقليمية، أصله التاريخي في موثيق الثورة الجزائرية (1) وهو إمتداد لمبدأ ديمقراطية تسيير الشؤون الإقليمية بحيث يسمح بتبادل وجهات النظر والآراء حول المسألة الواحدة وإِتخاذ القرار المناسب بعد الأخذ بعين الإعتبار إيجابيات وسلبيات الحل ويسمح كذلك بالتنسيق بين أعضاء المجلس لتسيير الشؤون الإقليمية.

تحد من هذا المبدأ عدة تنظيمات قانونية ومعطيات واقعية ، فميثاق البلدية المصادق عليه في مجلس الثورة بتاريخ 1966/10/28 إعتبر البلدية خلية أساسية لامركزية داخل الدولة ، تتولى التنفيذ المباشر لمهام التنمية المنوطة بها (2)، فالنص واضح فيما يخص خضوع البلدية كهيئة محلية للسلطات المركزية و جسد هذا التوجه النصوص القانونية الأخرى التي تعلقت بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي و ما لهما من صلاحيات تترجم قرارات التداول والمداولات إلى قرارات تتخذها هتان السلطتان (3).

تحد بعض التصرفات الواقعية من تجسيد اللامركزية وتدعم علاقات الخضوع للسلطة المركزية أومثليها بإستعمال وسائل الضغط تتمثل في منح الصلاحيات من قبل هيئات أعلى أو من قبل السلطات المركزية وكذا في منح الوسائل المادية و البشرية والتمويل المالي لهذه الجماعات ،مما يقلل من الإنخراط في المسار اللامركزي الصحيح ويعمق الفوارق بين النصوص القانونية وتجسيدها في الواقع و بالتالي تحد من إستقلالية الجماعات الإقليمية ككائن قانوني متمتع بالشخصية المعنوية ،و تحد من هامش لحرية في إتخاذ القرارات والمبادرة في التكفل بالشؤون الإقليمية.

يبقى دورها في التنمية خاضع لقرارات السلطات المركزية و الغير ممركرة بواسطة الإعانات الممنوحة لإنجاز المشاريع الإستثمارية و التجهيزات الكبرى(4).

(1) Hachemi Kherfi , L'administration territoriale en Algérie , in ouvrage collectif ,Centre maghrébin, études et de recherches administratives , CMEIRA ,Alger,1989,pp.13,38 .

(2) الميثاق البلدي لسنة 1966 ، مرجع سابق .

(3) ماجد راغب الطلو،القانون الإداري،دار الجامعة الجديدة، مصر ، 2008، ص88.

(4) Lahcène Seriak ,L'organisation et le fonctionnement de la commune ,ENAG édition,Alger ,1998, p.109.

خلاصة الفصل التمهيدي

نستخلص مما سبق أن الجزائر تاريخيا أي قبل دخول المستعمر كانت ماليتها مركزية بالدرجة الأولى ، سواء في العهد العثماني أو في عهد دولة الأمير عبد القادر الجزائري بلعبت به المؤسس الأول للدولة الجزائرية الحديثة .

تعددت الضرائب و تنوعت في العهد العثماني بحسب المناطق و نوعية الوعاء الضريبي وبحسب طريقة التحصيل (العين و النقد) ،بالإضافة إلى الزكاة كضريبة دينية فرض العشر كضريبة على الدخل على المنتج و تدفع غالبا نقدا حيث يتم تقييم المنتج مرتين قبل وبعد عملية الحرث ،اللزمة فرضت كضريبة على منتج النخيل ، والمؤونة كضريبة في مناطق الهضاب العليا تفرض على المنتج و تدفع عينا أو نقدا، القرمة ضريبة تفرض على عدد رؤوس الماشية .

فرضت ضرائب لتمويل عمليات معينة أو بمناسبة الإستهلاك ،كالحصاة التي تفرض على القبائل التي تنزود بالقمح من التل أوالمكس الذي يفرض على القبائل بمناسبة دخول الأسواق ، أو حق البرنوس الذي يفرض على الموظفين المعينين حديثا .

فرضت ضرائب مرتبطة بوضعية المالك أو المستغل للأراضي ، كالخراج الذي فرض على المستفيدين من أراضي منحت كإمتياز من قبل الحاكم ،عكس الجزية التي تفرض على غير المسلمين الذين يفضلون البقاء على دياناتهم و تلغى بمجرد إسلامهم، لحكور يعتبر آتاوى تدفعها القبائل التي تحصلت على أراضي من الحاكم .

في المدن الكبرى وبالأخص الجزائر العاصمة فرضت رسوم مرتبطة بالنشاط التجاري أساسا و تدفع في أغلب الأحيان عينا كالرسم على القمح والزيت و الفحم والملح أو بمناسبة ذبح الحيوانات أو دخول المدينة عبر باب الواد و باب الجديد (1).

في بداية العهد الإستعماري إحتفظت فرنسا بالنظام السائد في العهد العثماني لأنه يؤمن مداخل التحكم في العملية الإستعمارية إلى درجة أن الجيش الفرنسي رفض إدخال ضرائب جديدة في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1845 .

(1) نقلا :جلال محرزى ،تمويل الجماعات الإقليمية في الجزائر ،رسالة دكتوراه ،جامعة ليون 03 ،فرنسا ، 2009 .

Bernard .p, Les Anciens Impôts de L'afrique Du Nord , editions des Tablettes , paris , 1925,p 70

بتقدم الإحتلال في الجزائر أحدثت إزدواجية في الإقتصاد و الإجتماع ، من جهة إقتصاد متطور يسيطر عليه الأوروبيون و من جهة أخرى إقتصاد تقليدي يعيش منه الجزائريون المسلمون .

أدخلت الضرائب الحديثة تدريجيا كالرسم على المناجم و حقوق الزيارة الصيدلانية و الأتاوات على قنوات الري و الرسوم العقارية المبنية و الغير المبنية بينما بقيت الرسوم التي كانت تفرض في العهد العثماني تحصل على المسلمين الجزائريين ، كما إستبدل التحصيل العيني و عمم التحصيل النقدي .

على مستوى البلديات إنقسم الوضع المالي إلى حالتين ؛ البلديات المختلطة التي تتسم بوضع مالي مقبول نظرا لقلّة السكان معظمهم أوروبيون و نتيجة التحكم في النفقات وبلديات بملئ الحق تعاني من صعوبات مالية .

في سنة 1953 إعتد إصلاح ضريبي يرتكز أساسا على إحداث ضرائب خاصة للجماعات الإقليمية و حرية إستعمال الأموال إستنادا لدستور 1946 إلا أن الوضع العام في تلك الفترة لم يساعد على تجسيد هذا الإصلاح و بقيت البلديات تحت الوصاية المركزية للدولة .

بقي النظام الجبائي يعتمد على الضرائب العقارية المبنية و الغير مبنية و على ضرائب المفروضة على الأنشطة التجارية و المهنية ،بالإضافة إلى ضرائب و رسوم تكميلية كالرسم على رفع القمامات و رسم التطهير ،إلا أن موارد مجمل هذه الجباية كان غير كافي للتكفل بتسيير المرافق والخدمات المحلية .

تبنت الجزائر بعد الإستقلال ومنذ صدور أولى القوانين نفس النهج و نصت على إعتداد اللامركزية كتنظيم للإقليم الوطني مما يستلزم منح الوحدات الإقليمية إستقلالية نسبية ومن ثم منحها الوسائل والإمكانيات المالية للقيام بدورها ومنحها مصادر تمويل ذاتية تجسد استقلاليتها فعليا ،إلا أن واقعها المالي مازال تهيمن عليه النصوص والقرارات الصادرة عن الهيئات المركزية و خاضعة لرقابتها .

الجزء الأول

التمويل الذاتي ضرورة لدعم إستقلالية
الجماعات الإقليمية

تبرز التركيبة المالية لميزانية الجماعات الإقليمية مدى علاقة الوحدات الإقليمية بالهيئات المركزية ودرجة الخضوع أو الإستقلالية عنها، كلما كانت نسبة التمويل الذاتي مرتفعة بالنظر إلى التمويل الخارجي، فإن درجة الإستقلالية تكون أكبر و هامش حرية إتخاذ القرار من قبل الهيئات الإقليمية يكون أوسع. يتضمن التمويل الذاتي أساسا المداخل الجبائية من ضرائب ورسوم نتاوله كفصل أول من هذه الدراسة، ثم نتطرق إلى مداخيل الممتلكات الخاصة كعنصر دعم للتمويل الذاتي و الذي يشتمل بدوره على مداخيل الإستغلال ومداخيل الأملاك كفصل ثاني .

تعتبر الضريبة ال محلية الأساس في تجسيد إستقلالية الجماعات الإقليمية، لما تتمحه لهذه الأخيرة من إمكانيات و موارد لها الحق في التصرف فيها مما يضمن أكثر إستقلالية للقرار المحلي ، إلا أن إرتباطها بجباية الدولة و الهيئات المركزية ، في مراحل إصدار القوانين والتشريعات ، وتحديد الوعاء الضريبي وتحصيل الضريبة ، يحد و يقلل من حرية هذا التصرف والإستعمال .

يدعم الإستغلال والتسيير الأمثل للممتلكات الخاصة للجماعات الإقليمية، تحسين تسيير الملك العام التابع للجماعات الإقليمية ولو بطريقة غير مباشرة، و تثمين الممتلكات الخاصة للجماعات الإقليمية يحقق مصادر دخل تساهم في الرفع و الزيادة من مستوى المداخل الذاتية ويعزز أكثر إستقلالية الجماعات الإقليمية.

تمكن الإيرادات الجبائية المحلية من تدعيم إستقلالية الجماعات الإقليمية، و حرية إتخاذ قراراتها سواء تعلق الأمر بمجال التسيير أو المجال السياسي ، تصب المداخل الخاصة للممتلكات تصب في نفس الإتجاه ، وبالتالي تحد من تدخل وتبعية الهيئات الممولة من هيئات مركزية أو هيئات مالية .

تتعدد تصنيفات الضرائب إلى ضرائب تستفيد منها الجماعات الإقليمية إلى ضرائب محصلة لفائدة البلديات بمفردها ، و ضرائب تتقاسمها مع الدولة و الهيئات الإقليمية الأخرى (الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية) ،يساعد هذا التصنيف من الناحية الشكالية معرفة نوع الضرائب التي يمكن للبلديات التدخل بشأنها قصد التأثير على الرفع

من مستواها ، يمكن أن تصنف الجباية المحلية إلى جباية تخصص بنسبة 100% لصالح البلديات وإلى جباية تتقاسمها مع الدولة بنسب مختلفة و إلى جباية تتقاسمها الجماعات الإقليمية والدولة وبعض الهيئات الأخرى(الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية)، و بعض صناديق الحسابات الخاصة.

تصنيف الضرائب المحلية إلى ضرائب مباشرة وغير مباشرة، يمكن من ربطها بوعائها الضريبي ومن ثم بالوضعية و التغيرات الإقتصادية الوطنية والمحلية، مما يعطيها بعدا موضوعيا أكثر عمق ، يبقى هذا التصنيف من وجهةنا الأنسب وفقا للمبررات المقدمة .

يشكل الرسم العقاري والرسم على النشاط المهني ورسم التطهير والضريبة الجزافية الوحيدة، أهم أنواع الضرائب المباشرة للجباية المحلية بعد إلغاء رسم الدفع الجزافي، يشكل الرسم على القيمة المضافة أهم مورد من الضرائب الغير المباشرة بالإضافة إلى الضرائب الغير المباشرة الأخرى(حقوق الإحتفالات،رسم الإقامة،الرسم الصحي على اللحوم ... إلخ) التي يشكل تجميعها موردا هاما للجماعات الإقليمية.

تدعم مداخل إيجار العقارات و حقوق التوقف وحقوق شغل الأملاك التابعة للجماعات الإقليمية باعتبارها موارد الأملاك المحلية ،و كذا موارد الإستغلال التي تعتبر مقابل الخدمات التي تقدمها الجماعات الإقليمية على إثر العمليات ذات الطابع الصناعي، التجاري والخدمي (حقوق الوزن ،القياس ،الكيل ، و حقوق الأرصفة ... إلخ)،تركيبية الميزانية المحلية على الرغم من قلتها .

يرفع تثمين الممتلكات الخاصة والإستغلال الأمتل للموارد المتاحة محليا ، والتسيير المحكم و الوشيد للمداخل الجبائية،و المداخل الخاصة الأخرى ، من الرفع من نسبة مساهمتها في الميزانية المحلية وبالتالي تدعيم إستقلاليتها المالية ويهين الجماعات الإقليمية من إستقلالية قراراتها المتعلقة بالتسيير أو الجانب السياسي وترجمت مبدأ الديمقراطية المحلية إلى واقع .

الفصل الأول

الجباية المحلية و إستقلالية الجماعات
الإقليمية (البلديات)

تربط الضريبة الإقليمية المواطن بالشأن المحلي و تمكن المنتخب من إدراك مسؤوليته ومن ثم تقدير القرارات التي يتخذها بالجدية والعقلانية المطلوبة لأنها تضعه بمناسبة الإستحقاقات الإنتخابية أمام مواطن مدرك لدوره وواعي بأبعاد إستعمال الأموال العمومية الإقليمية، فزيادة مداخيل الضرائب يبقى من الاهتمامات الإقليمية لمواجهة الحاجيات المتزايدة و المتطورة للمواطن المحلي، يساهم الوقوف على المسار العام للضرائب على المستوى الوطني والمحلي بإبراز الفوارق ومن ثم العمل على التقليل من آثارها السلبية على النسيج الوطني .

نتطرق في هذا الفصل إلى دور الضريبة المحلية في إستقلالية الجماعات الإقليمية كمبحث أول و إلى مكانة أنواع الضرائب المحلية لتجسيد هذا الدور كمبحث ثاني ، ونقف في المبحث الثالث على الفوارق الضريبية بين البلديات وعلى ضرورة تقليصها عبر إصلاحات جبائية.

المبحث الأول: أهمية ودور الضريبة المحلية لإستقلالية الجماعات الإقليمية

تجسيد اللامركزية كمبدأ يكرس الديمقراطية المحلية، يجب أن يستند على أسس واقعية، وإستقلالية الجماعات الإقليمية تعبير عن هذه الحرية ،هامش المبادرة الذي يمكن أن تتمتع به وبدوره ،لا يمكنه أن يأخذ بعدا حقيقيا إلا بمنح هذه الوحدات الإقليمية الوسائل والإمكانات المادية والبشرية و المالية ، وأهم عنصر هو العنصر المالي الذي يسمح للهيئة المنتخبة من تجسيد سياستها و برنامجها بكل حرية ،إذا ما توفر على إرتباط نسبي بالهيئات المركزية وإبتعد عن الخضوع الكلي للتمويل الخارجي.

نتطرق في هذا المبحث إلى العلاقة بين الضريبة المحلية و تجسيد مبدأ الديمقراطية المحلية كمطلب أول ثم إلى أهمية الضريبة في التركيبة المالية للجماعات الإقليمية كمطلب ثاني .

المطلب لأول: الضريبة المحلية و مشاركة المواطن

تمكن الضريبة ال محلية المنتخب من إدراك مسؤوليته أكثر وهذا بتقدير وتقييم عواقب القرارات التي يتخذها في فرض الضريبة في إطار ما هو مسموح به قانونا. يهتم المواطن بالشأن العام إذا ما تم إعلامه مسبقا بما عليه و إقناعه بذلك وإطلاعه على أوجه الإنفاق والعمليات التي ستجزر للصالح العام ومن ثم سيهتم ويشارك في الشأن العام وهذا في حد ذاته بداية للديمقراطية⁽¹⁾ يتزايد هذا الإهتمام كلما إرتفع الحجم الضريبي المحلي و إزدادت المبادرات الإقليمية لتلبية الحاجيات العامة " فليس المساهم الذي أوجد المواطن و لكن المواطن هو الذي إنبثق عن المساهم "، مقولة للفقيه جيزي ، أثبتت بعض التجارب الدولية أن إعطاء الضريبة المحلية أولوية يساعد على تطور الثقافة السياسية وحتى النمو الإقتصادي، تعتبر بعض الدول أن مكانة الضريبة ال محلية في التشريعات عامل لتقريب المواطن أو إبتعاده عن الأحزاب السياسية والإهتمام بالشأن العام⁽²⁾ كما هو الحال في إنجلترا .

(1) Chelli. S, Impôt , Liberté et développement , " Ce n'est pas un hasard si les principaux foyers de résistance au pouvoir politique sont constitués par les groupes socio , professionnels qui ne bénéficient pas de privilèges ou de tolérances fiscales " RTD ,France ,1983, P .320.

(2) Nedjib Belaid ,Autonomie locale et mutation récente dans les finances municipales , op.cit, p. 37.

الفرع الأول: أثر الضريبة المحلية على المواطن

تحدد الضريبة المحليّة العلاقة بين المواطن و الجماعات الإقليمية من حيث أن زيادة الحجم الضريبي قد يؤدي إلى عدم إهتمام المواطن المحلي بالشؤون المحلية ، يحاول المنتخب المحلي التقليل من هذا الحجم ب المطالبة بعدم اللجوء إلى الرفع من قيمتها ، فالعوامل النفسية أثر في التهرب الضريبي ، زيادة الوعي الضريبي لدى المكلف يقلل من التهرب الضريبي و نقص الوعي يؤدي إلى زيادة التهرب الضريبي (¹). الإعتقاد الديني لدى بعض المكلفين بعدم شرعية الضريبة يضعهم في موقف بين دفع الضريبة أو دفع الزكاة ، وفي حالة دفع الإثنتين (الضريبة و الزكاة) فإن المكلف يكون أمام تكليف مزدوج (²) و ربما قد يكون سببا في التهرب الضريبي .

في الجزائر إضافة إلى النقائص المتعارف عليها ، إن التكوين المعد للإطارات غير موحد فنجد المعهد الوطني للمالية و المعهد الإقتصاد الجمركي و الجبائي هيينتين تشرفان على تكوين الإطارات حسب برامج متباينة ، لا تواكب التطورات العلمية المستندة على العلاقات الإنسانية (³) ، و يؤدي إلى معاملة قد تظهر غير عادلة بالنسبة للمساهم وتعمق شعوره بالعزوف عن دفع الضريبة .

يساهم وضوح و شفافية تحصيل الضريبة الإقليمية في إهتمام المواطن المحلي بتسيير الشؤون المحلية و من ثم المساهمة في تبني الخطط التنموية مما ينعكس إيجابيا على الإقتصاديات المحلية والرفع من الوعاء الضريبي المحلي الذي يحدد بأسلوب التحديد الكيفي (الذي يأخذ بعين الإعتبار الظروف الشخصية للمساهم) أو التحديد الكمي (الذي يحدد مقدار الضريبة بإستعمال طريقة التقدير الجزافي أو التصريح المعدل ، أو المظاهر الخارجية للثروة) (⁴) ، و كلتا الحالتين لا تبعد المكلف من المساهمة في تمويل الحاجيات العامة أو المحلية .

(1) عبد المنعم فوزي ، المالية العامة و السياسة المالية ، دار النهضة العربية ، بيروت، 1972، ص.123 .

(2) غازي عناية ، الزكاة و الضريبة ، منشورات دار الكتب ، الجزائر، 1992، ص.52 .

(3) عبد المجيد قدي ، فعالية التمويل بالضريبة في ظل التغيرات الدولية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر،

2000، ص.250.

(4) محرز محمد عباس ، إقتصاديات الجبائية و الضرائب ، دار هومة ، الجزائر ، 2004، ص.143 إلى 149.

الفرع الثاني: مكانة الضريبة المحلية

ليس دائماً أن حجم أو نسبة الضريبة ال محلية المرتفع في تشكيلة الميزانية يحدد إستقلالية الجماعات الإقليمية تتحكم بعض العوامل الأخرى ، في هذا المنظور نذكر من بينها : طبيعة الدولة الفيدرالية ، تاريخ تشكل الدولة الواحدة ، توزيع الصلاحيات بين الجماعات الإقليمية و باقي السلطات العمومية ، تركيبة الضريبة الإقليمية نفسها .

ففي بلد كهولندا (¹) مثلاً حيث 90% من مالية الجماعات الإقليمية مكونة من إعانات الدولة والباقي من مداخيل الممتلكات و بعض الرسوم (رسم التلوث ورسم الإقامة) بالرغم من ذلك فإن إستقلالية واسعة ممنوحة لها في إتخاذ القرارات وتسيير الشأن المحلي ويرجع هذا إلى تاريخ تكوين هولندا التي كانت فيدرالية أصلاً ، ثم تشكلت الدولة الواحدة التي أبقت على صلاحيات كبرى للبلديات، بالإضافة إلى وجود جمعية البلديات التي تشكل مركز قوى أمام السلطات المركزية ، الأحزاب السياسية تدعم هذا النهج .

بالنسبة لإيطاليا حيث حجم الضريبة في تركيبة ميزانية البلديات ضئيل رغم ما تتمتع به من إستقلالية، لكن التوجه الحالي يسعى إلى الرفع من الضرائب ال محلية في الميزانيات المحلية كما هو الحال في كندا (²) .

في العالم العربي فالوضع في الأردن مشابه (³) ، لكن ضعف إعانات الدولة أدى بالجماعات الإقليمية إلى اللجوء إلى القروض ، مما عرضها إلى عجز وصعوبات مالية ، أما الدول التي تشكل الضريبة جزء مهم في تركيبة الميزانيات الإقليمية، هي ألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية و فرنسا.

وعليه يمكن القول أن إرتفاع نسبة الضريبة الإقليمية في تركيبة ميزانيات الجماعات الإقليمية مؤثر على إستقلاليتها بصفة عامة، كما توجد بعض الحالات التي تشكل الضريبة الإقليمية حجم ضئيل و بالمقابل تتمتع الجماعات الإقليمية بإستقلالية في تسيير الشؤون الإقليمية هذه الوضعيات تتكون بحسب عوامل تاريخية أو ظروف خاصة.

(1) Hoogerwerf. A , Les pays bas in rapport national in Réforme des collectivités locales en Europe, note et étude documentaire , la documentation française , 1984 , p. 123 et suivantes

(2) عبد الجليل هويدي، المالية العامة للحكم المحلي ، مرجع سابق ص. 77 .

(3) محمد وليد العبادي ، الإدارة الإقليمية و علاقتها بالسلطة المركزية ، مكتبة الثقافة للنشر و التوزيع، عمان ،

1998 ، ص. 78،79 .

المطلب الثاني: الجباية و التمويل المحلي

تعطي نسبة الضريبة المحلية في التركيبة المالية للجماعات الإقليمية مؤشرا على مدى إستقلالية الجماعات الإقليمية، و ضرورة الرفع من هذه النسبة عن طريق الزيادة في المبالغ المحصلة من الضرائب يدعم هذه الإستقلالية ، كما أن ا لإعتماد على الضريبة المحلية في تمويل الجماعات الإقليمية يمنح هذه الأخيرة هامش أكبر من المبادرة في إتخاذ القرارات و تبني المشاريع التي تطور الخدمة العمومية الإقليمية⁽¹⁾،بالإضافة إلى تلبية الإحتياجات التي يجب على الجماعات الإقليمية التكفل بها والتي تتطلب نفقات متنوعة لضمان توفير الضروريات للمواطن المحلي و تأمين تسيير المرافق العامة وتقديم خدمات متعددة ، تصنف النفقات إلى أقسام مختلفة بعضها علمي و البعض الآخر من وضع التشريعات⁽²⁾ .

المشروع الجزائري قسمها ل تشمل النفقات المرتبطة بها من نفقات تسيير و نفقات تجهيز و إستثمار ،و رتب على ضوء ذلك تمويل خاص بقسم التسيير و تمويل بقسم التجهيز و الإستثمار ،خص الأول بتمويل أساسه الجباية و خص الثاني بتمويل أساسه إعانات الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

تجد الهيئات المحلية نفسها أمام وضعيات عدم التوازن بين الإحتياجات وتوفر الوسائل المالية ،بسبب حصة الأجور المرتفعة وتوسع الإختصاصات و المهام الموكلة لها، إلى درجة أصبحت غير قادرة على التكفل بالبعض منها .

يزيد في النفقات عدم نجاعة بعض العمليات المنجزة تحت عنوان التنمية المحلية، كإنشاء مناطق صناعية دون توفير باقي الشروط الضرورية لإستقطاب المؤسسات الإقتصادية، أو تشغيل اليد العاملة من أجل الحد من البطالة دون إستعمالها على الوجه الأنجع، أو القيام بمهام ظرفية لا تدخل في إختصاصتها المعتادة كالزيارات الرسمية والإنتخابات و حراسة بعض المنشآت . لا يخلو نظام جبائي في جميع الدول من محدودية

(1) أنور عبد السلام القباني ، الضرائب المحلية في التشريع المصري و المقارن، رسالة دكتوراه ،مطبعة لجنة التأليف و الترجمة والنشر،القاهرة ، 1943 ، ص.07 و ما بعدها .

(2) محمد سعيد فرهود ،مبادئ المالية العامة ،الجزء الأول ،منشورات جامعة حلب ،سوريا ،1994 ،ص.61 .

و رقابة وصائية معترف بها في النصوص الأساسية أو القانونية (1). تحدد من الرفع من مداخيله رغم أهميته في تمويل النفقات المحلية .

الفرع الأول : الضريبة مورد أساسي في التمويل المحلي

يتلاءم التمويل عن طريق الضريبة الإقليمية و يدعم إستقلالية الجماعات الإقليمية ويشجع على توافق القدرة التكاليفية للمواطن مع الإنفاق العام بصفة عامة ويثمن المسؤولية الإقليمية و يسمح باختيار و برمجة المشاريع والعمليات بحرية و بدون ضغط من الجهات الممولة الأخرى، تدعم الضريبة المحلية المركز المالي للجماعات الإقليمية، بالإضافة إلى ذلك تعتبر حافزا للإهتمام بالشؤون العامة من قبل المواطن، رغم قلة المداخيل بالنظر إلى المهام المسندة إلى الجماعات الإقليمية وبالأخص في مجال التنموي، إلا أننا نجد معظم البلديات عاجزة ماليا تقتطع نسبة 10% من قسم التسيير إلى قسم التجهيز التي أقرها المشرع كحد أدنى إلا أن عجز البلديات أصبحت هذه النسبة تقتطع كحد أقصى (2). لا تعتمد بعض الدول كلية على الجباية المقسمة بين الدولة والوحدات الإقليمية، بعض الدول كمصر (3) بل تعتمد على ضرائب مشتركة مع الوحدات الإقليمية فيما بينها وضرائب خاصة بكل وحدة إقليمية .

تغطي في الجزائر الإيرادات الجبائية المتمثلة في ضرائب المخصصة للبلديات كلية و ضرائب مشتركة مع الدولة و بعض الهيئات العمومية الأخرى، لتغطية نفقات التسيير والتجهيز التي تتضمن مصاريف متعددة خاصة بتسيير مصالح البلدية ،نتطرق لها للوقوف على تنوعها و تعددها كنفقات للتسيير والتجهيز المختلفة :
أجور و تعويضات،تتضمن هذه النفقات أجور المستخدمين الدائمين المكلفين بالإحتياجات الدائمة للبلدية حتى وإن كانت مدة العمل لا تستغرق الساعات الرسمية ،أجور المستخدمين المؤقتين المكلفين بإنجاز أعمال مؤقتة بحسب عدد الأيام المشغولة

(1) Gilbert Guy, Guengant Alain ,La fiscalité locale en question , Montchrestien ,Paris ,1991,p. 51

(2) خراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي على إستقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري،المجلة الجزائرية

للعلوم القانونية والإقتصادية و السياسية العدد02، 1996، ص. 352.

(3) مصطفى محمود عفيفي، النظام القانوني للإدارة الإقليمية في مصر و الدول الأجنبية بين المركزية و اللامركزية

الإدارية ، مطبوعات جامعة طنطا ،مصر، 2005، ص 84، 85 .

ومصاريف التعويضات للأشخاص الذين قدموا خدمات للبلدية، وكذا التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية (1).

مصاريف اللوازم و المواد و العتاد الصغير ، تتضمن هذه النفقات مصاريف اللوازم المكتبية من سجلات وأوراق و إقتناء المواد الغذائية الموجهة لفئة الفقراء و مواد صيدلانية لمعالجة الأضرار الخفيفة للموظفين أوتلاميذ المدارس والألبسة لفائدة المستخدمين وعمال صيانة الطرقات والسائقين وعمال النظافة و أعوان الإستقبال و مواد البنزين و المحروقات الخاصة بالسيارات المرفقية و للتدفئة في المدارس و مواد البناء اللازمة لصيانة المنقولات و العقارات البلدية و المساجد والمدارس و الطرقات البلدية .

مصاريف النقل و التأمين، تشمل مصاريف نقل السلع و تنقل المستخدمين أثناء المهمات الإدارية، أما التأمينات فتشمل تأمينات المباني والمنقولات من سيارات مرفقية والتجهيزات و الأرشيف كالتأمين على الحرائق والسرقات والحوادث وكذا التأمين عن المسؤولية المدنية لرئيس المجلس الشعبي البلدي و نوابه والمستخدمين البلديين .

مصاريف التوثيق والأعباء ، تتضمن مصاريف العقود الرسمية التي تبرمها البلدية ومصاريف المزايدات أو أتعاب المحامين بمناسبةها وإقتناء المؤلفات والكتب لمكتبات البلدية و الإشتراكات في المجلات و الدوريات التي تحدد بموجب مداولة ، تجدر الإشارة إلى أن إقتناء الموسوعات أوالمؤلفات بعدد كبير يسجل في قسم التجهيز، أما الأعباء تشمل مصاريف الماء و الغاز و الهاتف و باقي وسائل الاتصالات .

مصاريف الأشغال و التأجير ، تتعلق بمصاريف الصيانة و تصليح العقارات والمنقولات التي تمنح لمؤسسات أو خواص، المقصود بأشغال الصيانة تلك التي لا تكلف كثيرا حتى لا تدخل ضمن التصليحات الكبرى التي تعتبر مصاريف تجهيز ،أما مصاريف التأجير تشمل تأجير مقرات إدارية أوسكنية أو تلك الخاصة بإنجاز أو إيواء منشآت مؤقتة للمصالح الإدارية أو التقنية .

(1) المرسوم التنفيذي 463/91 المؤرخ في 1991/12/03 المحدد لشروط إنتداب المنتخبين المحليين و العلواة

الممنوحة إياهم ،جريدة رسمية رقم 63 سنة 1991.

نفقات الضرائب و الرسوم و المساهمات ، تشمل الضرائب و الرسوم المرتبة على البلدية سواء تعلقت بالمستخدمين أو غيرهم ، تتضمن المساهمات تسديد فوائد القروض وتكاليف المصالح ذات المحاسبة المستقلة، تساهم البلديات بمناسبة التعاون فيما بينها أو مع بلديات من خارج الوطن في إطار التوأمة والاشتراك في منظمات دولية كمنظمة المدن العربية، اشتراكات البلديات في صناديق محددة كصندوق الضمان الذي قدرت نسبة مساهمة البلدية فيه ب 02%، والصندوق الولائي لمبادرة الشبيبة وممارسة الرياضة بمساهمة تقدر ب 04% من التقديرات الجبائية (¹). تتضمن الإعانات مساعدة المسنين وتشجيع النشاطات الإقتصادية، الفنية، الأدبية و العلمية والإعانات المخصصة للجمعيات بمختلف أنواعها الرياضية و الثقافية والاجتماعية .

النفقات العامة و الإستثنائية ، تختص النفقات العامة بمصاريف العلاوات والتعويضات لمهام الهيئة الإنتخابية أو المصاريف اللازمة المختلفة لمحاسب البلدية أو تلك المتعلقة بالمناسبات الإحتفالية ،تتعلق النفقات الإستثنائية بتسديد المبالغ الزائدة التي حصلت عليها البلدية عن ما هو مقرر أو منصوص عليه وتشمل كذلك النفقات الإستثنائية المقررة لمستخدمي البلدية و كل النفقات المقررة في السنوات السابقة التي لم تظهر في الحساب الإداري كباقي إنجاز، و تعتبر نفقات إستثنائية التي ترتبت عن العجز المالي والأعباء المتعلقة بالسنوات السابقة .

أما مصاريف التجهيز والإستثمار فتغطيها بنسبة كبيرة مداخيل جبائية وإعانات وتشمل:

مصاريف التجهيز ،تشمل نفقات إقتناء التجهيزات و الآلات و العتاد الكبير كعتاد النقل والأشغال ومكافحة الحرائق،ومصاريف الدراسات والبحوث الخاصة بالإنجازات والمشاريع، كما تشمل المساهمات الممنوحة للوحدات الإقتصادية البلدية ، والتوصيلات الكبرى والتهيئة ، و تسديد رأس مال القروض .

مصاريف الإستثمار ،تتعلق أساسا بإقتناء العقارات والإستثمار المالي في إحداث وحدات إقتصادية أو المساهمة في تطويرها ،الإعانات الممنوحة من إيراداتها الخاصة ، تسديد

(1) المادة 50 من قانون المالية لسنة 2001 المعدل بموجب المادة 17 من قانون المالية التكميلي لسنة 2001.

القروض، مساهمة البلدية أو الولاية في رأس مال مؤسسة خاصة، منح إعانات التوازن للمصالح العامة التي تعاني ميزانيتها من عجز⁽¹⁾ .

تحصل الجماعات الإقليمية في بعض الدول على أغلب أموالها من الدولة كما هو الحال بالنسبة لهولندا أو الأردن إلا أن إستقلاليتها تبقى رهينة تقاليد تسيير وقوانين تفصل بين صلاحيات الوحدات الإقليمية و مهام الدولة.

بينما أعطت بعض الدول و من بينها الجزائر مكانة للإيرادات الضريبية من خلال النصوص القانونية، في الواقع فإن حجمها يعتبر ضئيل في أغلب البلديات وهذا ما يظهر من خلال الميزانيات العاجزة التي بلغت 1100 بلدية عاجزة⁽²⁾، توفر الزيادة في الضريبة المحلية مبالغ مالية إضافية تمكن من تغطية جزء من نفقات التجهيز والنفقات الإستثمارية، والمصاريف الخاصة بفوائد القروض والتي تحد من تبعيتها للتمويل الخارجي.

(1) يلس شاوش بشير، المالية العامة ، المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص. 185،

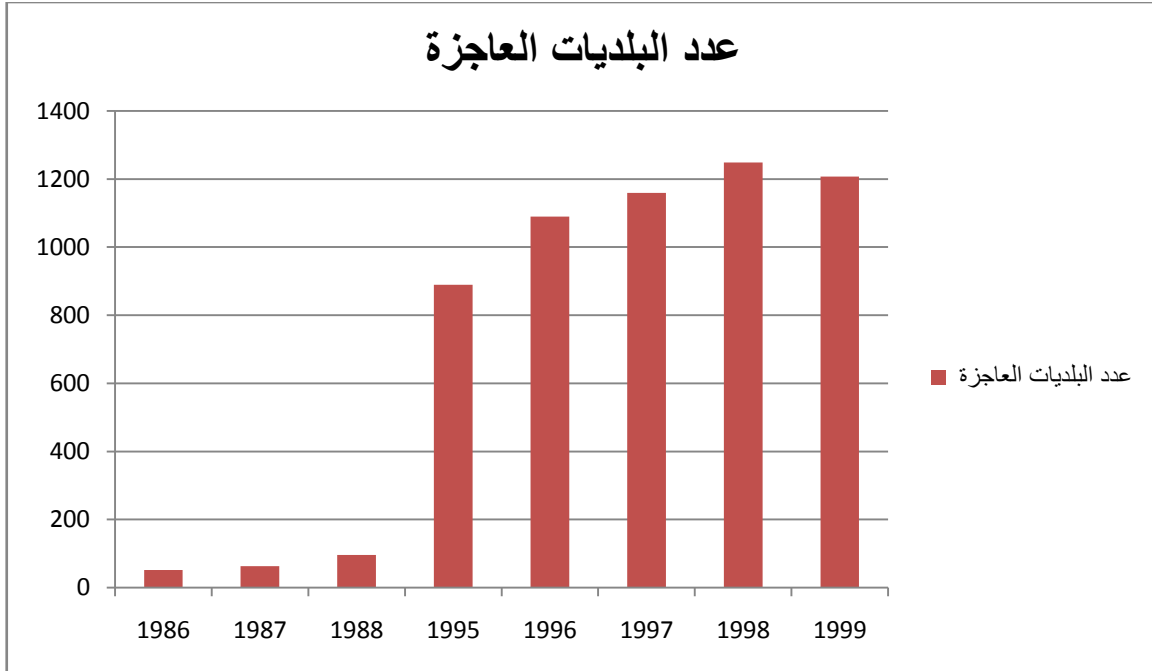
. 186

(2) يلس شاوش بشير، المالية العامة ، مرجع سابق، ص. 187.

الجدول: يوضح تطور عجز البلديات .

السنة	عدد البلديات	نسبة التغطية من صندوق المشترك للجماعات المحلية
1986	52	%100
1987	63	%100
1988	96	%100
1995	889	%93
1996	1090	%75
1997	1159	%66
1998	1249	%55
1999	1207	%57

المصدر وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، الجزائر .



نلاحظ زيادة عدد البلديات العاجزة بالموازاة مع إنخفاض معدل تغطية العجز من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية بداية من سنة 1995، بسبب تكفل الصندوق بمصاريف الحرس البلدي نظرا للأوضاع الأمنية⁽¹⁾. لتجاوز هذه المرحلة المتميزة بالعجز المالي يبقى الرفع من الضرائب المحلية حلا يمكن إعماله .

الفرع الثاني: زيادة نسبة التمويل بواسطة الضريبة

تتناول الموضوع من خلال الإحصائيات الوطنية لنتمكن من الوقوف على الإتجاه العام لتطور الضريبة لكنه لا يأخذ بعين الاعتبار واقع بعض البلديات التي تبقى النتائج المتوصل إليها على المستوى الوطني تقريبية، وأن تناول الموضوع من خلال دراسة حالة أو مجموعة من البلديات تمكن من معرفة واقع عينة من البلديات عن قرب، لكن لا يسمح بمعرفة الإتجاه العام الوطني، مما يتطلب الحصول على المعطيات والمعلومات لمجموعات متجانسة من البلديات وفي كل الأحوال فإن النتائج لن تكون إلا جزئية.

حتى تأخذ الدراسة بعد أشمل و أعمق نرى إستعمال الإحصائيات الوطنية وتلك المتعلقة بعينة من البلديات حتى نقارب الواقع الميداني لنتمكن من الوقوف على نوعية الضرائب والرسوم التي تساهم في تشكيلة ميزانية البلدية و تطورها إيجابيا و سلبا ، نتطرق إلى : تطور الضريبة الإقليمية على المستوى الوطني، تطور الضريبة الإقليمية على المستوى المحلي، تطور أهم الضرائب و الرسوم التي تشكل الضريبة الإقليمية.

تحقيق هذه الدراسة يتطلب توفير الإحصائيات الدقيقة و الشاملة على المستوى الوطني وعلى مستوى البلديات و فئات البلديات إلا أن صعوبة الوصول إليها و تجميعها تحول دون ذلك و هذا في غياب نشرات دورية و مستمرة ، لكن المنهجية المذكورة أعلاه تبقى مهمة في مقارنة واقع الجماعات الإقليمية ، لذا سنلجأ إلى إعمال عينات في غياب إحصائيات حقيقية على المدى البعيد لإعطاء فكرة أولية تعكس ولو جزئيا واقع الجماعات الإقليمية.

على مستوى الدول فإن وجود التمويل الضريبي لا يعني بالضرورة وجود إستقلالية كما أن غياب التمويل الضريبي لا يعني بالضرورة غياب الإستقلالية الجماعات الإقليمية.

(1) تقرير المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي ،جويلية 2001 ،ص.42 .

نشير إلى تزايد مقدار الضريبة و تطورها الحقيقي ي بلدهال على المبلغ المرجعي (montant courant) ونسبة التضخم و تزايد السكان و الدراسة تتم من الأفضل على مدى عدة سنوات من (5 - 10سنوات)، نظرا لصعوبة الحصول على الإحصائيات الحديثة والدقيقة ،تبقى هذه المنهجية في نظري مهمة للتعرف على الواقع المحلي .

الجدول الأول : مقارنة حجم الضريبة ا لمحلية بالنظر إلى حجم الإيرادات الأخرى للجماعات الإقليمية بحسب السنوات لمجموع البلديات (مليون دينار جزائري).

السنوات	1995	1996	1997	1998	1999
الإيرادات الجبائية	38306 دج	37633 دج	39471 دج	43564 دج	47655 دج
إعانات الدولة	25400 دج	29721 دج	23350 دج	23000 دج	26000 دج
أخرى	31932 دج	29224 دج	29037 دج	32101 دج	30887 دج
المجموع	95638 دج	89578 دج	91858 دج	98615 دج	104542 دج

المصدر: المركز الوطني للدراسة و التحليل الخاصة بالتخطيط سنة 2002.

نلاحظ أن نسبة الجباية تقارب أو تتجاوز الثلث من مجموع الإيرادات عبر السنوات .

الجدول الثاني : مقارنة نسبة الضريبة و الإيرادات الأخرى في تشكيلة الميزانية للبلديات على مدى سنوات وبالنسبة لمجموع البلديات .

السنوات	1995	1996	1997	1998	1999
إ.جبائية	40%	42%	42.97%	44.17%	42.71%
إ.الدولة	26.56%	33.17%	25.42%	23.32%	24.87%
أخرى	33.39%	32.62%	31.61%	32.55%	29.54%
المجموع	100%	100%	100%	100%	100%

المصدر: المركز الوطني للدراسة و التحليل الخاصة بالتخطيط سنة 2002.

نلاحظ أن نسبة الجباية تقارب 40% من مجموع الإيرادات عبر السنوات .

تكمّن أهمية مقارنة نسبة الإيرادات الضريبية بنسبة الإيرادات الأخرى في تشكيلة ميزانية فئات البلديات في سنة معينة ، في إعطاء صورة قريبة من الواقع عوض مقارنة تعتمد على معطيات على المستوى الوطني إلى أنه تصعب تجميع المعطيات في الوقت الحاضر ، تتطلب دراسة لعينات من البلديات ، تصنف فئات البلديات بحسب عدد السكان الذي يختلف عن تصنيف قانون الانتخاب أو وزارة المالية أو الداخلية.

يمكن من خلال بعض الدراسات (¹) ملاحظة الفوارق في نسبة الضرائب في تشكيلة ميزانية فئات البلديات بحيث أن البلديات الصغيرة تتميز بارتفاع نسبة مساهمة وإعانات الدولة عن البلديات الكبرى الحضرية، إدخال نسبة التضخم بالنظر إلى سنة مرجعية يغير من الأرقام المقدمة ويقلل من نسبة الضريبة في تشكيلة ميزانية البلديات وهذا مقارنة بلإعتماد فقط على المبالغ السنوية.

الجدول الثالث :

نقارن حجم الضريبة بالمبلغ السنوي مع عدد السكان حتى نقف على مدى الإستقلالية المالية بالنظر إلى عدد السكان.

السنوات	1995	1996	1997	1998	1999
إجبائية (سعر سنوي)	38306	37633	39471	43564	47655
إجبائية / عدد السكان	0.11	0.11	0.11	0.12	0.14

المصدر: تقرير المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي صفحة 127 المبالغ مقدرة بمليون دينار جزائري .

نلاحظ أن المعدل متقارب عبر السنوات المذكورة ،توفر إحصائيات على المدى البعيد قد يعطي قراءة أخرى .

يلاحظ أن الضريبة المحلية التي تتمثل في الضرائب التي تحصل لفائدة الجماعات الإقليمية أو تلك التي تتقاسمها مع الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية ضعيفة

(1) . Nedjb Belaid ,Autonomie locale et mutation récente dans les finances municipales ,op.cit ,p.12.

بالنظر إلى ضريبة الدولة (1) و التي تشمل الضرائب المحصلة لخزينة الدولة ، يمكن اعتماد تقسيم الموارد الجبائية إلى موارد تحصل لصالح البلديات بنسبة 100 % كما هو الحال بالنسبة للرسوم العقارية على الممتلكات المبنية و الغير المبنية أو رسم التطهير ورسوم الإقامة ، و موارد جبائية تنقسمها البلديات مع الدولة كما هو الحال بالنسبة للرسم على النشاطات المهنية و الرسم على القيمة المضافة (2) ، نجد نسبة الموارد الجبائية المحلية بالنظر إلى موارد الدولة تختلف من دولة إلى دولة على النحو التالي :

15.2% في فرنسا ، 12% في إنجلترا 48% في ألمانيا ، 43% في الولايات المتحدة ، تقترب الجزائر من إنجلترا و فرنسا بينما مقارنة مع ألمانيا و الولايات المتحدة فإن هذه النسبة لا تتجاوز ربع تلك المسجلة في هذه البلدان الأخيرة . توفر المداخل الضريبية يدعم موارد الجماعات الإقليمية و قدرتها على التكفل بالحاجيات المحلية و يعزز استقلاليتها .

الفرع الثالث : تطوير التمويل الذاتي بواسطة الضريبة المحلية

من الضروري في إطار تزايد ا لإحتياجات العامة و تشعب القطاعات التي تتكفل بها الجماعات الإقليمية، أن تصبح زيادة الضرائب الإقليمية و التمويل الذاتي من الأشياء الأكيدة مستقبلا ، لتمكن الجماعات الإقليمية من لعب دور أكبر في تلبية حاجيات المجتمع الآنية يساهم التوفير (Epargne) للمساهمة في الإستثمارات التي يتم تقريرها وإختيارها على المستوى المحلي .

يهتم المواطن أكثر بالحياة العامة ا لمحليّة إذا ما فرضت عليه ضرائب محلية ، يرتبط مصير هذه الأموال بالأوجه التي أنفق فيها و قدرتها على تأطير الإقتصاد الموازي لأن فرضها يكون من قبل الجماعات الإقليمية أقرب للواقع المحلي المعاش ، يحفز إجراء مقارنات بين الضريبة المحلية و ضريبة الدولة التي تعتبر أكبر على التفكير في صيغ لفرض ضريبة محلية تتكفل بالإنفاق على الإحتياجات ال محليّة ، إلا أن تنوع و تعدد

(1) Nedjb Belaid ,Idem, p.15

"بلغت في تونس في الفترة ما بين 1989 و 1993 نسبة الموارد البلدية 5 % من موارد الدولة و 2 % من الدخل

الخام الداخلي في سنة 1994 بينما بلغت في نفس السنة في الجزائر 2 % و في المغرب 3 % ."

(2) YELLES CHAOUCHE Bachir, Pour une Revalorisation des Ressources Financières Locales, in Revue IDARA , N°01/95 P..22 .

الضرائب المحلية في الجزائر حيث بلغت 14 ضريبة⁽¹⁾، لا يعكس مردودية مرتفعة للضرائب و توفير حجم كبير من الأموال .

المبحث الثاني : أنواع الضرائب المحلية

هناك عدة تصنيفات للضرائب المباشرة المحليّة، منها ضرائب محصلة لفائدة الدولة وبعض الهيئات العمومية و الجماعات الإقليمية، ثم ضرائب محصلة لفائدة الجماعات الإقليمية وضرائب محصلة لفائدة البلديات (2) كما يمكن إعتداد تصنيفات أخرى على أساس نوعية الضريبة و هدف الضريبة وما يهمننا في هذه الدراسة تصنيف الضريبة على أساس مردوديتها لذا ننتبى تصنيفها إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة .

لا يعني أن التصنيفات السابقة الذكر أعلاه لا تؤد الغرض من تمويل الجماعات الإقليمية، ولكن من حيث مردودية و إنعكاساتها على الزيادة و الرفع من مستوى المداخل فإن التصنيف إلى ضرائب مباشرة وغير مباشرة يحقق أكثر هذا الغرض، حيث أن مداخل الضرائب المباشرة دوري و منتظم يحقق موارد مستقرة لمزانية الجماعات الإقليمية، بينما تواكب الضرائب الغير مباشرة التطورات الإقتصادية وتسمح بمداخل أكبر بالأخص في فترات التوسع الإقتصادي ويساهم في الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، ويحقق هامش حرية أكبر في التصرف في الأموال الإقليمية.

لا تقل تصنيفات أخرى أهمية كتلك التي تصنف الضرائب الإقليمية إلى ضرائب مرتبطة بـضرائب الدولة وضرائب مستقلة عنها، لكنها تبقى ذات آثار لا تمس جوهر الإستقلالية للجماعات الإقليمية إلا في بعض الجوانب .

تشكل الضريبة أهم مورد في تركيبة الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية، الجدول أدناه يوضح ذلك .

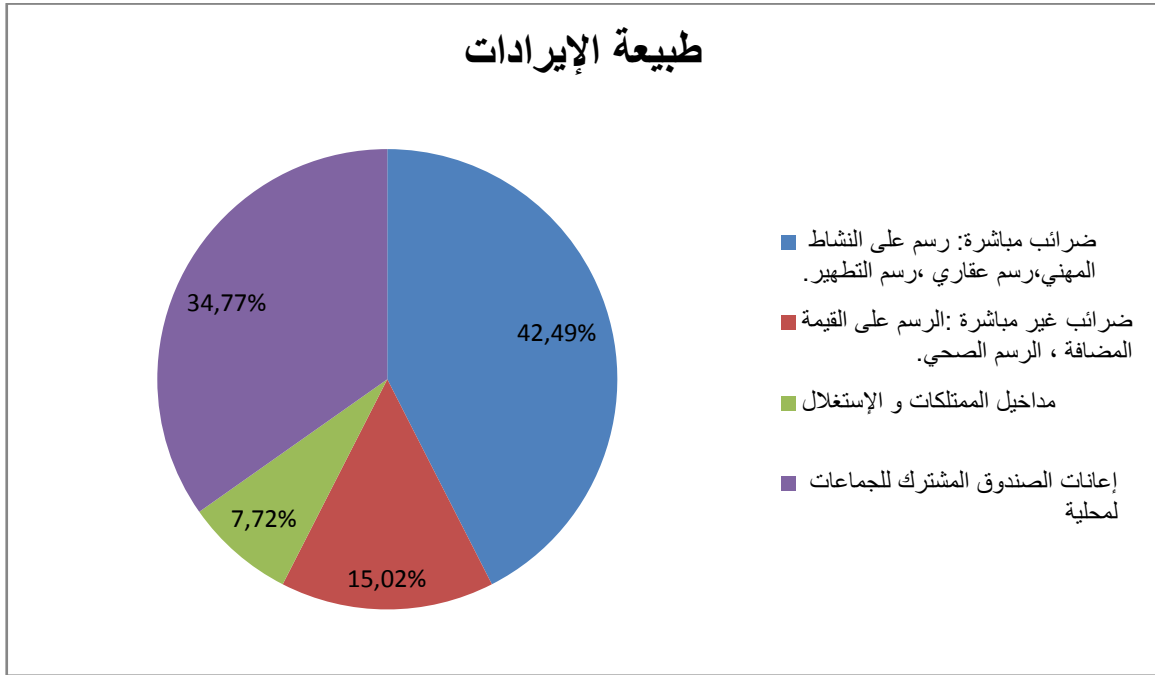
(1) Djalel Maherzi, *Le Financement des Collectivités Territoriales En Algerie, Thèse De Doctorat de finances publiques et fiscalité, Université Jean Moulin , Lyon 3,2009,p.70*

(2) YELLES CHAOUICHE Bachir ,*Le budget de l' Etat et des collectivités locales,édition OPU, Alger,1990, (2) p. 252 .*

الجدول : إيرادات البلديات لسنة 2007 (بملايين دج).

النسبة %	طبيعة الإيرادات
42.49%	ضرائب مباشرة: رسم على النشاط المهني، رسم عقاري، رسم التطهير.
15.02%	ضرائب غير مباشرة: الرسم على القيمة المضافة، الرسم الصحي.
7.72%	مداخل الممتلكات و الإستغلال
34.77%	إعانات الصندوق المشترك للجماعات محلية
100%	المجموع العام

المصدر : وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، الجزائر.



نلاحظ أن نسبة الضرائب قاربت 60%، بينما مداخيل الممتلكات لم تتعدى 10% وإعانات الدولة فاقت 30% ، وهي تقريبا نفس النسبة في مصر، حيث تبلغ حوالي 40% من إجمالي إيرادات الهيئات المحلية (1).

تمثل الضرائب و الرسوم مصدرا تمويليا هاما سواء بالنسبة لميزانيات الجماعات الإقليمية، وتشكل المورد الأول لخزينة الدولة (2) .

المطلب الأول: الجباية المحلية المباشرة

تحصل لصالح البلديات بمفردها تعتبر ضرائب خاصة كالرسم المهني، الرسم العقاري، رسم التطهير، رسم الإقامة و الرسم الحفلات. نشير إلى أن المشرع يستعمل في بعض الأحيان مصطلح الرسم للدلالة على الضريبة .

تحصل للجماعات الإقليمية (ولاية و بلدية) والصندوق المشترك للجماعات، الرسم الجزافي الملغى ، و حصة الضريبة على الأملاك.

تحدد هذه الضرائب سنويا في إطار الهامش المسموح به قانونا ، ويخطر مدير الضرائب الجماعات الإقليمية وفقا للمواد 197،222،282 من قانون الضرائب المباشرة(3) والمادة 01 من قانون الرسم على الأعمال بالمبالغ المتوقع تحصيلها وتوزيعها طبقا للمواد المذكورة أعلاه.

تسجل التقديرات في ميزانيات الجماعات الإقليمية وتحدد على أساس النتائج الأخيرة المحصلة فعليا ، يتم تعويض الفارق بين التقديرات و التحصيلات بواسطة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، تدفع مصاريف تحديد الوعاء والرسوم الخاصة بها والتحصيل

(1) هدى محمد عبد الرحمان السيد ،كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي و الفقه الإسلامي ،رسالة دكتوراه،جامعة أسسيوط ،مصر، 2008، ص.81.

(2) فارس السبتي ، المنازعات الضريبية في التشريع و القضاء الجزائي الجزائري ،مرجع سابق ،ص.11 .

(3) نص المادة 197 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المعدلة بموجب المادة 18 من قانون المالية لسنة 1996: "تتوفر الولايات والبلديات و الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية على الضرائب التالية ؛ الدفع الجزافي ، الرسم الثابت المضاف إلى الرسم على النشاط المهني ، الصناعي و التجاري ، و المهن الغير التجارية ، الرسم على البنزين الممتاز و العادي و الغاز و المواد الصيدلانية و الضرائب المحصلة لفائدة البلدية دون سواها الرسم العقاري على الملكيات المبنية و رسم التطهير .

من قبل الصندوق المشترك للجماعات المحليّة طبقاً للمادة 207 (1) من قانون الضرائب المباشرة ويدفع مبلغ مصاريف الوعاء والتحصيل في حدود 4 % من المبلغ المحدد ، تدفع هذه المبالغ خلال شهر جانفي بناء على حساب مسلم من قبل إدارة الضرائب وتلتحق بميزانية الدولة.

الفرع الأول: الضرائب المباشرة المحصلة كلية لفائدة البلديات

يعتبر الرسم العقاري الضريبة المباشرة الوحيدة التي تحصل كلية لصالح البلديات، نص قانون الضرائب المباشرة في مواده 248-261 على الرسم العقاري (2) وطبق بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 24-05-1994 خصص نسبة 100% من تحصيل الرسم للبلديات، يؤسس الرسم على أساس مساحة العقارات المبنية و الغير المبنية.

يطبق على الملكيات المبنية، رسم عقاري على أساس المساحة معبر عنها بالمتر المربع والقيمة الإيجارية الجبائية بمعدل 3% ،مداخيل الرسم قليلة رغم أنها تخصص بنسبة 100% لصالح البلديات ،بسبب صعوبة التحصيل الراجعة لعدم التحكم في إحصاء ملاك هذه العقارات .

يدر هذا الرسم أموالاً ضئيلة على سبيل المثال في سنة 1999 مداخيل هذا الرسم على المستوى الوطني قاربت 1723 مليار دج (3) مقارنة بالرسوم الأخرى و هذا ما يدل على عجز التنظيم الإداري و عدم التحكم في الحضيرة العقارية وإحصائها وتقييمها وتقدير قيمتها الضريبية ومن ثم تحصيلها ، تنصب الرسوم العقارات المبنية والضريبة على العقارات الغير مبنية .

(1) نص المادة 207 من قانون الضرائب المباشرة " دفع مصاريف الوعاء و تحصيل الرسوم و الضرائب المذكورة في المادة 107 على عاتق الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية، و تتعلق بنفقات المطبوعات والمستخدمين". المادة 107 تتعلق بالضرائب على الدخل الإجمالي.

(2) نص المادة 248 من قانون الضرائب المباشرة: " يؤسس رسم عقاري سنوي على المنازل و المصانع و بصفة عامة على كل ملك مبني.

(3) تقرير المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي، مرجع سابق .

مداخل هذا الرسم قليلة ، بسبب صعوبة إحصاء الملاك نظرا لغياب عقود الملكية لبعض الأراضي ونظرا لعدم إسترجاع الأراضي التابعة للمؤسسات الإقتصادية الوطنية والمحلية بعد خصصتها .

نتناول الرسم العقاري بشيء من التوسع و التفصيل رغم أن موارده ضئيلة نظرا لما يشكله كمورد كامل يتضمن إيرادات معتبرة قد تستغل مستقبلا لتوفير تمويل مهم للجماعات الإقليمية.

حدد قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة الضرائب المفروضة على العقارات المبنية والغير المبنية في الباب الخامس، المعنون الضرائب المحصلة لفائدة البلديات دون سواها و في الباب الفرعي الأول المعنون الرسم العقاري ، يشمل الرسم العقاري على الملكيات المبنية طبقا للمادة 249 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة على جميع المنشآت لإيواء الأشخاص أو لتخزين المنتجات ، كما تشمل المنشآت المرتبطة بمحطات النقل الجوي و البحري و البري و السكك الحديدية ، و الأراضي الملحقة بها المستعملة لأغراض تجارية أو لإيداع البضائع سواء كان شغلها بمقابل أو بدون مقابل .

رتب المشرع إعفاءات بصفة دائمة و أخرى بصفة مؤقتة على بعض الملكيات ، فأعفى الملكيات التابعة للدولة و الجماعات الإقليمية،المخصصة لمنفعة عامة و التي لا تدر دخلا ، كما أعفى الملكيات التابعة للإيرادات العمومية التي تمارس نشاط علمي أو بحثي أو تلك التي تهدف للحماية الإجتماعية و الرعاية الصحية أو لممارسة نشاط ثقافي أو رياضي ، كما أعفى البنايات المخصصة بممارسة الشعائر الدينية أو تلك التابعة لأملاك الوقف والبنايات التابعة للممثلات الدبلوماسية والقنصلية ، بشرط مراعاة قاعدة المعاملة بالمثل في مثل هذه الحالات .

أعفى تشجيعا للقطاع الفلاحي المشرع البنايات المخصصة للعمل الفلاحي والتابعة للمستثمرات الفلاحية ، يتبادر إلى الذهن التساؤل عن هذا الإستثناء المقتصر على البنايات التابعة للمستثمرات الفلاحية دون القطاع الخاص أو العام المنظم في أشكال أخرى .

نص المشرع على إعفاءات مؤقتة على البناءات الآيلة للإنهيار أو تلك التي لا تتوفر على الشروط الصحية الملائمة للسكن وكذا البناءات الوحيدة المخصصة للسكن لذوي الدخل المحدود⁽¹⁾ أو تلك الحديثة الإنجاز⁽²⁾ أو تلك المخصصة للنشاطات المحققة من قبل فئة الشباب المستثمر⁽³⁾ .

يؤسس الرسم العقاري على الملكيات المبنية بالنظر إلى العوامل الآتية ; ناتج القيمة الإيجارية للمتر المربع الواحد و بدون حساب أجزاء الأمتار المربعة ، (نشير إلى أن بعض الدول تطبق نظام يعتمد على القيمة السوقية)⁽⁴⁾ مع تطبيق معدل تخفيض عن نسبة القدم ، يساوي 2% لكل سنة على أن لا يتجاوز 50 % بالنسبة للمصانع و 40% بالنسبة لباقي البناءات طبقا للمادة 254 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ، يؤخذ بعين الإعتبار مناطق بلديات تواجد البناءات حسب تصنيف إلى مناطق ومناطق فرعية طبقا للمادة 256 من قانون الضرائب المباشرة المعدل بالقانون 33/ 88 المتعلق بقانون المالية لسنة 1989 كما يلي :

جدول 1: بالنسبة للبناءات ذات الإستعمال السكني (المبالغ خاصة بالمتر المربع الواحد)

المناطق	المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
أ	445 دج	408 دج	371 دج	334 دج
ب	408 دج	371 دج	334 دج	297 دج
ج	371 دج	334 دج	297 دج	260 دج

(1) المادة 252 من الفقرة 2 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .
(2) المادة 252 من الفقرة 3 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .
(3) المادة 252 من الفقرة 4 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .

(4) Paysant Andre, Finances locales, Presse universitaire de France, 1994, p.316.

جدول 2: بالنسبة للمحلات التجارية .

المناطق	المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
أ	891 دج	8 دج	742 دج	669 دج
ب	8 دج	742 دج	669 دج	594 دج
ج	742 دج	669 دج	594 دج	519 دج

نشير إلى أن تحديد المناطق و المناطق الفرعية يتم عن طريق التنظيم، أما المحلات الصناعية فإن المساحة الخاضعة للضريبة تحدد بالمساحة التي تتموقع عليها المنشآت الصناعية ، حدد طبقا المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة أساس حساب الأراضي الملحقة بالملكيات المبنية حسب المناطق المتواجدة في القطاعات العمرانية أو تلك القابلة للتعمير ، وبالنظر للتقسيم المذكور في المناطق المشار إليها في الجدولين السابقين .

الرسم العقاري على الأراضي الغير مبنية ، رتب المشرع رسما على العقارات الغير المبنية (1) الواقعة في المحيط العمراني أوالمحيط القابل للتعمير والأراضي الفلاحية و كذا المحاجر والمناجم وأماكن إستخراج الرمل في الهواء الطلق.

تفرض سنويا على الملكيات المبنية المتواجدة عبر الإقليم الوطني، ما عدا تلك المستثناة قانونا وصرحة، كما تفرض على المنشآت المعدة لإيواء الأشخاص والسلع وتخزين المواد، وكذلك على المنشآت التجارية المتواجدة في محيط محطات السكك الحديدية والمطارات والموانئ والمحطات البرية، وكذا الأراضي المرفقة بالبناءات، والأراضي الغير مزروعة و المستعملة لأغراض تجارية أوصناعية كالورشات والأماكن التي يحتلها المالك أو الغير مجانا أو بثمن.

(1) نص المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة " يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها ، بإستثناء تلك المعفية صراحة من الضريبة ، و تستحق على الخصوص على: الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير ،المحاجر ومواقع إستخراج الرمل و المناجم في الهواء الطلق ،مناجم الملح و السبخات ،الأراضي الفلاحية " .

تعفى بصفة دائمة الأملاك المخصصة لمصلحة عامة أو لمنفعة عامة بشرط أن لا تدر ربحاً ومخصصة للمنفعة العامة ،و تابعة للدولة ،الولاية ،البلدية والمؤسسات ذات الطابع الإداري التي تمارس نشاطاً تربوياً، علمياً أو بحثياً أو متعلق بحماية الصحة أو نشاطاً ثقافياً و رياضياً، كما تعفى بصفة دائمة، أملاك الوقف والأملاك المخصصة لممارسة الشعائر الدينية . وفق مبدأ المعاملة بالمثل تعفى أملاك السفارات والقنصليات، كما تعفى المنشآت المعدة لـ لإستغلال الفلاحي كأماكن تخزين الحبوب والإسطبلات والمستودعات.

تحسب الضريبة على العقارات الغير المبنية على أساس المتر المربع الواحد أو الهكتار وبحسب أماكن تواجد العقارات في المناطق العمرانية أو تلك القابلة للتعمير وبحسب تخصيصها للمرافق الترفيهية أوالنزهة أو تخصيصها لمحاجر أو مواقع لإستخراج الرمل أو مناجم في الهواء الطلق ، يتم حساب الضريبة في المناطق العمرانية بتطبيق النسب التصاعدية بالنظر إلى مساحة العقار الغير مبني كما يلي :

-5% عندما تساوي المساحة أو تقل عن 500 متر مربع .

-7% عندما تتراوح المساحة ما بين 500 إلى 1000 متر مربع .

-10% عندما تتجاوز المساحة 1000 متر مربع .

- يطبق معدل 5% بالنسبة للملكيات الغير مبنية و المتواجدة في المناطق الغير عمرانية، ومعدل 3% بالنسبة للأراضي الفلاحية .

تأسيس الرسم ، يعتمد الوضع الضريبي الحالي على الإحصاء العام للسكان كل 10 سنوات وما ينطوي عليه من عدم الدقة و بالأخص في الجانب الخاص بالممارسة الميدانية وصعوبة الحصول على التصريحات الدقيقة و الصحيحة وصعوبة الإحصاء الميداني وبالأخص في الجانب المتعلق بإعطاء قيمة للعقارات المبنية و مدة الإهلاك، ففي أغلب الأحيان تمنح القيمة الإيجارية (¹) بالنظر إلى القيمة السابقة أوبتحديث القيمة بطريقة وحيدة وعامة ،أو بالمقارنة مع العقارات المماثلة بدون أن يأخذ بعين الإعتبار وضعيتها الحقيقية مثل الإستفادة من المرافق العامة وموقع البنائيات في المحيط العمراني.

Robert Hertzog , L'imposition du revenu et les impôts locaux , in L'impôt sur le revenu en question (1) Paris,1989 , p.158.

نلاحظ كثرة الإعفاءات والتخفيضات التي تفقد أموالا مهمة تؤثر على الميزانية

المحلية .

يمكن الإعتماد على عدة طرق لتثمين الضريبة منها الإحصاء على أن يتم بالتنسيق مع المصالح البلدية والدولة والمساهم ليتم تحديد القيمة العقارية بالتعاون مع هذه الجهات الثلاثة، فالبلديات لما تتوفر عليه من معرفة عن قرب للمحافظة العقارية، ثم أجهزة الدولة لما لديها من خبرة في مجال التقييم والتحصيل الجبائي والمواطن لإكتساب قبوله لدفع الضريبة وعدم إستعمال وسائل الغش والتهرب الضريبي، إلا أن هذا لا يعفي من إستعمال معايير ومؤشرات موضوعية لتقييم الوعاء الضريبي و تحديد الضريبة واجبة الدفع .

يقلص إستعمال معايير أو مؤشرات قابلة للقياس لتحديد الوعاء الضريبي من هامش العشوائية في تحديد القيمة العقارية؛ كالموقع الحضري والعمراني للبنائية، والمرافق التي يستفيد منها العقار (الإنارة العمومية، صرف مياه، ماء صالح للشرب)، والتفرقة بين العقارات المشغولة بين طرف المالكين والمؤجرة و تحديد القيمة العقارية (القيمة الإيجارية، القيمة السوقية، و القيمة المرجعية) .

أسس المشرع الجزائري ضرائباً محصلة لفائدة البلديات دون سواها في الباب الخامس من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة منها الرسم العقاري في الباب الفرعي الأول ، ضمن الضرائب العامة للدولة بدون تخصيص تقنين منفرد خاص بالجماعات الإقليمية.

إعتمد المشرع الجزائري على معايير قانونية وإقتصادية ومعيار ال ثبات والإستقرار في تصنيف الضريبة ،تعتبر وفق المعيار القانوني تعتبر الضريبة العقارية ضريبة مباشرة كون أن إدارة الضرائب تتعامل مباشرة مع المكلفين بدفع الضريبة، ووفق المعيار الإقتصادي فالمكلف بالضريبة لا يمكنه نقل عبئها إلى شخص آخر وعليه فإنها تعتبر ضريبة مباشرة ، أما معيار ال ثبات فيتمثل في تحصيلها السنوي و بالتالي تأخذ طابع الإستقرار. تتصف بضريبة مباشرة .كما إعتمد المشرع في حساب الضريبة العقارية على معيار الدخل المتمثل في الدخل الصافي الناتج عن الملكية العقارية بحيث تقدر القيمة الإيجارية الخاضعة للضريبة من طرف إدارة الضرائب عن طريق قوانين المالية ويؤخذ

بعين الإعتبار طبيعة العقار والمنطقة المتواجد بها تحدد الضريبة على أساس الدخل التقديري وليس على أساس الدخل الحقيقي (1). تبقى القيمة المرجعية قيمة نظرية لا تأخذ بعين الإعتبار التغيرات أو الوضعية الحقيقية للعقار مما يفقدها قيمتها ولا يمكننا من تحقيق الإستقرار والمردودية في التحصيل الضريبي .

تتطوي القيمة الإيجارية على سلبيات كالتقليل من قيمة العقار والإعتماد على القيمة المصرح بها في العقود الإيجارية التي لا تعكس بالضرورة القيمة الحقيقية، رغم أنها مؤشر على القيمة العقارية ، يمكن تصويبها تحت رقابة الإدارة الجبائية.

تسمح القيمة السوقية بتحديد الوعاء الضريبة أكثر دقة و مقارب للحقيقة إلا أنه ينطوي على سلبيات، كالتراجع عن الإستثمار في البناء، كما تحدث فوارق بين المالكين لعقار واحد الذي يمثل رصيد الطبقات ذات الدخل المحدود و المالكين لعدة عقارات، إلا أن إيجابيات أسلوب القيمة السوقية يمكن من إسترجاع مبالغ جبائية وربما يتوافق أكثر مع العقارات الغير المبنية لأنها ليست مرتبطة بمعيشة الفرد (2).

تؤسس الضريبة العقارية على إعتبارها ضريبة على رأس المال من خلال عناصر حسابها و على أساس القيمة الإيجارية وعلى أساس التفرقة بين المالك والمؤجر، يمكن إدخال بعض المعايير المتعلقة بالخدمات العامة المؤداة، أو إعتبار الضريبة العقارية ضريبة على الدخل أو ضريبة مقابل تقديم خدمات ، قد يعطي مقارنة مغايرة لتلك المتعارف عليها .

يأخذ حساب الوعاء الضريبي بالقيمة الخام، ولا يأخذ بعين الإعتبار الف وارق بين السكن الفردي والسكن الجماعي و محتواه الرفاهي، مما قد يؤدي إلى الشعور بعدم العدالة في فرض هذه الضريبة و من ثم عدم قبولها من قبل المساهم .

تحاول بعض الدول فرض الضريبة العقارية بالنظر إلى بعض المعطيات الشخصية للمساهم كالدخل وعدد أفراد العائلة المكفولة ... إلخ يمكن الإستفادة من هذه التجارب وتكييفها مع الواقع الجزائري، يجب أن تكون هناك دراسات حول كيفية تقييم الوعاء

(1) برحاني محفوظ ، الضريبة العقارية في القانون الجزائري، دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص. 72

(2) Nedjib Belaid ,Autonomie locale et mutation récente dans les finances municipales , op.cit . p. 73,74. (2)

الضريبي و هذا للوصول إلى أنجع طريقة (قيمة مرجعية، قيمة إيجارية، قيمة سوقية أو حسب بعض المؤشرات أو غيرها) والتي تشعر المساهم بالعدالة و تحقق مردودية ضريبية للجماعات الإقليمية.

يحفز إتخاذ جملة من الإجراءات تتمثل في تخفيض معدل الضريبة إلى نسب يتقبلها المساهم على عدم التهرب من دفعها ،مع تحديد الوعاء الضريبي بكل دقة وبالقيمة الحقيقية ،وتمكن من تحصيل أكبر للضريبة ،كما يمكن التفكير في إدخال بعض العناصر الشخصية على حساب الضريبة وفق المداخل أو استعمال معدل ضريبي متطور بحسب المداخل و إدخال تخفيضات تبعا لذلك، قد يشعر المساهم بأكثر عدالة للضريبة و يحفز على دفعها .

تستعمل طرق أخرى لجبر المساهم على دفع الضريبة كترتيب غرامات على التأخر في دفع الضريبة أو بمناسبة منح بعض الرخص الإدارية أوإدماج المبلغ في كشوف الماء أوالكهرباء إلى أن هذه الطريقة قد تخل بالتخصص الإداري للهيئات العامة ترفع ومن تكلفة الضريبة مما يؤدي إلى الحد من تحصيلها⁽¹⁾ .

يساهم التنسيق بين المحاسب والأمر بالصرف البلدية في مردودية التحصيل الضريبي، يسرع استعمال الإعلام الآلي من تبادل المعلومات بين المحاسب والأمر بالصرف وبالأخص فيما يتعلق بتسلم كشوف التحصيل الضريبي.

تلجأ بعض الدولة إلى استعمال طرق أكثر صرامة⁽²⁾ بحيث في حالة الإمتناع عن الدفع تطبق غرامات تأخيرية ثم الحجز و البيع بالمزاد العلني، وتطبق تخفيضات في حالة دفع المبالغ المستحقة في الآجال المحددة، تعلق بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية التأمين العقاري بدفع الضريبة العقارية ، بحيث لا يمكن لشخص أن يبيع العقار أو يرهنه إلا بعد استفاء الديون الضريبية ،وهذا الإجراء يستلزم تنسيق بين إدارة الضرائب و إدارة الحفظ العقاري ونشير إلى أن هذا الإجراء معمول به في الجزائر.

(1) Louis Trotabas ,Finances publiques ,Daloz ,Paris , 1987, p.130.

يعرف تحصيل الضريبة بمجموع العمليات و الإجراءات القانونية التي تنقل الدين الضريبي إلى الخزينة العامة للدولة .

(2) فارس السبتي ، المنازعات الضريبية في القضاء الجزائري ،مرجع سابق ، ص. 19، 20.

تختلف الآثار التي تعكسها الإصلاحات ما بين البلديات سواء من حيث المردودية الضريبية أو الزيادة في الحجم الضريبي ، تختلف نسبة التحصيل من بلدية إلى أخرى بحسب نجاعة التسيير.

يستخلص من تقارير (1) بعض الهيئات الإدارية الضريبية أن التحصيل الضريبي ضعيف مقارنة بتقديرات الجماعات الإقليمية، لذا يجب إستعمال جملة من التحفيزات تمكن الجماعات الإقليمية إستخدامها للتوصل إلى تحصيل ضريبي أكبر؛ كإعلام المساهم بمعايير و طرق التقييم وإعلامه بمجالات إستخدام هذه الأموال في الخدمات والمرافق والإستشارات العامة و تحسيسه بالمرافق والتجهيزات التي أنجزت و بأهميتها الجماعية ، مما قد يسهل ويدعم قبول المساهم على دفع الضريبة.

تعتبر حصة الضريبة العقارية في الميزانيات للبلدية مهمة في البلديات الحضرية عنها في البلديات الريفية والسبب في ذلك هو إرتفاع الحظيرة العقارية و القيمة الإيجارية للعقارات في المدن عنها في الأرياف ، تطور هذه الضريبة في إزدياد مستمر و مهم إذا ما تم تقييمها بالمبلغ السنوي أما إذا أخذ بعين الإعتبار معدل التضخم و تزايد السكان فإن هذا التطور يظهر أنه بسيط و منخفض، على سبيل المثال بالنسبة لسنة 1999 ، مجموع الضريبة العقارية تساوي 1723 مليون دج ،مجموع العام للإيرادات تساوي 61725 مليون دج ،أي نسبة 2.79 % (2) . تعتبر الضريبة العقارية موردا كاملا معتبرا يمكن إستغلاله مستقبلا لدعم ميزانيات الجماعات الإقليمية إذا ما رصدت الموارد البشرية وإستعملت أساليب التسيير الحديثة و إتخذت الإجراءات المبتكرة لتحصيلها.

الفرع الثاني: الضرائب المباشرة المشتركة مع هيئات أخرى

نتطرق فيما يلي إلى الضرائب المباشرة التي تتقاسمها البلديات مع الدولة و الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية و بعض صناديق الحسابات الخاصة ،أهمها الرسم على النشاط المهني الذي يشكل نسبة معتبرة في تركيبة ميزانية البلديات ورسم الدفع الجزافي الذي ألغي لكن لأهميته في تمويل نفقات بعض المؤسسات (المدارس الإبتدائية،

(1) تقرير المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي ، مرجع سابق.

(2) تقرير المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي، جدول مداخيل الضريبة العقارية، مرجع سابق .

والمساجد) نتناوله على سبيل الإشارة إلى مكانته ،نخلص إلى الضريبة الجزافية الوحيدة على الدخل على إعتبار أنها ضريبة متطورة ثم إلى الرسم على الممتلكات لمساهمة الغير المباشرة في ترقية الحظيرة السكنية للبلديات .

الرسم على النشاط المهني ،أسس بموجب قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة المعدل بموجب المادة 21 من قانون المالية لسنة 1996 ، يستحق هذا الرسم على المكلفين الذين يملكون أو يشغلون محلا مهنيا دائما و يمارسون نشاطا خاضعا للضريبة على الدخل الإجمالي صنف الأرباح الغير التجارية ، يستثنى من ذلك مداخيل الأشخاص الطبيعية التي تنتج عن إستغلال الأشخاص المعنوية والشركات الخاضعة للرسم على النشاط المهني والتي حددت بموجب المادة 17 من قانون المالية لسنة 1995 و المادة 15 من قانون المالية لسنة 1998 .

يخضع للرسم على النشاط المهني الأشخاص الذين يمارسون نشاطا خاضعا للضريبة على الدخل الإجمالي صنف الأرباح الصناعية و التجارية أو الضريبة على الشركات بمناسبة رقم الأعمال المحقق في الجزائر، يستثنى من رقم الأعمال المشتمل على مبالغ الإيرادات المحققة للعمليات التي تنجزها وحدات من نفس المؤسسة فيما بينها ، يحسب رقم الأعمال الخاص بمؤسسات الأشغال العمومية و البناء من المبالغ المقبوضة والمستحقة على مجموع الأشغال عند تاريخ الإستلام المؤقت ، ما عدا ديون الإدارات العمومية و الجماعات الإقليمية، لايطبق هذا الحساب على المؤسسات التي تقوم بعمليات الترقية العقارية ، كما يخضع أصحاب صنف الأرباح الغير التجارية للرسم على النشاط المهني ، حسب نص المادة 217 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .

يحسب أساس الضريبة بالنظر إلى مجموع المداخيل المهنية الإجمالية أو بحجم رقم الأعمال دون إدراج الرسم على القيمة المضافة ، مع مراعاة الأحكام المتعلقة بالإعفاءات المذكورة سابقا ، حدد معدل الرسم بنسبة 2% بموجب المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة المعدلة ،بموجب المادتين 06على التوالي من قانون المالية لسنة 2001 و من قانون المالية لسنة 2008 ، تمنح للولاية حصة بمعدل 0.59 % والبلدية بمعدل 1.30 % و الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية بمعدل 0.11 % ، ترفع هذه

النسبة إلى معدل 3 % فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنايب و يوزع كما يلي ؛ 0.88 % بالنسبة للولاية ، 1.96 % بالنسبة للبلدية ، 0% بالنسبة للصندوق المشترك للجماعات المحلية .

بعض الدول كمصر تطبق نسبة عالية تتراوح من 10% إلى 18% مما يوفر موارد معتبرة للجماعات الإقليمية⁽¹⁾، في فرنسا يمثل هذا الرسم 48% من مجموع إيرادات الرسوم المباشرة المحلية⁽²⁾.

يجب أن يدلي كل مساهم بتصريحه كل سنة أمام مفتش الضرائب ، ويتضمن التصريح؛ الاسم اللقب، العنوان، رقم التسجيل في السجل التجاري ثم رقم التسجيل الجبائي و رقم التعريف الجبائي، يتضمن رقم الأعمال و مبالغ العمليات القابلة للتخفيض ، يجب على المساهم أن يصرح بالوحدات التابعة له في كل بلدية ، وتقديم كل الوثائق المحاسبية وفي حالة عدم تقديمها أو عدم التصريح تقوم إدارة الضرائب بالتسوية البعدية والجزافية. تستفيد من الإعفاءات الدائمة و المؤقتة الأنشطة التي تحصلت على إعانات من الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب أو تلك التي تمارس في مناطق ترقية⁽³⁾. تستفيد التعاونيات الإستهلاكية التابعة للمؤسسات والهيئات العمومية والمؤسسات التابعة لجمعيات الأشخاص المعوقين والتعاونيات الفلاحية والفرق المسرحية والمؤسسات السياحية بشروط من الإعفاءات⁽⁴⁾.

يستثنى من رقم الأعمال لحساب الضريبة النشاطات التي لم يتجاوز رقم أعمالها 80000 دج فيما يخص نشاط بيع و شراء السلع أو 50000 دج بالنسبة للنشاطات الخدماتية ، بشرط أن يمارس النشاط أشخاص طبيعيين بدون مساعدة الآخرين ، تستثنى مبالغ العمليات الخاصة ببيع المواد ذات الإستهلاك الواسع المدعمة وعمليات التصدير المتعلقة بإنتاج المواد البترولية وعمليات البيع بالتجزئة للمواد الإستراتيجية ومبالغ العمليات المنجزة بين الشركات الأعضاء في نفس المجموعة والمبالغ المحققة بالعملة الصعبة في

(1) مصطفى محمد محمد موسى، الموازنة بين التنظيم الإداري المركزي و اللامركزي ، جامعة عين شمس، رسالة دكتوراه ، مصر ، 1990، ص. 367 .

(2) Astier Françoise , Finances publiques droit budgétaire , Ellipses ,France, 1996, p51.

(3) المادة 13 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .

(4) المادة 138 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .

النشاطات السياحية ،رتب المشرع تخفيضات لصالح تجار التجزئة الذين لهم صفة أعضاء في جيش التحرير الوطني أو المنظمة المدنية لجبهة التحرير أو أرامل الشهداء بنسبة 30 % (1).

رتب المشرع تخفيضات بنسب 30 % و 50 % و 75 % متعلقة بعمليات البيع بالجملة والتجزئة وبالأخص المواد الإستراتيجية و البنزين أو تلك التي تتضمن نسبة معينة من الربح أو نسبة من الحقوق المباشرة ،طبقا للمادة 219 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة .

تلغى في حالة عدم تقديم قائمة الزبائن التخفيضات 30 % ، 50 % ، 75% المقررة والمنصوص عليها ، أما الأخطاء و الإغفالات والحسابات الغير الدقيقة على قائمة الزبائن تفرض عليها عقوبة تتراوح ما بين 10 دج و 100 دج عن كل خطأ أو إغفال أو حساب غير دقيق ،وفي حالة محاولة التهرب من الضريبة تطبق عقوبات تتراوح ما بين 1000 و 10000 دج ، أما في حالة بيع المؤسسة أو إنهاء نشاطها فإن المعلومات المصرح بها تقدم خلال 10 أيام وإلا تعرض المساهم إلى تقويم جزافي و رفع قيمة الضريبة بنسبة 25% ، يطبق تنظيم خاص بلديات عنابة، الجزائر، وهران و قسنطينة ، تعوض القيمة التي تفقدها الميزانيات الإقليمية من ميزانية الدولة ، يتم تحصيل الرسم على النشاط المهني من قبل قباضة الضرائب وتوزعها حسب الحصص المنصوص عليها قانونا على الولاية و البلديات التي تنتمي إليها .

يتم تحصيل الضريبة حسب مكان ممارسة المهنة أو بإسم موقع المؤسسة الرئيسية كما يتم بإسم المؤسسة على أساس رقم الأعمال المحقق من طرف كل مؤسسة فرعية أو وحدة في كل بلدية من بلديات مكان تواجد المؤسسات الفرعية أو الوحدات (2).

نلاحظ أن البلديات التي يتواجد بها المقر الإداري للمؤسسات هي التي تحصل فيها مداخيل الضريبة على النشاط أما البلديات يتموقع بها نشاط المؤسسات و تعاني من آثار بيئية وصحية ، لا تستفيد البلديات من هذه الضريبة .

(1) المادة 220 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .

(2) المادة 223 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .

نرى من الأنسب اتخاذ إجراءات وميكانيزمات تسمح من التقليل من هذه الآثار السلبية وكذا من الفوارق في الاستفادة من هذه الضريبة ، تستفيد أكثر في أغلب الأحيان البلديات الكبرى أو الحضرية التي تتواجد بها مقرات المؤسسات الاقتصادية .

تستفيد البلديات كلية من هذا الرسم ويشكل دخلا معتبرا ، رفع معدله من 3% المطبق حاليا إلى نسبة و لو قليلة سيساهم في رفع مداخيل البلديات بشكل كبير ، تأسيس الرسم على النشاط المهني بالنظر إلى عناصر أخرى كحجم الأجور و قيمة العقارات والمنقولات أو القيمة الإيجارية للمحلات قد يساهم في الرفع من مردودية هذا الرسم.

رسم الدفع الجزافي ، فرض هذا الرسم بموجب المواد 208 - 216 من قانون الضرائب المباشرة⁽¹⁾ و حددت نسبته ب 6% من كتلة الأجور والمرتبات و التعويضات والأتعاب، يوزع بين الجماعات الإقليمية والصندوق المشترك للجماعات الإقليمية، توجه نسبة 30% لميزانية البلديات و 70% إلى الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية وتوزع هذه الأخيرة على النحو الآتي : 60% للبلديات، 20% للولايات ، 20% للصندوق المشترك للجماعات الإقليمية .

يطبق هذا الرسم على الأجور و التعويضات و المنح و الأجور العمرية والأموال المحسوبة التي تدفع من قبل الأشخاص الطبيعية المعنوية والجمعيات والهيئات التي توجد بالجزائر أو تمارس نشاط بها و تدفع أجور ، أو منح أو أجور عمرية أو أموال خاصة، تدفع بعض المهن ومنها الخاضعة للنظام الفلاحي وبالنظر إلى قوانين الضمان الاجتماعي اجرا و منح إضافية ، يمكن أن تخضع لدفع الرسم الجزافي وفقا لأحكام خاصة.

يستثنى بصفة مؤقتة، النشاطات الممارسة من طرف الشبان المستفيدين في إطار صندوق دعم الشباب، و استثمارات الشباب في المناطق الترقية و منح البطالة ، تخفض

(1) نص المادة 208 من قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة : "تخضع المبالغ المدفوعة لقاء المرتبات و الأجور و التعويضات والعلاوات بما في ذلك قيمة الإمتيازات العينية لدفع جزافي يقع على عاتق الطبيعيين و المعنويين و الهيئات المقيمة بالجزائر أو الممارسة بها نشاطها و التي تدفع مرتبات و أجور و تعويضات و علاوات ، تطبق أحكام هذا المقطع على المعاشات العمرية ، يمكن إقرار قواعد خاصة للدفع الجزافي الذي يطبق على بعض المهن بموجب مرسوم ، لاسيما تلك الخاضعة للنظام الفلاحي إزاء القوانين المتعلقة للضمان الاجتماعي و تلك التي تتضمن مرتبا يدفع عن طريق أجر أو إكراميات "

قيمة الرسم بالنظر إلى رقم الأعمال المحقق بالعملة الصعبة للمؤسسات التي تقوم بالتصدير.

لا تؤخذ في حساب الوعاء الضريبي المبالغ الخاصة بالمنح و الأجر المقتطعة وكذا أجر التمهين، كما لا تؤخذ في حساب الوعاء الإمتيازات العينية في المناطق الترقية (السكن والأكل)، ولا تؤخذ في حساب الوعاء المداخل الموزعة على العمال. يتم حساب رسم الدفع الجزافي بمجموع الأجر، المنح، والأجر العمرية والأموال الخاصة والإمتيازات العينية، يتم حساب الضريبة بنسبة 6% من الأجر و المنح والأموال خاصة و 1% من الأجر العمرية، يتم الدفع شهريا أو ثلاثيا بواسطة الوثيقة التي تحدد الهيئة والمبالغ المستحقة والفترة المتعلقة بها، يكون التحصيل فوريا في حالة الوفاة أو إنتقال وتغيير نشاط الهيئة ، خفضت نسبة الرسم تدريجيا إلى أن ألغي نهائيا . رغم إلغاء هذا الرسم كمورد للبلديات إلا أن أهميته تكمن في تغطيته لمصارف الصيانة للمدارس الإبتدائية والمساجد تخصيصا خاصا مما يضمن العناية بها والمحافظة عليها وبعد إلغاء هذا الرسم المخصص فإن هذه المرافق تفتقد موردا خاصا بها ، بالإضافة إلى ذلك فإن الدولة لم ترتب إعانات تعويضية ، و بالتالي تفتقد البلديات موردا يدعم إستقلاليتها .

خصص هذا الرسم لصيانة المدارس الإبتدائية والمساجد، إلغاؤه يشكل خسارة لإيرادات ميزانية البلديات ، بدون أن يتم تعويضه بمقابل مكافئ، إعادة هذا الرسم أو رسم مشابه سيساهم في العناية بهذين المرفقين ويرفع من الحجم الإجمالي لمداخل البلديات، نذكر أن هذا الرسم ألغي بموجب المادة 13 من قانون المالية لسنة 2006.

الضريبة الجزافية الوحيدة على الدخل، أسرت بموجب قانون المالية لسنة 2007 عوضت هذه الضريبة ، الضرائب والرسوم الآتية ;الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني ، التي كان يخضع لها المساهمين الطبيعيين اللذين يمارسون تجارة البضائع و السلع و تقديم الخدمات أو يمارسون النوعين من النشاطين في آن واحد و التي لا يتجاوز رقم أعمالها مبلغ 10000000 دج، يستثنى من

الخضوع إلى الضريبة الجزائرية الوحيدة الأنشطة التجارية الخاصة بالبيع بالجملة والتصدير و معاملات الوكلاء المعتمدين ومحطات توزيع الوقود .

حدد معدل الضريبة ب 5% بالنسبة للنشاط التجاري و 12 % بالنسبة للنشاط الخدماتي إذا تعلق النشاط بالجانب التجاري و الخدماتي ، أعفى المشرع بعض الفئات من الضريبة الجزائرية الوحيدة كالحرفين التقليديين والفرق المسرحية ومؤسسات جمعيات معوقين ، يوزع دخل الضريبة الجزائرية الوحيدة طبقا للمادة 282 مكررا يلي : 48.5 % تدرج في ميزانية الدولة ، 40 % تخصص للبلديات ، 5 % تخصص للولايات ، 5 % تخصص للصندوق المشترك ، و 1 % تخصص لغرفة التجارة والصناعة ، 0.48 % تخصص لغرفة الصناعة التقليدية والمهن، و 0.02 % تخصص للغرفة الوطنية للصناعة التقليدية والحرف.

يلاحظ أن حصة الجماعات الإقليمية تمثل 45 % و 5% للصندوق المشترك للجماعات الإقليمية أي مايمثل نصف مداخيل هذه الضريبة وبالتالي تعتبر هذه الضريبة مهمة بالنسبة للبلديات خاصة و بالأخص أنها ضريبة متطورة على إعتبار أنها مرتبطة بالدخل .

الرسم على الممتلكات ، نص عليه المشرع في الجزء الثالث من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة وبالأخص المادة 281 مكررا المعنون مختلف الضرائب والرسوم ذات التخصيص الخاص من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة و بالتحديد الباب الأول المعنون الضرائب على الأملاك و تشمل هذه الأخيرة الأملاك والعقارات والأموال المنقولة من طائرة نزهة وسيارات ودراجات نارية ذات أحجام محركات معينة و خيل سباق ومجوهرات و ودائع و ديون .

يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر وبالنسبة للأملاك الموجودة في الجزائر و الخارج و كذا الأشخاص الذين لا يوجد لهم مقر جبائي في الجزائر وأملاكهم موجودة بالجزائر ، تقيم هذه العقارات وفق قيمتها التجارية في السوق

أما المنقولات فيتم تقييمها بحسب تصريحات أصحابها أو من قبل هيئة إدارة الضرائب على أن تخصم القروض والديون المنصوص عليها في مواد القسم الخامس (1). أسست هذه الضريبة بموجب المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة موزع كما يلي :

- 20% تستفيد منه البلديات

- 60% تستفيد منه الدولة

- 20% يستفيد منه الصندوق الوطني للسكن ، و يدفع في حساب خاص تحت رقم 302050

يتشكل الوعاء لهذه الضريبة من الممتلكات و الحقوق و القيم المنقولة ، يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الذين إختاروا موطنهم الجبائي الجزائر و بالنظر إلى أملاكهم الموجودة بالجزائر أوبالخارج .

هناك عدة صعوبات تعوق تحصيل هذه الضريبة منها عدم وجود إحصائيات دقيقة وشاملة للعقارات المبنية و الغير المبنية وعدم التحكم في مشتملات هذه الممتلكات ، من الناحية العملية و نظرا لغياب الإحصائيات الدقيقة لهذه الثروات فإن تحصيلها يواجه صعوبات كبيرة ، لا تمكن إلا من تحصيل جزء قليل.

المطلب الثاني : الضرائب المحلية الغير المباشرة

تستفيد في تونس البلديات الصغيرة حسب بعض الدراسات من الضرائب الغير المباشرة مقارنة بالضرائب المباشرة (2) ، بالنسبة للجزائر نلاحظ تطور نسبة زيادتها مستقر في ميزانيات البلديات إجمالاً، على سبيل المثال كالمقارنة للضريبة الغير المباشرة بالضريبة المباشرة لسنة 1999 ،مجموع الضرائب المباشرة يساوي 26805 مليون دج ، النسبة تساوي 74.49 % ، و مجموع الضرائب الغير المباشرة يساوي 9178 مليون دج النسبة تساوي 25.50 % (3).

(1) المادة 281 مكرر 4، 5، 6، 7 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.
(2) Nejb Belaid ,Autonomie locale et mutations récentes dans les finances municipales, op.cit , p.124 .

(3) تقرير المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي ،مرجع سابق ،ص.23 .

نلاحظ إرتفاع نسبة الضريبة المباشرة بالنسبة للضريبة الغيرالمباشرة، مثال على ذلك الميزانية الأولية لبلدية مستغانم لسنة 2004 شكلت مداخيل الضرائب المباشرة 74.21% والضرائب الغير المباشرة 8.84% من مجموع الإيرادات الجبائية .

تستفيد البلديات الصغيرة والمتوسط أكثر من الضرائب الغير مباشرة، وأن هامش التحكم في هذه الضرائب الغير المباشرة كبير بالنظر إلى الضرائب المباشرة ، دراسة عن طريق أخذ عينة لبلدية ما و دراسة ميزانيتها وما تمثله فيما الضرائب الغير مباشرة ودراسة تطورها لعدة سنوات يمكن من الوقوف على هذه المقاربة .

نشير إلى أن النشاطات الصناعية و التجارية و الخدماتية و المهنية على مستوى البلديات تحصل الدولة منها على ضرائب وتتحمل البلديات عبئ مصاريف بسبب تواجدها بتراب البلدية، يمكن التفكير في أن يعود جزء منها للبلديات أو لتعويض قلة الإيرادات وهذا للتكفل بالتوازن المالي للبلديات ،نتطرق في ما يلي لأهم الضرائب الغير المباشرة .

الفرع الأول:الضرائب الغير المباشرة ذات المردودية

الرسم على القيمة المضافة يعتبر الضريبة الغير مباشرة الوحيدة التي تشكل مداخيلها بالنسبة للبلديات حجما معتبرا رغم أن الحصة التي تعود لهذه الأخيرة ضئيلة (20%) بالنظر لتلك التي تستفيد منها الدولة (80%) ،كما أنها ضريبة متطورة تواكب التغيرات الإقتصادية مما يسمح بتغطية النفقات المتزايدة ،الرفع من حصتها لصالح البلديات و لو بنسبة قليلة عما هي عليه حاليا سيساهم في زيادة حجم مالية البلديات.

الرسم على القيمة المضافة ، نشأت الضريبة على القيمة المضافة سنة 1918 كبديل عن الضريبة على رقم الأعمال وفق دراسة قدمها الدكتور ويهلم فوند سيمتر،كانت فرنسا أول بلد تبنت هذا النظام سنة 1954 (1) .

يعتبر الرسم على القيمة المضافة في النظام الجبائي الجزائري ضريبة مفروضة على الإستهلاك و تسدد من قبل المستهلك بواسطة وسيط أي بطريقة غير مباشرة ،

(1)محمد الحلاق .عبد الهادي الحردان ، دراسات في التشريع الضريبي ، منشورات جامعة دمشق ،سوريا ،2004، ص.207.

وردت الأحكام المتعلقة بالرسم على القيمة المضافة في قانون الرسوم على رقم الأعمال في الجزء الأول المعنون الرسم على القيمة المضافة ، وحددت المادة الثانية والثالثة العمليات الخاضعة للرسم وجوبا وإختيارا.

طبقا للمادة الأولى (1) من قانون الرسوم على رقم الأعمال ، لا يؤخذ بعين الإعتبار،الوضعية القانونية للأشخاص الخاضعين للرسم على القيمة المضافة إتجاه الضرائب الأخرى، يطبق الرسم أي كان الوضع القانوني للأشخاص الذين يتدخلون في إنجاز الأعمال الخاضعة للضريبة أو وضعيتهم إزاء الضرائب الأخرى كما لا يؤخذ بعين الإعتبار شكل أو طبيعة تدخل هؤلاء الأشخاص .

حددت المادة 02 العمليات التي تخضع للرسم وجوبا،يمكن تلخيصها في العمليات الخاصة بالمبيعات و التسليمات ، الأشغال العقارية و التسليمات لأنفسهم لتلبية الحاجات الخاصة،وعمليات البيع في المساحات الكبرى ، وتنظيم الحفلات والألعاب والتسلية وكذا العمليات التي تخص الهاتف والتلكس التي تؤديها مصالح البريد والمواصلات .

يمكن حصر العمليات التي تخضع للرسم إختيارا،العمليات التي يقوم بها الأشخاص الطبيعية أوالمعنوية والتي لا تخضع للرسم على القيمة المضافة ويصرح بخضوعها للرسم على أن تعتمد إجباريا نظام الربح الحقيقي ، تشمل هذه العمليات تسليم السلع وتقديم الخدمات أثناء التصدير من طرف الشركات البترولية أوالأشخاص الخاضعة للرسم على القيمة المضافة .

أعفى المشرع عددا كبيرا من العمليات متعلقة بنشاطات تدعم السلع والخدمات ذات الإستهلاك الواسع أو تلك التي تسمح بتصدير المنتوجات الوطنية، أو تلك التي تمس الفئات الضعيفة كالمعوقين ، والفئات التي لا يتجاوز رقم أعمالها 100000 دج

(1) نص المادة 01 من قانون الرسوم على رقم الأعمال "عمليات البيع و الأعمال العقارية و الخدمات من غير تلك الخاضعة للرسوم الخاصة، التي تكتسي طابعا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا ، و يتم إنجازها في الجزائر بصفة إعتيادية أو عرضية . و يطبق هذا الرسم أيا كان :الوضع القانوني للأشخاص الذين يتدخلون في إنجاز الأعمال الخاضعة للضريبة أو وضعيتهم إزاء جميع الضرائب الأخرى ،شكل أو طبيعة تدخل هؤلاء الأشخاص، عمليات الإستيراد ."

بالنسبة للسلع و 130000 دج لتأدية الخدمات و فئات وعمليات أخرى حددها المشرع (1).

حدد المشرع معدل الضريبة بمعدلين ; 17 % بالنسبة للمعدل العادي و 7% بالنسبة للمعدل المخفض و هذا طبقا لما ورد في المادة 23 من قانون الرسوم على رقم الأعمال ، يعتبر الرسم على القيمة المضافة من الضرائب المتطورة التي من المهم أن تستفيد منها الجماعات الإقليمية بنسبة أوحصة كبيرة لمواكبة الإحتياجات المتزايدة والمتطورة للمواطن المحلي ، و لبساطة تطبيقها و كونها تمس جميع مراحل التي تمر بها السلعة أو الخدمة و توفر موارد منتظمة و تساهم في جلب الإستثمارات الإقليمية لأنها تدفع من قبل المستهلك النهائي و تشجع المكلفين على إستعمال الكشوف (الفواتير) للإستفادة من الخصم في كل مرحلة من الإنتاج إلى الإستهلاك النهائي .

يعتبر هذا الرسم أهم الرسوم الغير المباشرة التي تدر مداخيل كبيرة ومتطورة تستفيد الدولة بالدرجة الأولى منها، و يمكن منح جزء من توزيعها لصالح البلديات حتى تستطيع مواكبة التطورات الخاصة بتأدية خدمة عمومية متزايدة و عصرية (2).

يوزع هذا الرسم على النحو الآتي :

80% يوجه للدولة ، تعتبر هذه النسبة أعلى نسبة مما لا يترك للجماعات الإقليمية الإستفادة من ضريبة متطورة قد تساهم في تمويل منتظم لنفقاتها .

10% للبلديات ، تعتبر هذه النسبة ضئيلة من حيث ما توفره من مداخيل ، كما تعتبر ذات نوعية تمكن الجماعات الإقليمية من مواكبة الإحتياجات المتزايدة و المتنوعة إذا ما رفعت هذه النسبة إلى مستوى أعلى ، 10% للصندوق المشترك للجماعات الإقليمية، رغم أن هذه النسبة تساهم بطريقة غير مباشرة في تمويل الجماعات الإقليمية إلا أنها حتى وإن أضيفت كمبالغ لحصة البلديات فإنها لا تتجاوز 20 %.

تستفيد الدولة من العمليات الخاضعة للرسم على القيمة المضافة والمنجزة في إطار عمليات الإسترداد بنسبة 85 % والصندوق المشترك للجماعات المحلية يستفيد بنسبة 15% أما العمليات المحققة داخليا من قبل المؤسسات الكبيرة والمحصلة من قبل مديرية

(1) المواد 8،14، من قانون الرسوم على رقم الأعمال .

Graba Hachemi ,Les Ressources fiscales des collectivités locales ,ENAG ,Alger,2000 ,p .25. et suivantes. (2)

المؤسسات الكبيرة فإنها طبقا للمادة 10 من قانون المالية فإن الدولة تستفيد بنسبة 80 % والبلديات 10 % و الصندوق المشترك 10 %.

على إعتبار أن الرسم على القيمة المضافة ذا مردودية كبيرة و متطورة ويشكل في تركيبة الميزانية البلدية المورد الجبائي الأكبر، فإنه من المفيد إعادة النظر في توزيعه بما يسمح للبلديات من تحصيل حصة تمكنها من تحقيق إستقلالية مالية أكبر عبر الزمن ، على سبيل المثال في سنة 1999 شكل مبلغ هذا الرسم 14% من ميزانية التسيير للبلديات أي بمبلغ 8634 مليون دينار جزائري (1).

الفرع الثاني: الضرائب الغير المباشرة الأقل مردودية

هناك جملة من الضرائب الغير المباشرة متمثلة في رسوم و حقوق ذات مردودية أقل من الرسم على القيمة المضافة منها ما تستفيد منه البلديات كلية كرسوم التطهير و رسم الإقامة ، و منها ما تحصل إيراداته حسب الحالات نتناول فيما يلي أهمها .

رسم التطهير ،فرض هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1982 لصالح البلديات بموجب المادة 264(2) ، و حل محل رسم رفع القمامات المنزلية و رسم مجاري المياه و يحصل من المالكين أو المنتفعين بمصلحة رفع القمامات للمباني والمحلات الصناعية والتجارية والغير التجارية و تحدد قيمته كما يلي :

بموجب قانون المالية لسنة 2002 ،يمكن للبلديات التداول لتحديد رسم التطهير في إطار الهوامش الآتية :

المحلات السكنية :من 500 دج إلى 1000 دج .

المحلات المهنية و التجارية :من 1000 دج إلى 10000 دج.

الأراضي المهيئة للتخيم و العربات : من 5000 دج إلى 20000 دج.

محلات صناعية والمهن التجارية المنتجة للنفايات التي تتجاوز معدلات المحلات

السابقة: تتراوح من 10000 دج إلى 100000 دج .

(1) المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي مرجع سابق ،ص. 25 و26.

(2) المادة 264 من قانون المالية لسنة 1982 نصت على : " يؤسس رسم التطهير سنويا بإسم أصحاب الملك أو حق الإنتفاع ، يتحمل رسم التطهير المستأجر الذي يمكنه أن يدفعه سنويا و تضامنيا مع صاحب الملك " كما نصت المادة 265 من نفس القانون على : " يحدد مبلغ الرسم بموجب قانون المالية .

يحصل هذا الرسم بنسبة 100% لصالح البلديات ،إلا أن كثرة الإعفاءات وتطبيق المعدلات الدنيا وعدم وجود إحصاء و مسح دقيق للملاك و الممتلكات ،بالإضافة إلى الغش والتهرب الضريبي شكل عوامل قللت من مردودية الرسم و أضعف حصيلته الجبائية .

يحدد المبلغ في إطار هذا الهامش، بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي مصادقة عليها من طرف السلطة الوصية .

يحصل من طرف الشركة الوطنية للمياه لصالح البلديات و تجدر الإشارة إلى بعض الصعوبات والتأخرات في دفع المبالغ المستحقة ، بحيث تطلب المؤسسة الوطنية للمياه من البلديات تأمين حراسة منشآت المياه و تتحمل نفقاتها ، كما تتأخر عن دفع المستحقات في الآجال المتفق عليها مما يخل بسيولة ميزانية البلديات .

الرسم على الإقامة ،يفرض على الأشخاص الذين لا يقيمون بالبلديات التي تملك محطات سياحية أو مناخية أو حمامات معدنية أو مستعملة لمياه البحر ولا يملكون إقامات خاضعة للرسم العقاري .

أسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996 و عدل بموجب قانون المالية لسنة 1998 لصالح البلديات التي تتواجد بها محطات سياحية أو مناخية أو حمامات معدنية أو بحرية أو مختلطة ⁽¹⁾، يفرض هذا الرسم على الأشخاص الذين ليس لهم ملكية عقارية بالبلدية و لا يخضعون للرسم العقاري بها ، يتم حساب هذا الرسم عن كل شخص و عن كل يوم بحد أدنى لا يقل عن 10 دج لكل شخص وحد أقصى محدد ب 20 دج دون أن يتجاوز 50 دج لكل أسرة ، رفع هذا الرسم بموجب المادة 48 من قانون المالية لسنة 2006 حيث حددت الحد الأدنى ب 20 دج للشخص و لليوم و الحد الأقصى ب 30 دج على أن لا يتجاوز المبلغ 60 دج للعائلة ، كما حددت مبالغ الرسم بالنسبة للمنشآت المصنفة للشخص و لليوم ب 50 دج للفنادق ذات ثلاث نجوم و 150 دج للفنادق أربع نجوم و 200 دج للفنادق ذات خمسة نجوم .

YELLES CHAOUCHE Bachir ,Le budget de L'Etat et de collectivités locales ,op.cit, p. 263 et suivantes. (1)

بموجب قانون المالية لسنة 1998 ، أصبح بإمكان البلديات التي تتوفر على هياكل سياحية و مناخية و معدنية التداول لتطبيق رسم الإقامة على الأشخاص الذين لا يقيمون بالبلديات بالنظر إلى عدد أيام المبيت ، يوجه مدخول الرسم للإستثمار في نفس القطاع ، لتفادي تحمل سكان البلديات لوحدهم الأعباء المرتبطة بالسياحة .

يتم تحصيل هذا الرسم بواسطة أصحاب المحلات و الفنادق و يدفع تحت مسؤوليتهم إلى قابض الضرائب للبلدية المعنية بعنوان مداخل الجباية الإقليمية، نشير إلى صعوبة التنسيق بين أصحاب المحلات و الفنادق من جهة وقباضي الضرائب من جهة أخرى مما يؤدي إلى ضعف مداخل هذا المورد المالي .

يعترض تحصيل الرسم صعوبات أهمها : غياب التصريحات الحقيقية المتعلقة بالمقيمين من طرف اصحاب الهياكل السياحية ، قلة المراقبة والتنسيق مع قابض الضرائب وضعف الموارد البشرية و المادية للقيام بهذه العملية مما يرفع من تكلفة التحصيل ويؤدي إلى ضريبة ذات مردودية قليلة .

الرسم على رفع القمامات المنزلية ، يؤسس طبقا للمادة 263 مكرر 02 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة على كل البنايات و تعفى الملكيات المبنية التي لا تستفيد من خدمات رفع القمامات ، يحدد رسم رفع القمامات المنزلية بقرار من المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة المجلس و بعد رأي السلطة الوصية ممثلة في الوالي أو رئيس الدائرة المفوض حسب هوامش الجدول أدناه :

- *500 دج - 1000 دج لكل محل ذا إستعمال سكني .
- *1000 دج - 10000 دج لكل محل ذا إستعمال تجاري أو مهني أو حرفي .
- *5000 دج - 20000 دج عن كل قطعة أرض مهيئة للتخييم و المقطورات .
- *10000 دج - 100000 دج عن كل محل ذا إستعمال صناعي أو تجاري و ينتج كمية معينة من النفايات .

يدفع الساكن الذي يودع لدى مؤسسة لمعالجة نفايات مركبة أو قابلة لإعادة التحويل ، 15% من رسم القمامات، وفق تسعيرة طبقا لقانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المعدل بنص المادة 54 من قانون المالية 2000 و يتم توزيعه كما يلي :

50% تخصص إلى الصندوق الوطني لهيئة التلوث ، 20% للخرينة العمومية، 30% للبلديات، أما بالنسبة للبلديات التي تعالج القمامات فلها الحق طبقا للمادة 263 مكرر من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة في تعويض في حدود 15% من مبلغ الرسم المطبق على كل منزل يقوم بتسليم قمامات التسميد أو القابلة للإسترجاع لمنشأة معالجة .
الرسم الصحي على اللحوم ، عدلت تسمية رسم الذبح إلى الرسم الصحي على اللحوم بموجب المادة 05 من قانون المالية لسنة 2007 ، أسس هذا الرسم بموجب المادة 452 من قانون الضرائب الغير المباشرة والرسوم المماثلة يوزع كما يلي :

3.5 دج للكيلوغرام الواحد بالنسبة للبلديات و 1.5 دج للكيلوغرام الواحد يدفع للصندوق الوطني للحماية الصحية الحيوانية ، و يفرض بمناسبة ذبح الحيوانات من أغنام و أبقار وجمال ومعز و خيول، في حالة عدم التمكن من الوزن الصافي للحيوان تنطبق على مستوى المخابر وأماكن للوزن نسبة 50% من وزن الحيوان ، أما بالنسبة للبلديات التي لا يتواجد بها مذبح أو لا تتوفر على وسائل الوزن فتطبق الأوزان الآتية : 120 كغ بالنسبة للأبقار ما عدا العجول التي تحسب 44 كغ ، الأغنام و المعز 12 كغ ، الخيول و الجمال 110 كغ ، يستفيد الصندوق المشترك للجماعات المحلية بالمبلغ الكلي للرسم الصحي على اللحوم إذا ما تم تحصيله من قبل مؤسسات التبريد أوالتخزين التي لا تملكها البلديات أو عند الإسترداد⁽¹⁾.

إذا كانت التنمية الإقتصادية وتتوع النشاطات ضرورة للمساهمة في توسيع الوعاء الضريبي ، فإن المحافظة على البيئة ضرورة لدوام هذا النشاط و عليه يجب سن الضرائب و الرسوم المرتبطة بالمحافظة على البيئة .

الرسم على الحفلات ، بموجب المادة 127 من قانون الرسوم على رقم الأعمال المعدل بقوانين المالية⁽²⁾ يوجه بنسبة 100% للبلديات يفرض بمناسبة الحفلات والتظاهرات في القاعات والمؤسسات العمومية الخاصة ،يدفع مبلغ هذا الرسم بواسطة سند مسلم من طرف البلدية للشخص الذي قام بالدفع نقدا و هذا قبل الشروع في الحفل ، حددت تعريفة

(1) المادة 468 من قانون الضرائب الغير المباشرة.

(2) قوانين المالية لسنة: 1983، 1984، 1985، 1986، 1996، 2000.

هذا الرسم طبقا للمادة 36 من قانون المالية لسنة 2000 بموجب قرار رئيس البلدية بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي وموافقة السلطة الوصية كما يلي :

- من 500 إلى 800 دج عن كل يوم ، عندما لا يتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساءً.

- من 1000 إلى 1500 دج عن كل يوم ، إذا إمتدت مدة الحفل إلى ما بعد الساعة السابعة ليلا .

الرسم السنوي على السكن ، رغم أن هذا الرسم لا يعتبر من الموارد المالية للجماعات الإقليمية، حددت المواد من قانون المالية لسنة 1999 الرسم السنوي على السكن طبقا للمواد (45، 46، 47) والمواد (64، 67، 123، 124) من القانون 11/02 و المتعلق بقانون المالية لسنة 2003 حيث وسعت مجال تطبيق الرسم على السكن .

وسعت المادة 67 مجال تطبيق الرسم للمحلات ذات الطابع السكني والمهني المتواجدة بالبلديات مركز الدائرة ، بعد أن كانت محصورة في الجزائر العاصمة، عنابة، قسنطينة وهران ، أحدثت المادة 123 من القانون 11/02 المتعلق بقانون المالية لسنة 2003 ، حساب التخصيص رقم 302114 والمعنون الصندوق الخاص للولاية وألغت المادة 124 الحسابات الخاصة بولاية الجزائر وهران وعنابة وقسنطينة ، حدد مبلغ الرسم ب 300 دج بالنسبة للسكنات، 1200 دج بالنسبة للمحلات المهنية .

تتولى مؤسسة سونلغاز، تحصيله حسب دورية إصدار كشوف الغاز و الكهرباء، تدفع من قبل هذه الأخيرة قبل 20 من الشهر الموالي للتحصيل السداسي أو الثلاث سداسيات إلى قبضة الإيرادات المختصة إقليميا، يخصص المبلغ في حساب 302114 الصندوق الخاص بتأهيل الحضيرة العقارية للبلديات والولاية ، نشير إلى أن هذا الرسم لا تستفيد منه البلديات بصفة مباشرة ولا يسجل في ميزانياتها ولكن يساهم في تأهيل الحضيرة العقارية البلدية بصفة غير مباشرة .

الرسم على قسيمة السيارات ، يفرض على كل شخص يملك سيارة و يؤسس بحسب تعريفات معينة بالنظر إلى نوع السيارة (سيارات نفعية ، سيارات نقل المسافرين ، سيارات

مهنية ، سيارات سياحية) وبحسب قوة وحمولة السيارة تحدد تسعيرة هذا الرسم بحسب جدول من طرف وزارة المالية سنويا (1).

تعفى من هذا الرسم السيارات التابعة للدولة والجماعات الإقليمية والسيارات الدبلوماسية والقنصلية والسيارات المجهزة بالعتاد الطبي أو مكافحة الحرائق وتلك الخاصة بالمعوقين .

يوزع هذا الدخل بنسبة 80% للصندوق المشترك للجماعات ا محلية و 20% للدولة يدر هذا الرسم حوالي 10 مليار دج و هو مبلغ معتبر تستفيد منه البلديات عبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يعيد بدوره توزيع أموال عن طريق الإعانات للبلديات.

رسوم مختلفة، تستفيد البلديات بموجب قانون المناجم من أتاوات الإستخراج و الرسم المساحي والضريبة على الأرباح المنجمية، من حصص محددة وفق جدول و بنسبة 3% من الأرباح المنجمية بينما تستفيد الدولة بنسبة 30% .

تحصل لصالح البلديات بنسبة 100% رسوم خاصة على رخص و شهادات البناء، حددت بموجب قانون المالية لسنة 2000 كما يلي :
رخصة البناء: من 1500 دج إلى 20000 دج.
رخصة تجزئة:

بالنسبة للسكنات، من 800 دج إلى 8000 دج.

بالنسبة للمحلات التجارية، من 800 دج إلى 4000 دج.

بالنسبة للمحلات الصناعية، من 300 دج إلى 8000 دج.

رخصة الهدم: 100 دج لكل متر مربع.

شهادة المطابقة: 500 دج إلى 2500 دج.

شهادة التعمير : 500 دج.

تحصل البلديات على رسوم بمناسبة الإعلانات ووضع لوحات إخبارية حسب نوعية وأبعاد هذه الوثائق :بالنسبة للورق العادي المطبوع أو المكتوب يطبق الهامش

(1) المواد 299 إلى 309 من الأمر 103/76 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976 المتضمن قانون الطابع .

الآتي: ما بين 20 دج إلى 30 دج ، بالنسبة للورق المحضر أو المحفوظ يطبق الهامش ما بين 40 دج إلى 80 دج ، بالنسبة للوحات الإشهارية المصبوغة يطبق هامش ما بين 100 دج إلى 150 دج ، بالنسبة للوحات الإشهارية المضبوطة يطبق مبلغ 200 دج لكل متر مربع ، بالنسبة للوحات المهنية يطبق هامش ما بين 500 دج إلى 750 دج .

مداخل الضرائب والرسوم تختلف من بلدية إلى أخرى بسبب الفوارق في الوعاء الضريبي و في إمكانيات التحصيل ، مما يصعب تقليص هذه الفوارق و إحداث تعديلات لإصلاح الخلل رغم المجهودات التي بذلت ، وفي بعض الأحيان عقدت النظام الجبائي من خلال تراكم إحداث ضرائب و رسوم .

المبحث الثالث : الفوارق الضريبية وصعوبة الإصلاحات الجبائية

تختلف البلديات عن بعضها البعض بالنظر إلى عدة عوامل كعدد السكان والمساحة والطبيعة العمرانية، حيث توجد بلديات حضرية و أخرى ريفية ، كما تصنف البلديات إلى بلديات كبرى و بلديات صغرى ، بالإضافة إلى الاختلاف في توفرها على قدرات إقتصادية فعلية أو كامنة أو القدرة على إستقطاب نشاطات إقتصادية .

نتناول في هذا المبحث الفوارق في تحصيل الضرائب و الرسوم تبعا لطبيعة وتصنيف البلديات ، كمطلب أول ، نتطرق إلى الصعوبات والعوائق التي قد تحول دون سن ضريبة ذات مردودية مالية و تتسم بنجاعة كمطلب ثاني . ثم نتناول التنظيم الوظيفي و القدرات والإمكانيات البشرية و المادية للتحكم في تحديد الوعاء الضريبي و التحصيل كمطلب ثالث.

المطلب الأول: الفوارق الضريبية المحلية

من المسلم به أن الفوارق بين البلديات في المقدرة الضريبية أي حجم الضريبة المحدد أو المحصل يرجع إلى عدة أسباب مختلفة و لكن المهم هو تحديد متى تكون هذه الفوارق غير عادلة.

يمكن أن تكون الفوارق ديمغرافية أو فوارق وظيفية كتواجد التجهيزات والهياكل والخدمات العامة ، فبلدية من نفس الحجم الديمغرافي يمكن أن لا تحتوي على نفس

التجهيزات الوظيفية ، تقرب عدد السكان بأنواع الضرائب الإقليمية يمكن من إستخلاص بعض النتائج.

تشكل مقارنة نسبة الضريبة المباشرة بالضريبة الغير المباشرة لسنة 1999 ، نسبة الضريبة المباشرة تساوي 43.43 % ، نسبة الضريبة الغير المباشرة تساوي 14.78 % ، كما أن مقارنة مردودية الضريبة لكل فرد تعتبر مؤشر أكثر دقة ، مقارنة مردودية الضريبة بالنسبة للفرد بحسب أنواع الضريبة وبحسب فئات البلديات تدقق أكثر المعلومات ، مقارنة المصاريف المتعلقة بتحصيل الضريبة يمكن أن تؤثر على نتائج مردودية الضريبة ، تشكل في مجملها فوارق ضريبية .

الفرع الأول :أساليب تقليص الفوارق بين البلديات

يمكن المبادرة باتخاذها عدة إجراءات تعديليه من أجل التخفيف من الفوارق بين البلديات بزيادة الحصص المقدمة من طرف الصناديق المشتركة وإعانات الاستثمارات وإعتماد بعض قواعد التوزيع لبعض الرسوم والضرائب ، إخضاع الصناديق المشتركة لمعايير توزيع تمكن البلديات الأكثر فقرا من الاستفادة من الأموال ، للتقليل من الفوارق الضريبية ، يجب تدقيق هذه المعايير و البحث في وسائل تمويل هذه الصناديق بما يضمن المساهمة في التقليل من هذه الفوارق ، رغم وجود هذه الإجراءات إلا أن تدقيق الحسابات والأخذ بعين الإعتبار مختلف المعايير يبقى ضروري لتقليص الفوارق بصفة دقيقة . حتى لا تستفيد البلديات الأكثر مقدرة ضريبية على حساب البلديات الفقيرة يأخذ بعين الاعتبار المساهمة من طرف الدولة أو الهيئات العمومية في الاستثمارات الإقليمية ، الوضعية المالية للبلديات بالدرجة الأولى .

توزيع مداخيل بعض الرسوم و الضرائب التي تحصل على مستوى المركز الإداري للمؤسسات و تستفيد منها البلديات التي يتواجد بها هذا المركز دون البلديات التي توجد بها ملحقات أو نشاط إقتصادي ، وتتحمل هذه الأخيرة مصاريف بيئية أو إقتصادية وتعاني من آثاره ، لذا نقترح إما حساب الضرائب الوحدات والنشاطات على مستوى كل بلدية وهذا حل جذري لكن يصعب تجسيده أو بإستعمال أساليب تقريبية تمكن البلديات من

الإستفادة من تعويضات تأخذ بعين الإعتبار عدد العمال بالوحدات أو النشاطات أو المساحة المستعملة لهذا الغرض أو طبيعة النشاط (1).

الفرع الثاني : تعديلات على الضرائب

يتوجب للتقليص من هذه الفوارق إتخاذ إجراءات تعديلية لهذه الفوارق الضريبية، بالاعتماد على التبريرات المناسبة والأخذ بعين الاعتبارالنتائج المترتبة على هذه التعديلات والصعوبات التي تعترض تجسيد هذه الإجراءات .

تنتهج بعض السياسات لتقليص من حجم الاستثمارات في المجال العمراني لحساب الإستثمارات في المجال الصناعي و الفلاحي أدت إلى نتائج غير مرجوة، تطوير المؤسسات (2) مرتبط بالنجاعة في التسيير العمراني، لذا فإنه على المؤسسات تدعيم هيئات البلدية ، و يمكن إعتبار الرسم على رقم الأعمال من حيث النجاعة و الحجم قليل بالنظرإلى ما تستفيد من مرافق عمرانية و ما تسببه من أعباء للبلديات ،كما يمكن إقتراح رسم على تحويل طبيعة النشاطات التجارية والإقتصادية، و تثمين مردودية الجباية عن طريق تحسين التسيير و تبسيط الإجراءات والتنظيمات الضريبية .

المطلب الثاني :صعوبة إجراء إصلاحات جذرية على الجباية المحلّة

يرى بعض المؤلفين (3) أن نظام الجباية ا لمحليّ معقد وغير عادل غامض وتجاوزته الأحداث(4) ولعل ما يترجم هذا التصور عدد الشكاوي والمنازعات التي يقدمها المساهم أمام إدارة الضرائب أو المحاكم المختصة كما هو الحال في فرنسا وكذلك من خلال حجم التحصيل السنوي الضئيل للضرائب التي تستفيد منها البلديات لوحدها ،أما بالنسبة للجزائر فإن قلة اللجوء إلى القضاء من قبل المساهمين لمنازعة إدارة الضرائب ربما يرجع إلى إعتقاد أساليب أخرى لحل الإشكالات المطروحة.

يبقى التفكير في الإصلاحات الجبائية المحلية ضرورة تقتضيها المكانة الممنوحة للجماعات الإقليمية في النصوص القانونية و كذا توزيع الإختصاصات والصلاحيات بين

(1) Michel Bouvier, Les finances locales ,2006, op.cit , p. 127.

(2) Michel Bouvier, Idem, , p. 106 .

(3) أنور عبد السلام القباني ، الضرائب المحلية في التشريع المصري و المقارن ، مرجع سابق ،ص.18.

(4) Thierry Lambert ,Le phénix des impôts locaux , collection harmattan,ouvrage collectif,2004 , p. 191.

الدولة والوحدات الإقليمية من جهة والإمكانيات المادية والبشرية و المالية من جهة أخرى
لنتمكن من ممارسة هذه الصلاحيات فعليا وكذا تلبية الحاجيات العامة الإقليمية المتزايدة.

لا يزال الإصلاح الإداري الحالي في طور المناقشة على المستوى المحلي

والمركزي، لأن الإصلاحات الجبائية السابقة والتي لم تأت ب تغيير جذري ولعل السبب
راجع دائما إلى حداثة التجربة الإدارية الإقليمية والظروف التي تم فيها تطور الجماعات
الإقليمية، من اعتماد على مداخل البترول خاصة و خضوع للسلطة المركزية .

تمت الأعمال التحضيرية على مستوى الهيئات الإقليمية من جماعات محلية
بالتنسيق مع المديريات الولائية للضرائب إلى يومنا هذا، تضمنت إجتماعات وإقتراحات
وأراء وتصورات، لم تبلور في شكل نهائي نتيجة عدة عوامل، نرى أن طول المدة يخدم
نضج الأفكار وبالمقابل لا يدخل التعجيل في التأثير على إعطاء مكانه لاثقة للجماعات
الإقليمية وفق النصوص التي أحدثها و من ثم تمويلها المالي.

تمت الإصلاحات الجبائية على المستوى الوطني لم تأت بجديد جذري فيما يخص
المالية المحلية كما هم الحال في تونس (1) ، لم يتم في الجزائر تحديث بعض القوانين
والتنظيمات الخاصة ببعض الضرائب و الرسوم ،مما ينعكس سلبا على حجم الإيرادات
الإقليمية من جهة و يجمد تطوير وسائل التمويل المحلي، نذكر على سبيل المثال: (رسم
الحفلات و رسم وضع السيارات في الحظائر)، التي لم تحدد منذ مدة على الرغم من أن
بعض الضرائب الأكثر مردودية تم تحديثها .

نرى أن تعديلات قوانين الجباية المحلية فرصة للنص عليها دستوريا والتأسيس
لتتويج لمكانة الجماعات الإقليمية دستوريا عبر منحها الوسائل المالية اللازمة ومنحها
حرية إستعمالها لتحقيق المهام المنوطة بها.

نرى التفكير في إستراتيجية واضحة المعالم لتطوير الجماعات الإقليمية سيزيد من
دورها في إطار التصورات الحالية للدولة الحديثة ، والتي هي مقبلة على التنازل عن جزء
من سيادتها بسبب التكتلات الإقليمية و الدولية والتي لا مناص منها وبسبب تخليها عن

Nedjib Belaid ,Autonomie locale et mutation récente dans les finances municipales , op.cit , p. 34. (1)

جزء من سيادتها لصالح الجماعات الإقليمية قصد تسيير الشؤون الإقليمية للتكفل بالخصوصيات الإقليمية.

يساعد تحديد أهداف للمالية الإقليمية بلمعبارها جزء من المالية العامة، بالإشتراك والتشاور مع الجماعات الإقليمية على تثن في إجابيات الإصلاحات المالية الدولة وتقديم تغيرات وإقتراحات جذرية في مجال المالية المحلية .

يساهم تحديث أوإحداث إيرادات جديدة وأساليب تسيير أكثر دقة وصرامة في تحديد الوعاء الضريبي و طرق التحصيل، على الرفع من حجم الإيرادات ، تبسيط الإجراءات وتوضيحها للمساهم ، يحفز على دفع الضريبة ويتفادى محاولات التهرب والغش الضريبي و يوضح الغموض و التداخل بين الضريبة الوطنية والمحلي .

إفراد جزء خاص في إطار قانون الضرائب للإيرادات الضريبية ا لمحلي إجراء يبرز تمييز الجماعات الإقليمية وماليتها، يثن هذا المسعى والتفكير في تخصيص قانون خاص بالضريبة المحلية مستقبلا لتؤسس لمالية إقليمية مستقلة من جهة وفي نفس الوقت تكون البداية في الإعتماد على الضريبة كأساس للدخل المحلي بدل من ا لإعتماد على التمويل الخارجي ومداخل البترول كخلفية لتمويل ميزانية الدولة .

تسمح الدراسة الدقيقة و المتأنية و التاريخية لتطور المالية الإقليمية في الجزائر منن الإستقلال، سواء من حيث القوانين أو الأنظمة أو الممارسات الفعلية بالوقوف على إجابيات هذه التجربة وتثمين عناصرها، والوقوف على السلبيات قصد تفاديها أو التقليل من آثارها على الأقل، ومن ثم التأسيس لأطر وإجراءات سليمة مستقبلا.

تعقيد وجمود النظام الجبائي الجزائري قد يرجع إلى إحداث رسوم و ضرائب تراكمت على مدى السنين و إلى تعددها و تنوعها ، وإلى تداخل ضرائب الدولة مع الضرائب المحلية .

الفرع الأول :محدودية الجباية المحلية

نتناول في هذا الجزء دراسة اقتراحات حول طبيعة الضرائب والرسوم ال محلي ومحدوديتها وأهم الضرائب والرسوم المحلي وهذا في غياب دراسات سابقة متكاملة حول تطورها التاريخي أودراسات إستشرافية مستقبلية ، ماعدا ما تم التطرق له على المستويات

الرسمية وبعض المقالات والدراسات القليلة حول هذا الموضوع، يجب فتح المجال لعلاقة بين الجامعات و مخابر متخصصة والجماعات الإقليمية لتعميق دراسة هذا الموضوع .

تضع بعض الدول ومن أجل دعم المالية الذاتية للجماعات الإقليمية زيادة الإيرادات الجبائية في مرتبة الأولويات ،تضعها في بعض الأحيان الأخرى في المرتبة الأولى قبل الأهداف التي هي موضوعة لتجسيدها، كتركيز اللامركزية الحكم المحلي وديمقراطية تسيير الشؤون العامة وإستقلالية الجماعات الإقليمية.

عدة صعوبات متعلقة أساسا بطبيعة الجباية الإقليمية بذاتها، لا يحق للجماعات الإقليمية فرض الضرائب أو الرسوم ، بل تحدد من طرف الهيئات المركزية تشريعية لأن الجماعات الإقليمية جزء من الدولة الواحدة و من المفترض أن يحافظ على إنسجام الدولة ووحدتها، تمارس على الهامش المتروك للبلديات في بعض الأحيان الوصاية الإدارية.

تشارك البلديات في تقيي وتحديد الوعاء الضريبي بنسبة قليلة أو تتعدم في بعض الأحيان، طرق التحصيل الضريبي المحلي تقوم بها هيئات الدولة ، تعتبر معدلات التحصيل الضريبي الذي تقوم به إدارة الضرائب ضئيلة مقارنة بالتقديرات التي تدرج في ميزانيات البلديات.

لا تبذل هيئات الدولة المكلفة بتحصيل الضريبة باعتبارها بعيدة عن الإحتياجات المالية للبلديات، الجهد المطلوب في عملية التحصيل و الدليل على ذلك الفارق بين التقديرات في الإيرادات والمبالغ المحصلة ،أما الضرائب و الرسوم التي يرجع تحصيلها للبلديات فإنها هي الأخرى تعاني من ضعف التحصيل نظرا لعدة إعتبارات مرتبطة أساسا بقلة الكفاءات في مجال تحديد الوعاء الضريبي وتحصيله .

يرتبط تحصيل بعض الضرائب والرسوم بالظروف الإقتصادية أوالسياسية ،مما يقلل من الدخل الضريبي للجماعات الإقليمية، حيث بقيت بعض الضرائب الغير المباشرة محصورة في بعض الرسوم التقليدية ولم يتم إحداث رسوم جديدة ، ولم تحدث لعدة سنوات تجاوزه مرجعية الأسعار والأجور ،كالرسوم على الحفلات ووضع السيارات في حظائر البلدية .

بفعل عوامل إقتصادية و تاريخية واجتماعية و جغرافية فإن النشاطات الإقتصادية تقل في بعض الوحدات الإقليمية و تزداد في بعض الآخر، مما ينعكس أساسا على فوارق كبيرة في التحصيل الجبائي بين البلديات بسبب توفر البعض على نشاطات إقتصادية وعقارات و موارد تسمح بتوسيع الوعاء الضريبي ،وقلة أو انعدامها في البعض الآخر. نشير إلى بعض العوامل السياسية كمحاولة بعض المنتخبين الخفض من معدل الضريبة المسموح به في إطار الهوامش القانونية لكسب أصوات إنتخابية، كما هو الحال في إعتقاد الحد الأدنى للهوامش المتعلقة ببعض الرسوم ،مما يضعف من حجم الضريبة المحلية نتيجة لذلك ، زيادة الضريبة المحلي وتطورها محدود بسبب ضعف مرد وديتها إذا ما قارنا حجم التحصيل بالمصاريف المرتبطة به .

رغم ما تشكله مداخيل الضريبة من إيرادات للجماعات الإقليمية من أهمية إلا أنها معرضة لعراقيل تحد من تطورها ،هذه العراقيل مرتبطة في بعض الأحيان بطبيعة الضريبة نفسها كما ورد سالفًا وعوامل مرتبطة بالمحيط ، تنتظر إلى البعض منها بالنسبة للجزائر .

يتميز النظام الجبائي المحلي الجزائري بالتركيز في فرض الضريبة و تحصيلها ، وبالفوارق بين البلديات من حيث الموارد المالية وعدم الملائمة بين النفقات و الإيرادات حيث أن النفقات تفوق الموارد المرصودة .

تداخل جباية الدولة بالجباية المحلية أدى إلى غموض و تعقيد النظام الجبائي .رغم تعدد وتنوع الضرائب والرسوم لم يؤد إلى تحصيل مرتفع بسبب ضعف مردودية الضرائب، إقتطاع نسب قليلة من ضرائب الدولة لم يسمح بتوفير مبالغ معتبرة ضرورية لتطوير الجماعات الإقليمية.

نتيجة العلاقة بين المواطن وإدارة الضرائب ،أصبح المواطن ينظر إلى الضريبة على أنها عبء بدلا من واجب و إلى إعتبارها خسارة بدلا من مساهمة في تمويل المرافق و الخدمات العامة ،كما أن نوع العلاقة التي لا تتميز دائما بالودية ما بين موظفي إدارة الضرائب و المساهم تعمق إنتهاج سلوك التهرب والغش الضريبي نتيجة هذه الممارسات، توسع الإقتصاديات الموازية و فقدت الجباية وعاءا ضريبيا مهما .

إنعكست قلة الموارد المالية سلبا على الوضعية المالية للبلديات بسبب إرتفاع المديونية وحصر الإستثمارات في الحدود الدنيا الإجبارية (10%) و في العجز المالي للميزانيات وربما التوقف عن الدفع بسبب التأخر في الحصول على الإعانات . نتجت عنها أزمة سيولة تمثلت في وضعية ظرفية ناتجة عن فرق بين تحصيل الإيرادات و إلتزامات الدفع خلال السنة أو في أزمة هيكلية ناتجة عن توقفات في الدفع متكررة عبر السنوات ،من أسباب التوقف عن الدفع التسيير اللامسؤول لسنوات سابقة يترتب عليه اللجوء إلى تطهير الديون من ميزانية الدولة كما حدث سنة 1990 . يؤثر قيام البلديات بنشاطات مختلفة ليس لها هدف إقتصادي واضح كالأعياد المتنوعة الخاصة بمختلف المنتوجات،منح تسيير بعض المرافق كالمحطات النقل وحدائق التسلية وأسواق الجملة لمؤسسات تابعة للبلديات أثقل ماليتها في حالات الصعوبات المالية لهذه المؤسسات ،كما أن تطبيق تسعيرات أكبر من تلك المنصوص عليها في المداولات يفقد ميزانية البلديات إيرادات .

إنعكس توحيد النسب الضريبية لجميع البلديات سلبا على البلديات التي يقل فيها النشاط الإقتصادي نتيجة تموقع المؤسسات الإقتصادية في مناطق معينة و نتيجة إعتدال سياسة وطنية على أقطاب صناعية في مناطق معينة .

إتضح للسلطات العامة أن التقسيم الإداري لسنة 1984 و الذي رفع عدد الولايات من 31 ولاية إلى 48 ولاية و عدد البلديات من 704 بلدية إلى 1541 بلدية بعد إنهيار أسعار البترول سنة 1986 أنه خطأ إستراتيجي ،رغم أن بداية العملية إعتبرت إيجابية إستطاعت الدولة أن تمويلها عن طريق صندوق التضامن وإعانات الدولة نظرا لتوفر المداخل البترولية (1).

عدم تمكن من تحصيل الضرائب الواجبة على فئات ثرية بسبب العلاقات المتميزة مع الإدارة و التي يعاد إستعمال مبالغها في إستثمارات عقارية خارج أو داخل الوطن (2).

Djalel Maherzi, *Le Financement des Collectivités Territoriales en Algérie*, op.cit,p 90.

(1)

Oussidoum, Y. *La modernisation Des systèmes Fiscaux au Magrèb*, thèse de doctorat, en droit,

(2)

Université lyon3,2001,p.260.

الفرع الثاني: التطور البطيء للضريبة المحلية

تتمثل الضريبة المحلية في الضرائب المباشرة كالضريبة على العقارات (المبنية والغير مبنية) وبعض النشاطات المهنية و الضرائب الغير المباشرة.

من حيث المبدأ خصائص هذه الضرائب مرتبطة بالبلديات و يمكن تحديدها بدقة ويسهل تحديد الأشخاص المساهمين إذا بذل جهد في ذلك ، يسهل تقبلها من المساهمين إذا ما إعتمدت الأسس والأساليب المناسبة ، تركز الجباية المحلية أساسا على حصة الضرائب المباشرة التي تعتبر بالنظر إلى عدة إعتبرات تاريخية و عملية أهم مورد ذاتي لإرتباطها بكل بلدية على حدى، وتعتبر الضريبة على العقارات بإعتبارها ضريبة تحصل لصالح البلديات موردا آخر لكنه ضئيل بسبب عدم الإحصاء الدقيق للمساهمين من مالكين أو مستغلين أو مستفيدين، تتميز هذه الضريبة ببطء تطورها مقارنة بالضريبة على الدخل الإجمالي أو الضريبة على أرباح الشركات ،لأن معدل المرونة قليل بالنظر إلى مرونة الضريبة على الدخل الإجمالي مثلا.

نجد أن الضريبة العقارية كضريبة محلية ، موجودة في جميع الأنظمة الجبائية

للدول، نتيجة إعتبرات تاريخية، فنجد أن الجباية في الإسلام كانت تعتمد على الخراج وهي ضريبة مقابل الإحتفاظ بالأراضي الفلاحية و في فرنسا تعتبر الضريبة العقارية (1) إحدى الضرائب التي كانت تفرض قبل الثورة الصناعية على جميع المواطنين و إختصت بها الجماعات الإقليمية حاليا، يرجع سبب هذا البطء إلى التطور العمراني الذي عرفته البلديات في فرنسا آن ذاك وما يتطلبه من إستثمارات في مجال التجهيزات من إنارة عمومية وإيصال شبكة المياه الصالحة للشرب أو قنوات صرف المياه و رمي القمامات وما يستلزمه من إمكانيات ... الخ .

يستلزم التطور في مدخول الضريبة و حجم الأموال المحصلة لمواجهة هذه النفقات العامة الكبيرة دراسة موضوعية و خاصة عندما نتعلق بالضريبة على العقارات تأخذ بعين الإعتبار الإستثمارات و المصاريف المرتبطة بتسييرها .

(1) M.Bouvier ,Finances locales, " Les quatre vieilles : taxe d' habitation , taxe professionnelle, taxe foncière sur la propriété bâtie ,taxe sur la propriété non bâtie "2006 , op.cit, p. 43

تشهد العقارات تزايد بسبب عدة عوامل تتمثل في التوسع العمراني والنزوح الريفي بفعل الظروف الأمنية الأخيرة و تشهد العقارات إرتفاعا في قيمتها بسبب إرتفاع الطلب والمضاربة العقارية و لتحديد هذه الظاهرة و الإحاطة بجميع جوانبها يجب القيام بدراسات دقيقة للوقوف على هذه الظاهرة وآثارها على الضريبة ال محلي ،من المفترض أن هذه الزيادة ترافقها زيادة مناسبة في تحصيل حجم الضريبة العقارية، كما سبق الإشارة صعوبة تحميل المستفيدين مصاريف التجهيزات والنزوح الريفي لطبقات فقيرة لا يمكن إخضاعها لضريبة بسبب وضعيتها ا لإجتماعية، تأخذ البلديات على عاتقها التجهيزات الخاصة بالبناءات الفوضوية ولو آجلا، بسبب هذه الوضعيات تؤدي على الأمد المتوسط الزيادة في عدد سكان البلديات إلى تحمل مصاريف تجهيزات ومصاريف خاصة بقطاعات الصحة و التربية وغيرها.

لا ترافق الزيادة في قيمة العقارات بفعل توفير بعض المرافق والتجهيزات العمومية من طرقات وشبكات المياه الصالحة للشرب و قنوات صرف المياه المستعملة والإنارة العمومية ...الخ، الزيادة في الضريبة على العقارات ، بسبب صعوبة إعادة تقييم هذه العقارات في غياب معايير موضوعية دقيقة، وبسبب صعوبة تقبلها من طرف المساهمين، نظرا لتعودهم على دفع قيمة ضريبة معينة، لا تلجئ البلديات إلى هذه العملية و لا تعتبر مصدر جبائي إضافي للبلديات ، يمكن لمصالح الدولة القيام بالعملية وتعويض البلديات ولو جزئيا عن الاستثمارات التي قامت بها في إطار التوسيع و التهيئة العمرانية.

تحدد السياسة الجبائية للدولة أهدافا إقتصادية وإجتماعية ، إلا أنها لا تأخذ بعين الإعتبار التقليل من حصة الضرائب التي تعود للبلديات ، كما هو الحال بالنسبة لتخفيض ضريبة الرسم على النشاط المهني ، بدون أن تكون هناك تعويضات مكافئة على هذه الخسائر الضريبية التي تعود للجماعات الإقليمية، يبقى تعويض هذه الخسارة أثناء التخفيضات الضريبية للدولة بترتيب تعويضات مناسبة حلا عادلا⁽¹⁾ .

M .Bouvier ,Les finances locales , : " Les concours de l'Etat aux collectivités locales sont essentiellement(1) constitués par des subventions , une partie d'entre eux étant également réalisée sous forme de compensations d'exonérations et de dégrèvement législatifs ",2006,op.cit.p.113.

يساعد الوضع المالي للبلد على القيام بإصلاحات و إغتنام هذه الفرصة بالتأسيس لنظام ضريبي وطني ومحلي ينطلق من أسس صحيحة ، يؤسس لتمويل الخدمات العامة وفق نظام ضريبي يقوم على النشاط ا لإقتصادي المتعدد وليس على إعانات الدولة التي يعتمد إقتصادها على مداخل البترول .

يتشكل نظام الجبائي المحلي الجزائري من 14 ضريبة ورسم (1) رغم العدد المعتبر من الضرائب و الرسوم إلا أن حصيلتها لا تغطي نفقات البلديات إلا في نسب محدودة، بسبب ضعف مردوديتها وتطورها البطيء .

جدول الضرائب و الرسوم المخصصة للبلديات و الولايات من سنة 1999 إلى 2005

تطور %	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	ضرائب/سنوا ت
+91.1	62.336	54.009	45.327	42.348	41.949	41.510	36.992	ر. نشاط مهني
-61.2	2.502	3.848	4.747	5.669	7.410	6.791	6.870	دفع جزافي
-19.2	6.153	5.397	4.636	4.524	3.802	3.484	7.731	ر. قيمة مضافة
-18.1	1.105	1.277	1.447	1.837	1.773	2.045	1.768	ر. عقاري، ر. تطهير
+425	21	20	11	13	6	5	7	ضريبة الأملاك
+1.639	1.411	1.868	-	-	-	-	-	ر. السكن
53.7	73.528	66.306	56.168	54.391	54.940	53.835	53.368	المجموع

المصدر: وزارة المالية

نلاحظ تطور بطيء في تحصيل الجباية ما عدا سنتي 2004 و 2005 التي شهدت تطورا ملحوظا في الرسم على النشاط المهني ،مرجع ذلك إلى إحداث الضريبة على السكن و مجهودات تحصيل التي قام بها قباض الضرائب بفعل توصيات الصندوق العالمي للنقد .

(1) Djalel Meherzi ,Le Financement Des collectivites Territoriales En Algerie ,op.cit ,p.159.

الفرع الثالث: صعوبات إحداث ضرائب جديدة

ثار نقاش حول فكرة الضريبة المحليّة ، هل تبقى مرتبطة بضريبة الدولة على شكل نسب مئوية مضافة إليها أو على شكل إستقطاع من ضريبة الدولة وتكون جزء منها توزع بواسطة هيئة تحدث لهذا الغرض تكون مستقلة عن ضريبة الدولة ، أثيرت مسألة هل أن الضريبة المحليّة تكون شخصية مرتبطة بوضعية المساهم أم موضعية لا تأخذ بعين الاعتبار العامل الشخصي؟ لكلا الطرحين مزايا و مساوئ دراستهما بدقة تمكن من إختيار نوع الضريبة المحليّة الملائمة، حسب الظروف و المستجدات .

يحتمل إحداث ضرائب محليةّة تحويل جزء من ضرائب الدولة إلى الجماعات الإقليمية و سيستلزم ذلك قبول الدولة مع تحديد نوعها ومستواها أو بإحداث أوعية لضرائب جديدة، يستوجب تحويل بعض ضرائب الدولة إلى الجماعات الإقليمية قبول الدولة به ذا الإجراء كلياً أو جزئياً أو إعادة تحديد صلاحيات الدولة و الجماعات الإقليمية وفقاً لذلك مع إعادة النظر في توزيع إعانات الدولة تبعاً للفوارق التي تحدثها هذه الوضعية بين البلديات.

لا تدر بعض الضرائب الإقليمية كالضريبة على العقارات الغير مبنية دخلاً كبيراً مقارنة بمداخل الضرائب على العقارات المبنية أو الرسم على النشاط المهني ، بعض البلدان⁽¹⁾ أحدثت ضرائب من نفس الطبيعة بدلاً منها ،كالضريبة العمرانية التي تفرض على القيمة الحقيقية للعقارات الغير مبنية، أو إحداث ضريبة أو رسم لإنجاز حظائر للتوقف الجماعي أو ضريبة على مخالفات المقاييس العمرانية ؛ كتجاوز المساحة المسموح بها في البناء بالنظر إلى مساحة القطعة المعدة لذلك ، رغم أنه تنوّر إشكالية تطبيقها على الرغم من إمكانية فرضها نظرياً .

أحدثت بعض الدول ضرائب متعلقة بالعمران كالضريبة على عمليات الترقية العقارية، على أساس القيمة الإيجارية، أما ضريبة على تهيئة الأراضي للبناء تؤسس على أساس القيمة المضافة لهذه القطع المعدة للبناء، هذا النوع من الضرائب يطرح إشكاليات،

(1) يمثل الدخل على الرسم العقاري و الرسم الخاص بالتنظيف 2.5 % من إيرادات قسم التسيير لبلدية وهران، المصدر تقرير المجلس الوطني و الإقتصادي و الإجتماعي لسنة 2001 .

كصعوبة توفر المصالح البلدية المكلفة بهذه المهمة على المعلومات العقارية كتسجيل العقارات و المسح العقاري، كما أن من شأنها أن تحمل تكاليف أكبر للمالكين مما يرفع من سعر تكلفة العقارات ،تستفيد منها المدن الكبرى بالأخص.

رتب المشرع الجزائري بعض الرسوم و الضرائب على العقارات كالضريبة على العقارات المبنية و الغير المبنية والضريبة على السكن والرسوم على رخص البناء والهدم و التجزئة وشهادة المطابقة .

من المفيد في الظروف الحالية تحديث وتثمين الضرائب الموجودة بدلا من إحداث ضرائب جديدة كمرحلة أولى ، يبقى عدم تمكين البلديات من تسيير وعاء ضريبي مستقل وهامش مبادرة في سن نسبة الضرائب ال محلية كضرائب هامشية ، في ظل عدم قبول الدولة التخلي ولو جزئيا . رغم أن بعض الدول تحول جزءا من ضريبتها للجماعات الإقليمية، كما هو الحال بالنسبة للجزائر ، التي تحول نسبة من الضريبة على القيمة المضافة للبلديات. يقلل عدم التخلي عن الضرائب التي تدر دخلا م هما ومنتورا كالضرائب على الدخل أو الضريبة على الأرباح او منح جزء من الضرائب أو الرسوم البترولية كما هو معمول به في العراق (1) من حجم إيرادات الجماعات الإقليمية.

الفرع الرابع: عوائق ضريبية للحد من إستقلالية المالية المحلية

هناك عوائق قانونية و إجرائية و واقعية تحد من إستقلالية الجماعات الإقليمية رغم أن الزيادة في حجم الضريبة الإقليمية تشكل في حد ذاتها عاملا إيجابيا يقلل من التبعية إلى التمويل المركزي للدولة، تجعل إحتياجات البلديات إلى أموال لتغطية النفقات المتزايدة لجماعات الإقليمية دائما في حاجة إلى الزيادة في حجم إيراداتها و كل الإصلاحات التي إعتمدت كانت تهدف أساسا إلى مردودية الضريبة و تبسيط إجراءات تسييرها ولم تأخذ بعين الإعتبار طبيعة هذه الضرائب.

نص المشرع الجزائري في المادة 64 من دستور 1996 (2) على حق المنتخبين في

(1) محمد وليد العبادي ، الإدارة الإقليمية و علاقتها بالسلطة المركزية مرجع سابق، ص77.

(2) نص المادة 64 من دستور 1996 : " كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة و يجب على كل واحد أن يشارك في تمويل التكاليف العمومية ، حسب قدرته الضريبية ، لا يجوز أن تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون.

إحداث الضريبة، نفس الإتجاه جاءت به المادة 12 من القانون 17/84⁽¹⁾، نسجل أن القانون 24/67 المعدل بموجب القانون 09/81 المتضمن القانون البلدي و بموجب المادة 263 منح البلديات الحق في فرض بعض الرسوم إلا أن القانون 08/90 تراجع عن ذلك وإكتفى بإلزامها بتسجيل الضرائب والرسوم و المساهمات المنصوص عليها قانونا وهو نفس الإتجاه الذي أقره القانون 10/11 بموجب المادة 195، حيث إعتبر من إيرادات التسيير، ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع والتنظيم .

توسيع مجال الإستقلالية المالية للجماعات المالية والتخفيف من هيمنة الدولة على المجال الضريبي، يمر عبر صلاحيات تمكن من تعديل عناصر الوعاء الضريبي في إطار قانوني من قبل الجماعات الإقليمية، كما هو الحال بالنسبة لفرنسا (2) أو بمنحها مثلا التكفل بالرسم على النشاط المهني كجباية تدر مداخيل متطورة تؤثر على تركيبة الميزانية.

نلاحظ تراجع من قبل المشرع الدستوري عندما سكت عن توسيع لامركزية الجماعات الإقليمية بعدم النص على إستقلاليتها المالية أو على حرية التصرف في إستعمال مواردها المالية، أو بالتأكيد على منحها الوسائل المادية و البشرية و المسؤولية في تنمية الأقاليم المحلية كما ورد في نص المادة 35 من دستور 1976 . يستنتج من نص المادة 16 من دستور 1996 أن اللامركزية أسلوب تنظيم يضع الجماعات الإقليمية في دور مكمل و تابع لعمل الدولة ، حيث إعتبرها مشارك لتسيير الشؤون العمومية دون النص على الشؤون المحلية كمفهوم قانوني مستقل .رفع مكانة القواعد المتعلقة بإستقلالية الجماعات الإقليمية وحرية إستعمال مواردها إلى درجة القواعد الدستورية يمكن من توسيع إستقلاليتها ومن ثم تجسيد أعمق للتنظيم اللامركزي، كما يساهم

(1) نص المادة 12 من القانون 17 /84 : " يكون الترخيص بتحصيل مختلف أنواع الضرائب و الرسوم سنويا ،و يقيم الحاصل و كذا الحصة المخصصة للميزانية العامة للدولة بموجب قوانين المالية للسنة .
(2) المادة 72 فقرة 02 من القانون العضوي 2004/758 المؤرخ في 29 جويلية 2004 جريدة رسمية للجمهورية الفرنسية 175 صفحة 13561 .

إجتهد القضاء وإجتهادات المجلس الدستوري هو الآخر في تصحيح بعض الوضعيات ،
و ربما تفضي إلى إقرار أحكام تخدم إستقلالية الجماعات الإقليمية.

حرصت الدولة على التحكم في المجال الجبائي ؛ من تحديث للوعاء الضريبي ونسبة
الضريبة و تحصيلها ناتج عن عامل قانوني تبرره صعوبة التوفيق بين مبدأ مساواة
المواطنين أمام الضريبة من جهة و منح الجماعات الإقليمية حرية فرض الضريبة من
جهة أخرى، ناتج أيضا عن عامل سياسي يتعلق بتفضيل المنتخب المحلي إبقاء المجال
الضريبي في يد الدولة لتفادي الإحراج للمواطن المحلي في حالة اللجوء إلى رفع الضريبة
و بالتالي معاقبته بمناسبة الإستحقاقات الإنتخابية ، وعامل إقتصادي يتمثل في توفير
الموارد اللازمة لتحقيق السياسة الإقتصادية الوطنية الموحدة من منطلق كمبدأ التضامن
الوطني .

تتظافر العوامل القانونية و السياسية و الإقتصادية و حتى التقنية في بعض الأحيان
كعدم توفر الجماعات الإقليمية على الكفاءات البشرية ،تجعل الجماعات الإقليمية بعيدة
عن فرض الضريبة أو تعديلها و تحصيلها .

لم يسمح النظام التشريعي الحالي للجماعات الإقليمية من إكتسابها نظام جبائي
خاص بها ،حيث تراجع النظام الحالي عن إعتداد نظام جبائي محلي ،فبعد أن سمح
للجماعات الإقليمية بتحديد نسبة الرسم على النشاطات الصناعية والتجارية بموجب قانون
المالية لسنة 1967، حين إدماجه الرسم على النشاطات الغير التجارية في الرسم على
القيمة المضافة،أما من الناحية الشكلية فإن تقنين الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية
متضمن في القوانين الجبائية للدولة .

يساعد ترك حرية أكبر للجماعات الإقليمية للتدخل في المجال الضريبي على الأخذ
بعين الإعتبار الخصوصيات الإقتصادية و الإجتماعية و المناخية و التضاريسية ...إلخ،
يبرر طرح توسيع حرية الجماعات الإقليمية للتكفل أكثر بالمجال الضريبي عدم نجاعة
الدولة في تلبية الحاجيات المتزايدة للمواطن المحلي ، وعدم تحكمها في تحصيل الضريبي
وعدم تواءم أساليب التسيير مع الطرق الحديثة و بالأخص تلك المطبقة في القطاع
الخاص قصد التكفل بواقع الجماعات الإقليمية و التغيرات التي تطرأ عليه .

يعتبر إحتكار الدولة لتحصيل الضريبة تهميش لدور الجماعات الإقليمية رغم أن إحداث قباضة الضرائب ما بين البلديات تعتبر خطوة إيجابية تشكل نواة للتخصص في التحصيل الضريبي المحلي و تطوره نحو أسس مستقلة مستقبلا ، رغم أن هذه الأخيرة تعاني من صعوبات مرتبطة بقلّة الوسائل المادية و البشرية و إحصاء المكلفين و من ثم تحديد الوعاء الضريبي و تحصيله ، يعمق غياب التنسيق ما بين مصالح الدولة المكلفة بالتحصيل الجبائي و الجماعات الإقليمية فرص تحصيل ضرائب لصالح الجماعات الإقليمية.

قد يشكل إختيار نوع نظام الدفع المبالغ الجبائية المحصلة لفائدة الجماعات الإقليمية صعوبة في توفير السيولة لدفع النفقات ، إعتمدت الجزائر على نظام التسبيقات ؛ الذي يقوم على تأمين 12/1 من مبالغ توقعات الإيرادات بعنوان السنة ما قبل السنة المعنية ، إلا أن هذا النظام يظهر سلبيات في فترات الإنكماش الإقتصادي تؤدي إلى قلة تحصيل الموارد بالنظر إلى مبالغ الموارد المتوقعة، وفي فترة الإنعاش الإقتصادي، الفائض المحصل لا تستفيد منه البلديات مباشرة بل يدفع للصندوق المشترك للجماعات المحلية . عوض نظام التسبيقات بنظام التحويلات الحقيقية بموجب الأمر 03/94 المؤرخ في 12/31 / 1994 والمتعلق بقانون المالية ، حيث رتب إعداد الميزانية على أساس المعطيات المبلغة من طرف مصالح إدارة الضرائب للولاية ، أما دفع المبالغ يتم شهريا بالنظر إلى التحصيل الفعلي للموارد ، يمكن هذا النظام البلديات من توفرها على سيولة شهريا و على الإستفادة من الفائض المحتمل و يتكفل بالفارق من قبل الصندوق المشترك للجماعات المحلية (المادة 20 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة) . يعاب على هذا النظام عدم التيقن من تحصيل الموارد المتوقعة من قبل الصندوق المشترك للجماعات المحلية كلية ، لا يحدث الدفع الشهري للمبالغ بصفة منتظمة مما يترتب عنه تذبذب في التكفل في النفقات ، تجد عملية التحصيل صعوبات بسبب قلة الوسائل المالية وضعف الكفاءات البشرية و تعدد الجباية مما ينعكس سلبا على المردودية الضريبية .

تؤثر ظاهرة التهرب و الغش الضريبي على التحصيل ،كما تعمق هذا التأثير خاصة عندما يتعلق الأمر بمكلفين معنيين بمبالغ كبيرة، فيكتفي المكلف بالتحصيل الضريبي إلى رفع الملفات إلى الجهات الأعلى (1) .

تحد من إستقلالية الجماعات الإقليمية في المجال المالي عوامل أخرى بسبب تدخلات الدولة في الإعفاءات و التخفيضات الضريبية دون تعويض مكافئ ،رغم أن القانون 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 بموجب المادة 05 رتب تعويضا للبلديات في حالة تبني الدولة إجراءات تؤدي إلى إعفاء أو تخفيض ضريبي بمبلغ يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل ،يعتبر هذا الموقف تدارك من المشرع ،إلا أن تطبيقه في الواقع هو الكفيل بالقول بمدى إحترامه ،رغم هذه المعوقات إلا أن معالجتها ممكنة بإتخاذ الإجراءات المناسبة لكل وضعية وبتحسين المردودية الضريبية .

المطلب الثالث: الضريبة المحلية عامل لتحسين الناتج الضريبي

لا تأهل النصوص القانونية الحالية الجماعات الإقليمية فرض الضرائب أو تحديد الوعاء الضريبي ،كإشراك البلديات عن طريق التنسيق مع مصالح إدارة الضرائب في إحصاء المساهمين على المستوى المحلي لأن عملية التحصيل من مهام الدولة، نتيجة هذه الوضعية فإن حجم الضرائب المحصلة ضئيل بالنظر للإمكانيات الحقيقية والكامنة ، و في غياب تنسيق وإشراك البلديات على الأقل في مجال التحصيل الذي سنركز على الآثار السلبية لتغييب الجماعات الإقليمية عن القدرة في سن الضريبة وتحديد وعائها والتكفل بتحصيلها (2) .

الفرع الأول: ضعف التحصيل الضريبي

تقاس المردودية الضريبية بالحجم الضريبي المحصل وبالنظر إلى التكاليف المصروفة وتكون المردودية أكبر من خلال تحصيل أكبر قدر من المداخيل وبأقل قدر من النفقات .

Mustapha . El Kitri .M , Fiscalite et développement au Maroc , Les éditions maghrebines , (1) Casa blanca , 1982 ,p.105.

Lahcène Seriak ,L'organisation et le fonctionnement de la commune ,op.cit , p. 84. (2)

تنظافر عدة عوامل لتأمين أكبر قدر من التحصيل الضريبي، منها طبيعة الأساس الضريبي، النسبة المطبقة (مبلغ الضريبة الواجبة الدفع)، درجة قبولها من طرف المساهمين، إجراءات وطرق التحصيل وحل النزاعات.

لا تحتوي الجماعات الإقليمية على مخزون ووعاء ضريبي متطور، في الواقع الحالي، لذا يجب العمل على تنمية هذا الوعاء بالبحث عن مصادر جديدة للثروة وتحسين الأوعية الحالية عبر تطوير الاقتصاد المحلي يمكن الاعتماد عليه في تطور الضريبة الإقليمية، أما النسبة المطبقة فإن للبلديات هامش محدود يمكنها في إطار تحديد نسبة ضريبي ملائمة .

تتعدد النصوص والتنظيمات المتعلقة بإجراءات و طرق التحصيل الضريبي وفي بعض الأحيان ترتبط بالحقة الإستعمارية و بالأخص الوثائق المستعملة، لذا فإن التفكير في إعادة النظر فيها و تجميعها يساهم في إعلام المساهم و تبسيط الرؤية سواء للمواطن أو المساهم (1) .

تصطدم إجراءات التحصيل في أول الأمر بصعوبة تتمثل في التحديد الدقيق للمساكن وبالتالي المساهمين، ونظرا لغياب ترقيم الطرقات يصعب تحديد عناوين المساهمين و إنذار المساهم أو في تبليغه بالمبالغ الواجب دفعها لأن بعض المباني لم يكتمل بعد إنجازها ، تتمثل المرحلة الثانية في توجيه أوامر بالدفع من أجل إتخاذ إجراءات المتابعة، تتم بواسطة أعوان متخصصين يشتكي في أغلب الأحيان قباض الضرائب من قلة عدد هؤلاء الأعوان، لتغطية كل المساهمين و لتحصيل المواد الضريبية الواجبة الدفع وقلة وسائل النقل والمرافقة الأمنية في بعض الأحيان ، يسبب المشكل الخاص بالعناوين وترقيم الطرقات في تأخر إرسال هذه الأوامر مما يؤثر على التحصيل السنوي ، يمتنع قباضي الضرائب عن استعمال إجراءات المتابعة بمجرد تقديم اعتراض من المساهمين رغم أن هذا الإجراء لا يوقف التحصيل.

لا يلتجئ قباضي الضرائب إلى الإجراءات الأخرى الأكثر صرامة كالحجز والبيع بالمزاد العلني وفق القانون المدني والقانون التجاري ، نظرا لتكلفة الإجراءات مقارنة

(1). Nedjib Belaid ,Autonomie locale et mutation récente dans les finances municipales, op.cit . p. 104 et 105 .

بالقيمة الضريبية نفسها و بالأخص فيما يخص الضريبة العقارية إلا في حالات ظرفية وإستثنائية وبأوامر من جهات العليا اللامركزية، يبرز عدم اللجوء إلى هذه الطريقة الصارمة بقرب المساهم كمواطن من الجهات المسيرة اللامركزية ، مما يؤدي بهذه الأخيرة إلى عدم إستعمال هذا الأسلوب الغير مرغوب فيه.

تعتبر قاعدة التقادم ضمانا للمواطن عندما يتعلق تحصيل الضريبة خلال مدة أربع سنوات قد يكون في غير صالح تحصيل إيرادات للجماعات الإقليمية، نظرا لقصر المدة في الواقع رغم ما تحمله من إيجابيات تتمثل في إرغام قباض الضرائب على القيام بمهامه لتفادي تراكم الديون ،يمكن بمجرد إتخاذ إجراءات المتابعة تمديد مدة التقادم إلى مدة أطول.

يمكن الحكم على مردودية الضريبة بنسبة التحصيل الضريبي الذي يمثل الفارق بين المبالغ المكف بتحصيلها والمبالغ المحصلة فعليا ،يعطي التراكم في الديون المحصلة فكرة واضحة وأكثر دقة عن نسبة التحصيل الضريبي ، تقاس المردودية بمعدل الإيرادات المحصل عليها فعليا، مقارنة بمجموع الإيرادات المكف بتحصيلها، إلى أنه توجد صعوبة في حساب هذا التحصيل بسبب تداخل الحسابات المتعلقة بالسنة محل التحصيل والسنوات السابقة.

يؤخذ من الناحية العملية و للوقوف على نسبة التحصيل الفعلية معدل الإصدارات ومعدل التحصيلات لمدة معينة معينة، فبعض البلديات يتجاوز فيها مبلغ الدين المبلغ المحصل عليه سنويا، بالإضافة إلى ذلك هناك عوامل أخرى ⁽¹⁾ تساهم في قلة التحصيل الضريبي المحلي، كعدم التوافق بين الوعاء الضريبي ومبالغ الضريبة الواجبة الدفع ولعل مقارنة الحضيرة العقارية بإيرادات الضريبة العقارية يبين ذلك ، يعتبر مبلغ الضريبة العقارية مقارنة بعدد العقارات ضئيل جدا، مقارنة بمتوسط نسبة التحصيل الضريبي في

(1) حددت المادة 39 من المرسوم التنفيذي 313/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون و كلياتها و محتواها ، حيث عرفت محاسبة عمليات الميزانيات الخاصة بالدولة في مجال الإيرادات كما يلي "التكفل بأوامر تحصيل الإيرادات ، التحصيلات المنجزة ، البواقي المطلوب تحصيله.

بلدان كالمغرب و تونس حوالي 50% أما البلدان المتقدمة كفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية يرتفع إلى 90% (1) .

عوامل تحد من التحصيل الضريبي بالإضافة إلى الجوانب التقنية، عوامل بسيكولوجية واجتماعية، كمدى قبول المساهم للضريبة و ثقافته الضريبية وحسه المدني ونظرته إلى الإدارة الضريبية ، فالمواطن في الجزائر ينظر إلى الضريبة على أنها عامل للسيطرة والحقرة و الإستيلاء بسبب الهيمنة التاريخية للمستعمر، والفجوة بين الحاكم والمحكوم و عدم إهتمام المواطن المحلي بالشأن المحلي نظرا لغياب تأصيل الديمقراطية، وعدم ملائمة الخدمات العمومية مع تطلعات المواطن واحتياجاته، يؤدي إلى رفض الضريبة و عدم المبادرة إلى دفعها، فيفسر ضعف تحصيل الضريبة الإقليمية بالقيمة المرتفعة للضريبة في المدن بالنسبة لمتوسط الدخل أو بسبب تواجد الفئات الضعيفة الدخل. إذا كان من الصعب تقييم أثر العوامل النفسية و الإجتماعية و من ثم التحكم فيها، فإنه يمكن التدخل على مستوى الإجراءات التقنية المتعلقة بتحصيل الضريبة وعليه قد تطرح فكرة تسيير الضريبة المحلية من قبل الجماعات الإقليمية ، كحل لما له من ميزة لتحفيز البلديات على تحصيل ضرائبها المحلية ، يمكن الإستعداد لتجسيده على المدى البعيد بتوفير الكفاءات مع التدرج في تطبيقه .

الفرع الثاني: دعم نوعية و حجم الضرائب المحلية

تقديم جملة من الاقتراحات بالنظر إلى التجربة الجزائرية وتطورها وبالنظر إلى التجربة الدولية في ميدان الجباية الإقليمية، والخاصة بضرائب ورسوم محلية المتطورة عبر الزمن و بما توفره من مداخل متزايدة .

هناك أساليب لفرض الضريبة الإقليمية على الدخل إما بإحداث ضرائب محلية على الدخل أو بتحويل جزء من مداخل الضريبة على الدخل إلى الجماعات الإقليمية أو بفرض ضريبة إضافية على الدخل لصالح الجماعات الإقليمية، كما هو الحال في الجزائر، يعتبر الرسم على النشاط المهني ضريبة على الدخل رغم ما يحدثه كعصب على المساهم، لكنه يمكن الجماعات الإقليمية من دعم إستقلاليتها .

Nedjib Belaid ,Idem,p.48. (1)

إيجابيات أسلوب إحداث ضرائب محلية على الدخل ، حصول الجماعات الإقليمية على دخل مهم ومتطور في الزمن ويضمن قدر أكبر من الإستقلالية للجماعات الإقليمية ، إلا أنه يستوجب الأخذ بعين الإعتبار البلديات التي لها وعاء ضريبي مهم في هذا المجال وكذا توزيع الصلاحيات بين الدولة والجماعات الإقليمية لما يستلزم على هذه الأخيرة التكفل بحاجيات عامة أكبر للمواطنين المحليين و العمل على تقليص الفوارق التي تتجر عن ذلك (1).

عمدت بعض الدول إلى تحويل جزء أو نسبة من الضريبة على الدخل إلى الجماعات الإقليمية، كما هو الحال بالنسبة لليابان (2) وإسبانيا ، يبقى في هذه الحالة الوعاء الضريبي والنسبة الضريبية محددة من طرف الدولة، عكس أسلوب إحداث ضريبة محلية على الدخل التي تحددها الجماعات الإقليمية بحرية فيصبح التحويل الجزئي شبه إعانات من الدولة إلى الجماعات الإقليمية.

يعتبر أسلوب سن رسوم إضافية على الدخل لصالح الجماعات الإقليمية أسلوباً وسطاً وبالأخص في البلدان التي ليس من الممكن إحداث ضرائب محلية على الدخل ، مما يسمح للجماعات الإقليمية بالحصول على مداخيل مهمة ومتطورة لإرتباطها بضرائب متطورة ومهمة حتى و إن كان الوعاء والنسبة تحدد من طرف الدولة أساساً ، يعيب الفقه الفرنسي خاصة (3) على هذا النوع من الضرائب بعض السلبيات نظراً للتجربة الفرنسية في هذا الميدان ، فالنسبة الإضافية الضريبية الإقليمية على الدخل يجب أن تكون متناسبة مع أساس متطور تصاعدياً، و أحدث ضريبة مزدوجة الفرض أو ذات التوجه المزدوج (الدولة والجماعات الإقليمية)، تحدث تنافس بين السلطات في إتخاذ القرارات بفعل عواقب هذا الفرض الضريبي المزدوج.

من إيجابيات الأسلوب يمكن الجماعات الإقليمية ، بسبب أوضاع البلدان التي تنتمي إليها أن تحدث ضرائب محلية على الدخل من أن تحصل على مداخيل متطورة تشكل ضمان لها في حالة تحويل صلاحيات و تكاليف من الدولة بدون أن ترافقها

(1) أنور عبد السلام القباني، الضرائب المحلية، مرجع سابق، ص. 17، 18.

(2) عبد الجليل هويدي ، المالية العامة للحكم المحلي، مرجع سابق، ص. 27، 28.

(3) M Bouvier ,Les finances locales ,2006, op.cit .p. 44.

إمكانيات مالية، بحيث تصبح بإمكانها تحصيل مداخيل من وعاء مشترك بين الجماعات الإقليمية وبين الدولة .

لا تلتجئ أغلب الدول إلى فرض ضريبة محلية على القيمة المضافة أو أرباح الشركات، لأن التوجه الحالي هو التخفيف من العبء الضريبي على الإستهلاك والإنتاج، لا تساعد الضريبة المحلية الإضافية الجماعات الإقليمية لأنها غير شعبية وتؤثر على العلاقة بين الناخب والمنتخب ، تم التخلي عن الضرائب المحلية الإضافية في بلجيكا وإسبانيا على نوع من المواد لإستهلاكية كالبنزين والمرور تم التخلي عنها لصالح للجماعات الإقليمية كضرائب خاصة بها (1).

في ظل الأوضاع الحالية التي تتميز بمداخيل الجباية البترولية و بقاء العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية على حالها، فإن اقتراحات تخلي الدولة الكلي أو الجزئي من الضرائب المهمة للجماعات الإقليمية صعب التحقيق، إحداه بعض الضرائب المحلية المرتبطة بالفلاحة والإنتاج الحيواني(2) وتطبيق العقوبات المالية عن المخالفات العمرانية كما هو الحال بتونس(3) والجزائر، يرفع من الحصاة الممنوحة من الضريبة على النشاط المهني للجماعات الإقليمية.

تخلي الدولة عن جزء من الضرائب قد يرافقه منح صلاحيات أكبر للجماعات الإقليمية ويتطلب أن تكون مداخيل ونفقات الدولة في أوضاع مثلى والوضع الحالي للجزائر يساعد على ذلك، أغلب الدول لا تعتمد على الضريبة الإقليمية على المداخيل أو الإرباح الصناعية ما عدا تلك التي تمنح صلاحيات أكبر للجماعات الإقليمية أو الدول الفيدرالية (4).

يتطلب الرفع من الموارد الجبائية رد الاعتبار للجماعات الإقليمية وإعطائها صلاحيات أكبر في هذا المجال ، بالموازاة يجب تحميلها مسؤولية ذلك ، بالأخص فيما يتعلق بتحديد الوعاء الضريبي و بعض النسب الضريبية و تحصيل الضرائب والرسوم ،

(1) Nedjib Belaid, *Autonomie locale et mutation récente dans les finances municipales* , op.cit, pp.86,87 , (1) 88.

(2) أبكر عمر أبكر خليل ، تقسيم الموارد المالية بين مستويات الحكم في السودان، محاضرة بأكاديمية السودان للعلوم الإدارية، د العلوم ،مصر، 1980، ص.07 .

(3) Nedjib. Belaid ,*Autonomie locale et mutation récente des finances municipales* ,op.cit ,p. 230. (3)

(4) عبد الجليل هويدي ، المالية العامة الحكم المحلي ، مرجع سابق ، ص. 27،28 .

إشراك البلديات في تحديد المساهمين بالتنسيق مع مديرية الضرائب وإشراكها في تحديد الوعاء الضريبي و نسبة الضريبة في إطار هوامش حرية وإشراك البلديات في عملية التحصيل .

إعتماد البلديات الفقيرة على معايير تأخذ بعين الإعتبار واقعها عبر معادلة التوازن وتأهيلها قانونا للتصويت على بعض الضرائب والرسوم كالرسم العقاري و رسم الإقامة والرسم على النشاط المهني، مع التركيز على هذا الأخير بإعتباره رسماً يحقق مردودية كبيرة ، رغم ما يشكل في نظر البعض ثقل وضغط ضريبي على المؤسسات ويعقد النظام الضريبي المحلي .

قبل التفكير في إحداث ضرائب جديدة ، من المفيد تثمين و تحديث الضرائب والرسوم الحالية بإشراك البلديات في التحكم في عملية تحديد الوعاء الضريبي ونسبة الضريبة وتحصيلها، إشراك البلديات بصفة مباشرة أو غير مباشرة في العمليات الاقتصادية والأنشطة المنتجة المحلية ، تأهيل الجماعات الإقليمية قانوناً وعملياً للجوء إلى الاقتراض وتوظيف فائضها المالي في البنوك والأسواق المالية أو المشاركة في رأس مال المؤسسات الاقتصادية المحدثة، حتى تتمكن من توفير أموال ترصد للإستثمارات والتجهيزات وتطوير الخدمات العامة الإقليمية.

من منظور آخر يتوقف تحسين الجباية الإقليمية على إرادة سياسية تعيد النظر في توزيع الجباية بين الجماعات الإقليمية و الدولة أو إعادة النظر في النظام الجبائي المحلي في إطار النظام الجبائي العام لما لهما من إرتباط وثيق بينهما على أن يتم ذلك عبر مرحلة ، والإعتماد على مبدأ التعويض من طرف الدولة في حالة تقليص الموارد الجبائية أو تحميل الجماعات الإقليمية صلاحيات إضافية رغم تمسك الدولة بتسيير مالية الجماعات الإقليمية لإعتبارات أهمها أن المساهم واحد سواء تعلق الأمر بالضريبة الوطنية أو بالضريبة المحلية ، و أن الإعانات المالية تقدم من طرفها .

تبنى إصلاحات ومقترحات لتعديل الوضع الحالي الضريبي للجماعات الإقليمية، على عدة عوامل بهدف تحقيق توافقات معينة، من بينها التوافق بين رقابة الدولة وهامش حرية الجماعات الإقليمية المسموح به، والتوافق بين الضرائب المرتبة على المواطنين

والمهنيين، والتوفيق بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة كنوعين من الجباية تمول
تسيير المرافق العامة، والتوفيق في دراسة الوعاء الضريبي للبلديات والإمكانيات التي
تتوفر عليها والنشاطات التي يمكن إحداثها عن طريق الاستثمارات .

يساهم إحداث صناديق مشتركة ما بين البلديات على مستوى كل ولاية تساهم
فيها البلديات الأكثر مدخولا تخصص مالية أكبر لمساعدة البلديات القليلة الدخل وتنظيم
وتطوير التوفير لتمكين البلديات من تحقيق الإستثمارات التي ترفع من المداخل مستقبلا،
منح معادلة التوازن على أساس معايير تسمح للبلديات الأكثر فقرا من الإستفادة لتحقيق
توازناتها المالية، تساهم هذه المجموعة من القواعد والإجراءات في زيادة الإيرادات المحلية
وتقليص الفوارق بين الجماعات الإقليمية وبالتالي تحقيق التجانس بين الوحدات الإقليمية
داخل الدولة الواحدة.

يبنى تطبيق الإصلاحات الضريبية التي تواكب التطورات الحاصلة بعد الإنتقال
إلى إقتصاد السوق على وضع إستراتيجية ومراحل تدريجية ومرحلة انتقالية وإجراء
مقارنات بين الوضعيات الحالية و المستقبلية.

يتم التحضير للمرحلة الإنتقالية عن طريق إجراء مقاربات للوضعيات الضريبية
الحالية وما تكون عليه بعد الإصلاحات، لتفادي الظلم الضريبي وعدم العدالة في توزيع
العبء الضريبي، و لتفادي الوضعيات المتناقضة التي تنجر عن تطبيق الإصلاحات،
وردود فعل المساهم و تجنب الإنتقادات بترتيب فترة زمنية تساعد على التأقلم.

تساعد حملات الإعلام بالأخص عبر الوسائل الحديثة و تحسين المساهم على
تقبل الضريبة، ولا يكتفي بتبليغ القوانين بل بإعطاء أمثلة مقربة للفهم و بإقناع المساهم
بالمعايير المستعملة وعدالتها ، يتطلب دخول الإصلاحات حيز التنفيذ وقت مما قد ينجر
عنه تداخل وترتيب فرض ضريبي مزدوج على المساهم .

في غياب الحصول على إحصائيات حقيقية خاصة بالضرائب المحلية والمداخل
الأخرى على المستوى المحلي والوطني لمدة زمنية على مدى عدة سنوات التي تساعد
على التحليل والمقارنة، تمكن من إستنتاج التوجهات العامة لمداخل الجماعات الإقليمية
مقارنة ببعضها البعض، إرتأينا تقديم عينة لمداخل بلدية ذات فائض مالي وأخرى ذات

عجز مالي ،على إعتبار أنه يمكن تقسيم البلديات في الجزائر إلى بلديات عاجزة ماليا وتشكل الأغلبية و بلديات ذات فائض مالي وتشكل الأقلية.

ضرورة التنسيق بين الأمر بالصرف المتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي وقابض الضرائب في جميع مراحل الضريبة من تحديد للوعاء الضريبي أو تصفية أو تحصيل .

إعادة النظر في الإمتيازات الجبائية التي لم تعد تستعمل إلا في الحصول على الإعتمادات (Agréments) عوض إحداث ثروات و نشاطات إقتصادية توسع الوعاء الضريبي .

توجيه إحداث الضرائب الجديدة نحو ضرائب ذات مردودية وإستقرار و تطور في التحصيل ،تطبيق هذا الإجراء يجب أن يأخذ بعين الإعتبار عامل الضغط و التعقيد الضريبي الحالي .

بالنسبة للبلديات الصغيرة الحجم أو البلديات الريفية نظرا لقلّة النشاطات الصناعية والمهنية و التجارية يمكن إحداث ضرائب ملائمة على النشاطات الفلاحية و الصيد ، وتوسيع الرسم على النشاطات المهنية إلى النشاطات الرياضية والتظاهرات الثقافية والعلمية و التعليم الخاص و رسوم ملائمة على بعض وثائق الحالة المدنية للتقليل من أعباء المرافق و الخدمات العمومية .

يفسر التردد في إتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل إصلاح جبائي محلي جذري هو ما يترتب عليه من تأثير على النظام المالي الوطني، رغم أن بعض المؤلفين انتقدوا النظام الجبائي المحلي ووصفوه بالتعقيد وعدم العدالة وبالنظام الذي تجاوزته الأحداث ، وفي الواقع يمكن الوقوف على ضعف هذا النظام من خلال ضعف نسبة التحصيل الضريبي.

تبنى مبدأ التدرج للقيام بالإصلاحات على الوجه الأمثل ، وتحديد أهداف متعارف عليها وواقعية وموضوعية ؛كزيادة الموارد المالية وتبسيط وتحديد قواعد تسيير الجباية المحلية ، وتقييم دقيق للوعاء الضريبي المحلي ، ونشر ثقافة المواطنة لدفع المساهمة

الضريبية لتفادي تهرب أو غش ضريبي، والعمل على تحقيق تحصيل ضريبي أكثر نجاعة⁽¹⁾.

يسهل تجميع القوانين المتعلقة بالضريبة والرسوم الإقليمية في قانون واحد، كما هو شأن في تونس أو سوريا⁽²⁾، تبسيط التعرف على الجباية المحلية يساعد على فهمها من طرف المواطن المحلي عدم التهرب من دفعها .

يكون تعديل القوانين الجبائية المحلية على المدى الهعيد، لمدة معينة كافية لتقييم التجربة ميدانيا ومن ثم إدخال التعديلات الضرورية في إطارها العام أي النظام الضريبي الوطني.

تشجيع المنتخبين على البحث عن حلول مبتكرة للتكفل بالحاجيات المحلي عوض إنتظار إعانات الدولة .

تقليل من مركزية تسيير الجباية و دعم تنسيق بين مصالح الهيئات المنتخبة المحلية و إدارة الضرائب و بالأخص قباض الضرائب لتفادي أزمات مالية تنتج عنها توقف الدفع بسبب نقص السيولة .

فيما يلي عينات عن معطيات خاصة ببلديات ذات فائض مالي و أخرى ذات عجز مالي لتقريب واقعها .

(1) Laurent.P, Boyer. B ,La stratégie financière des collectivités locales ,LGDJ,Paris, 1995, pp 07.

(2) قانون الإدارة الإقليمية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 15 المؤرخ في 11 /05/ 1971 و المعدل

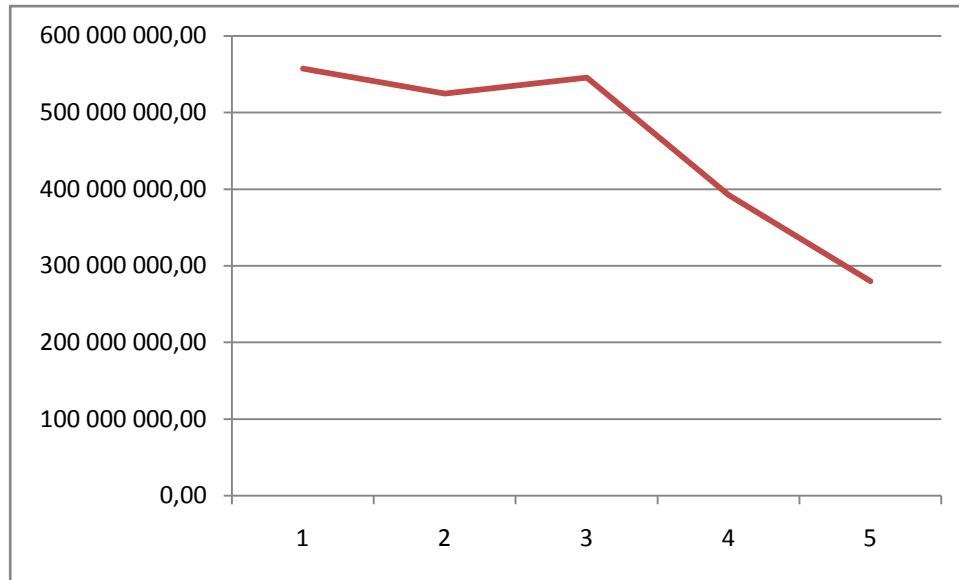
بالقانون رقم 12 بتاريخ 20/06/1971

عينة لإحصائيات حول مداخيل جبائية لبلدية ذات فائض مالي (بلدية مستغانم)
وبلدية عاجزة ماليا (بلدية خضرة).

مداخيل الجباية بلدية مستغانم من مجموع متوسط الإيرادات المقدر 74979934449.28

دج

السنة	2006	2007	2008	2009	2010
المبلغ	279 967 140,70	392 099 146,69	545 328 197,90	524 467 442,32	557 190 057,34

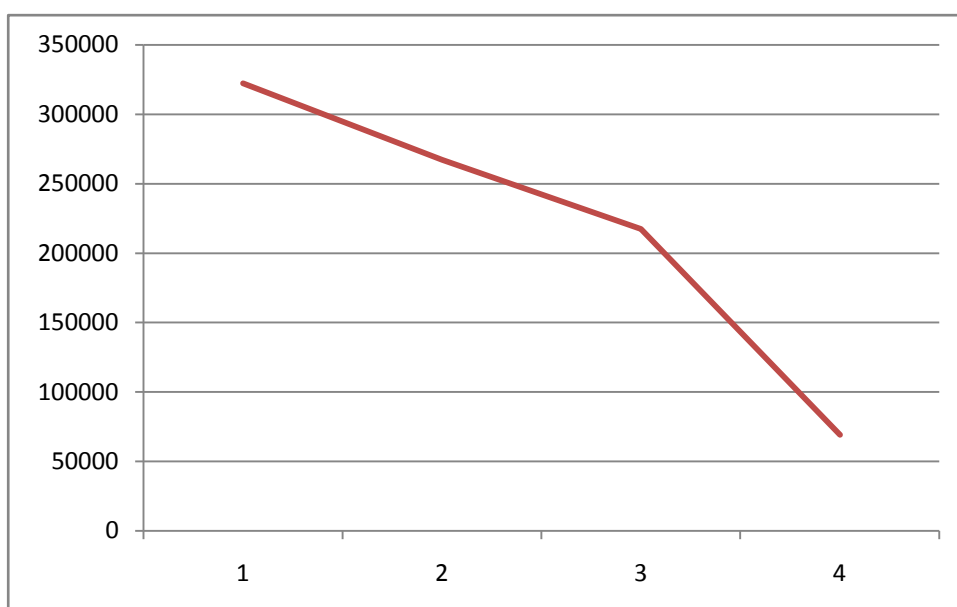


تشير الأرقام 1، 2، 3، 4، 5 الواردة في المعلم الأفقي على التوالي للسنوات الآتية:
2006، 2007، 2008، 2009، 2010.

نلاحظ أن مداخيل البلدية في زيادة مطردة مما يسمح لها بمواكبة الزيادات في النفقات ولعل السبب في ذلك هو ارتباط الوعاء الضريبي بالنشاط الإقتصادي المتطور .

مداخيل رسم التطهير لبلدية خضرة (بلدية عاجزة) من أصل مجموع متوسط إيرادات مقدر
ب346773394.50

السنة	2005	2006	2007	2008
المبلغ	322263,27	267124,85	217365,15	69141,14



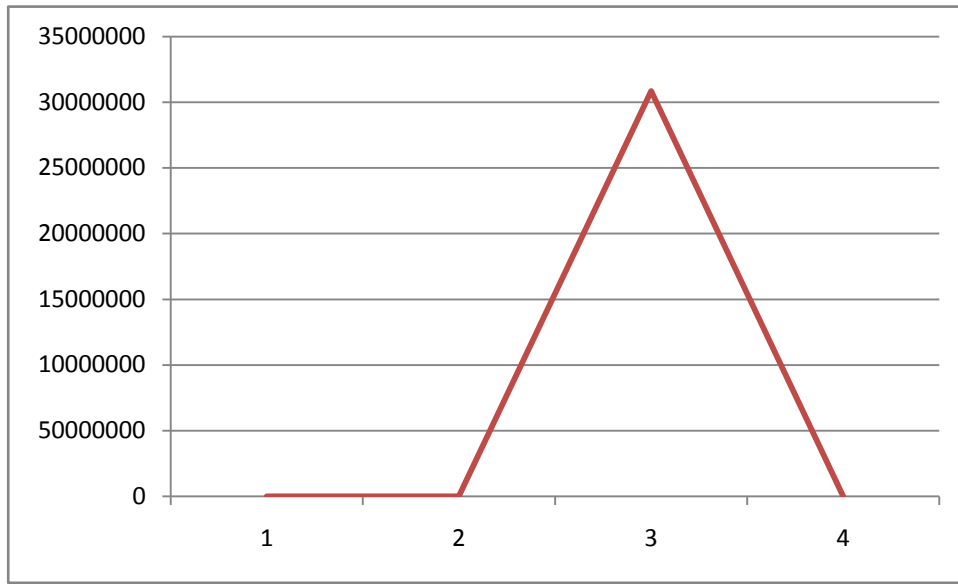
تشير الأرقام 1، 2، 3، 4، الواردة في المعلم الأفقي على التوالي للسنوات الآتية:
2005، 2006، 2007، 2008 .

نلاحظ إنخفاض مداخيل رسم التطهير من سنة إلى أخرى و السبب يمكن إرجاعه إلى العناية بالتحصيل أو إلى عدم دفع مبالغ الرسم إلى البلدية من قبل شركة الجزائر للمياه.

مداخليل الرسم على النشاط المهني لبلدية خضرة (بلدية عاجزة) من أصل مجموع متوسط

إيرادات مقدر ب34677339450

السنة	2005	2006	2007	2008
المبلغ	200800	200650	308411381	200867



تشير الأرقام 1، 2، 3، 4، الواردة في المعلم الأفقي على التوالي للسنوات الآتية:

. 2008، 2007، 2006، 2005

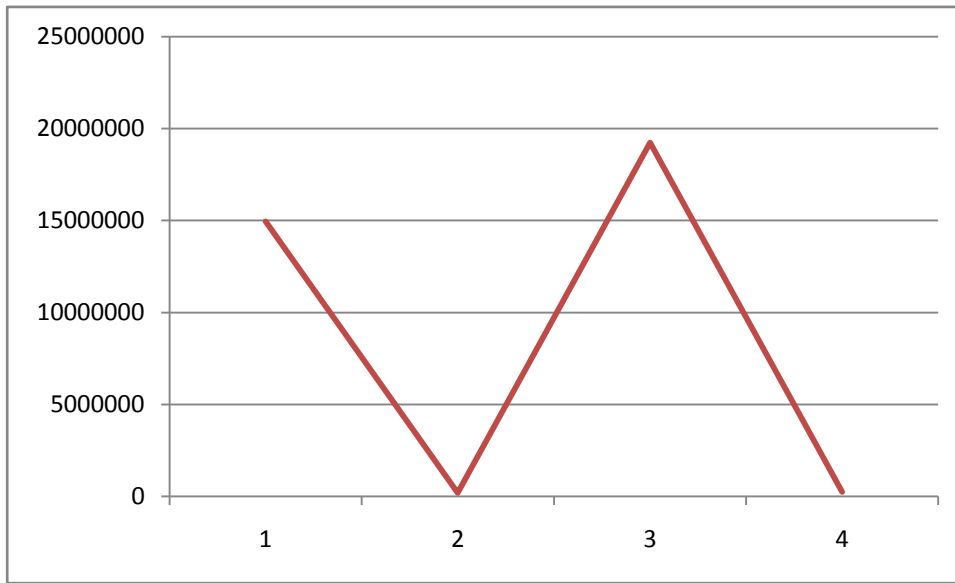
نلاحظ إستقرار في مداخليل الرسم على النشاط المهني خلال هذه الفترة ما عدا سنة

2007 حيث نسجل إرتفاع المداخليل بنسبة الثلث، لعل تفسير ذلك هو مجهود إستثنائي

في مجال تحصيل هذا الرسم .

مداخيل الرسم على القيمة المضافة لبلدية خضرة (بلدية عاجزة) من أصل مجموع
متوسط إيرادات مقدر ب 346773394.50

السنة	2005	2006	2007	2008
المبلغ	14939800	200698	19223854	260890

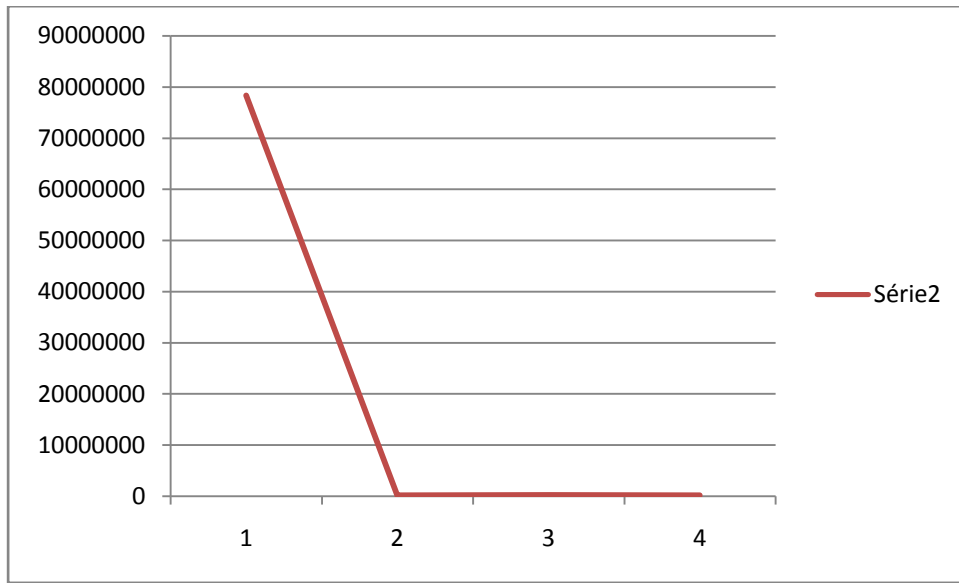


تشير الأرقام 1، 2، 3، 4، الواردة في المعلم الأفقي على التوالي للسنوات الآتية:
2005، 2006، 2007، 2008 .

نلاحظ زيادة ونقصان من سنة إلى أخرى للرسم على القيمة المضافة، تفسير ذلك مرده إلى إلحاق تحصيل السنوات من طرف قابض الضرائب بميزانية السنوات .

مداخيل الضريبة الجزائرية الوحيدة لبلدية خضرة (بلدية عاجزة) من أصل مجموع متوسط إيرادات مقدر بـ 346773394.50

السنة	2005	2006	2007	2008
المبلغ	78360891	200870	280823	200842

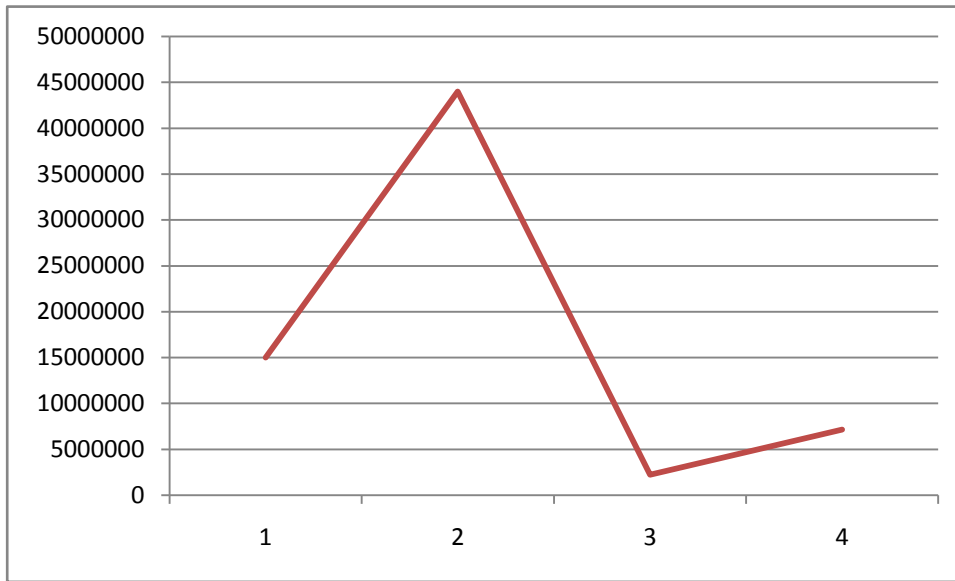


تشير الأرقام 1، 2، 3، 4، الواردة في المعلم الأفقي على التوالي للسنوات الآتية:
2005، 2006، 2007، 2008 .

نلاحظ ذروة في تحصيل الضريبة الجزائرية الوحيدة سنة 2005 و هي سنة بداية تطبيقه، ثم نزولها إلى مستوى مستقر خلال السنوات الأخرى، يمكن تفسير ذلك بتحصيل مؤخرات السنوات السابقة 2005 .

مداخيل رسم الإقامة لبلدية خضرة (بلدية عاجزة) من أصل مجموع متوسط إيرادات
مقدر بـ 346773394.50

السنة	2004	2005	2006	2007
المبلغ	15000000	44000000	2230000	7140000



تشير الأرقام 1، 2، 3، 4، الواردة في المعلم الأفقي على التوالي للسنوات الآتية :
2004، 2005، 2006، 2007 .

نلاحظ تذبذب في مداخيل الرسم على الإقامة تفسير ذلك راجع لإرادة قابض الضرائب
و المجلس الشعبي البلدي في متابعة تحصيل هذا الرسم .
هذه العينة للإحصائيات المتعلقة بالمداخيل الجبائية تخص بلدية ذات فائض مالي
(مستغانم) و بلدية عاجزة ماليا (خضرة) في غياب إحصائيات شاملة تمكن من دراسة
واقية .

خلاصة الفصل الأول

مما تقدم السؤال الذي يعيد طرح نفسه هل أن الجباية المحلية بمفردها قادرة على تأمين الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية ؟ بحيث تصبح تتمتع بهامش من الحرية والمبادرة في إتخاذ قراراتها تجسد الديمقراطية المحلية .

تبنت التجربة الجزائرية الطرح القائم على إعتبار الإستقلالية المالية ، بـالتكفل بالنفقات المحلية قصد تلبية إحتياجات المواطن المتزايدة والمتنوعة عن طريق تحديد مصدر وحجم الإيرادات ، على أن تلعب المردودية الجبائية دورا مهما في تحديد الإستقلالية المالية .

تتضمن الجباية المحلية الضرائب المباشرة والغير مباشرة و تساهم في تمويل تركيبة الميزانية مما يدعم إستقلاليتها النسبية ، تشكل الضرائب المباشرة بطبيعتها دخلا معتبرا و مستقرا للجماعات الإقليمية، تشكل الضرائب الغير المباشرة بطبيعتها دخلا متطورا يساعد على مواكبة تطور النفقات المحلية، إعادة النظر في سن هذه الضرائب وفي تحديد وعائها وكيفيات تحصيلها ، يساعد على إحداث ضرائب توائم المتغيرات الإقتصادية على الرفع من حصة الجباية في تركيبة الميزانية المحلية .

وفق تجارب دول أخرى تتمتع الجماعات الإقليمية بقدر من الإستقلالية ، مع إعتمادها على الإعانات في التمويل، بالأخص الإجمالية منها . مع إعتلو الموارد الذاتية شرطا لتحقيق الإستقلالية لكن ليس بالشرط الأول ، توضح هذه النماذج الإستقلالية التي تمارس بأشكال مغايرة عن الطرح الذي يتبنى الإعتماذ على التمويل بواسطة الأموال الذاتية ، وبالأخص الموارد الجبائية و بدرجة أقل مداخيل الممتلكات .

لا يحقق الإكتفاء بمداخيل الجباية المحلية بمفردها نسبة عالية في تركيبة ميزانية الجماعات الإقليمية الإستقلالية المالية ، ترفع اللجوء إلى مداخيل الممتلكات الخاصة من هذه النسبة وذلك بتثمين الممتلكات الخاصة بإتخاذ جملة من الإجراءات، كالصيانة وإعادة تخصيص الممتلكات و تحديث أسعار الإيجار أو بإقتناء أو التنازل عن بعض الممتلكات ، يزيد التسيير الأمثل بواسطة إستعمال أساليب حديثة هو الأخرى من نسبتها في تركيبة ميزانية الجماعات الإقليمية.

الفصل الثاني

مداخل الممتلكات دعم لإستقلالية
الجماعات الإقليمية

تخضع الأملاك البلدية إلى نفس المنظومة القانونية المطبقة على الدولة و هذا حسب التصنيف الوارد في القانون 30/90 الذي صنف العمومية إلى أملاك عمومية تابعة للدولة و أملاك عمومية تابعة للولاية و أملاك تابعة للبلدية ،لذا فدراستنا تتعلق بإستخلاص من هذه المنظومة ما يخص البلديات أساسا .

نظمت أحكام الممتلكات العمومية سنة 1957 بموجب المرسوم رقم 57 / 133 والمتعلق بقانون أملاك الدولة و إعتد على معيار التعداد مما لا يفي بتمييز واضح ودقيق، إستندت النظريات الفقهية على معايير منها عدم القابلية للتملك والتخصيص للجمهور ،كما إعتد معيار تخصيص المال لخدمة المرافق العامة أوالمنفعة العامة .

المشعر الجزائري في دستور 1976 الصادر بموجب الأمر 97/76 عرف في المادة 14 فقرة 1 ملك الدولة بالملكية المحوزة من طرف المجموعة الوطنية التي تمثلها الدولة ، وإعتد معيار التعداد ، أما دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 عرف الملك العام في المادة 17 بالأملاك والحقوق المنقولة و العقارية التي تحوزها الدولة و الجماعات الإقليمية، كما أن المادة 18 إعتدت معيار التفرقة بين الأملاك العمومية والخاصة للدولة و الولاية و البلدية، دستور 1996 سار على نفس النهج .

تشكل مداخل الممتلكات الخاصة للجماعات الإقليمية، موردا إضافيا يدعم إستقلاليتها، نشير إلى أننا نستعمل مصطلح الأملاك العمومية للدلالة على الأملاك العامة و الخاصة لذا فمن الأهمية بما كان التطرق إلى تصنيف الأملاك الوطنية إلى أملاك عامة وخاصة وآثارها المالية كمبحث أول و ننتاول في المبحث الثاني إنطلاقا من ضعف حجمها في ميزانية البلديات إلى ضرورة تثمينها ،وإلى ضرورة إعتداد مقارنة حديثة لتسييرها قصد الرفع من مداخلها كمبحث ثالث .

المبحث الأول : تصنيف الأملاك العمومية وآثارها المالية

تصنف الأملاك الوطنية طبقا للقانون المعمول به 30/90 إلى أملاك وطنية

عامة وأملاك وطنية خاصة ، وتقسم إلى أملاك وطنية عامة تابعة للدولة وأخرى تابعة للجماعات الإقليمية (الولاية و البلدية) ، يؤثر تصنيف الأملاك على المداخل من جهة وعلى النفقات من جهة أخرى.

تتمثل مداخل الممتلكات في مداخل بيعها أو تأجيرها ،أو مداخل إستغلالها كبيع

المنتجات (محصول زراعي أو بيع الحطب أو الحلفاء ...إلخ) أو حقوق الإستغلال المؤقت للملك العام (حقوق التوقف،الوزن،القياس،المراقبة، والطابع التأشير...إلخ) تشمل مداخل الممتلكات المنقولة تأجير بعض التجهيزات ،و مداخل مالية (سندات، ربوع ، فوائد القروض،و تسبيقات).

تحديد سعر الخدمات يخضع لعدة إعتبارات أهمها البساطة بإعتبارها مقابل خدمة، ومحدودية و جزئية السعر على إعتبار أنه يهدف فقط لتغطية التكلفة وليس تحقيق الربح حتى تمكن المواطن من المساهمة الجماعية في تسييرالمرافق العامة ،الهدف من التسعيرة تغطية تكلفة الخدمة وإعادة توزيع المداخل عن طريق تمكين فئات ضعيفة من الإستفادة أو لتغطية تأثير التضخم المالي .

لم يأخذ التقسيم الإداري إلا الجوانب الإدارية و التكفل بحاجيات المواطن دون الأخذ بعين الإعتبار باقي الأبعاد الإقتصادية والإجتماعية و الثقافية وبالأخص المالية كل تقسيم إداري جديد يخضع لتقييم دقيق و على المدى البعيد في آثاره الإيجابية و السلبية .

المطلب الأول :الإنعكاسات المالية لتصنيف الأملاك العمومية على إستقلالية الجماعات الإقليمية.

أعطى المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية الحق في التصرف في أملاك خاصة بما يتوافق و النهج الذي تبنته منذ الإستقلال بإعتماد التنظيم اللامركزي و إستقلالية الجماعات الإقليمية، حيث فرق بين أملاك الدولة والولاية و البلدية و إعتبرها أملاك وطنية، أما من ناحية التسيير فإنه القانون الذي يخضع له نظام الأملاك بقي يتراوح بين الموروث الإستعماري بموجب القانون 57 /62 ، الذي أبقى على التشريع الإستعماري

ساري المفعول ، ما عدا ما يتنافى والسيادة الوطنية، والقوانين التي صدرت في ظل الدولة الجزائرية المستقلة، و التي اعتمدت في إطار الإختيار الإشتراكي الذي يعتمد على تدخل الدولة و الإدارة العمومية في جميع المجالات.

تدخل الدولة في جميع المجالات أدى إلى الإستحواذ على العقارات قصد إنجاز التجهيزات و الإستثمارات العمومية ، وإحداث نشاطات تدر مداخيل على الدولة من بداية الإستقلال، كما هو الحال بالنسبة للأملاك الشاغرة و الثروات الوطنية عن طريق التأمين ، حيث أصبحت الأملاك مسيرة وفق قوانين وأساليب ذات بعد ليبرالي وقوانين وطرق في طور التبلور ذات بعد إشتراكي مما ينجر عنه تناقضات ، المنظومة القانونية الأولى للجزائر المستقلة فيما يتعلق بالأملاك الوطنية تمثلت في مايلي: الأمر 102/66 والخاص بأيلولة الأملاك الشاغرة للدولة، الأمر 281/67 المتعلق بالحفريات وحماية المناطق الأثرية والتاريخية و الطبيعية، الأمر 68 / 653 والمتعلق بالتسيير الذاتي.

بعد هذه المرحلة وبموجب الأمر 29/73 الذي ألغى جميع النصوص الصادرة قبل 1962/07/03 وإبتداء من 1975/07/05 و في إطار دستور 1976 وبموجب القانون 16/84 حدد النظام القانوني للأملاك الوطنية. أما القانون 30/90 والذي صدر في ظل دستور 1989 والذي تبنى النهج الليبرالي أعاد التصنيف السابق الذي كان من ذ الإستقلال إلى تقسيم الأملاك الوطنية إلى أملاك عامة و أملاك خاصة ، يستخلص أننا بدأنا بنظام وعدنا إليه بعد مدة من الزمن .

الفرع الأول :الفرق بين الأملاك العامة والخاصة

مفهوم الأملاك مرتبط بمفهوم المصلحة أو المرفق العام والذي تناولته النظريات الفقهية⁽¹⁾ ، أحدثت التشريعات والإجتهاد القضائي معايير للتفرقة، كمعيار الإستعمال الجماعي ومعيار التخصيص للخدمة العامة ومعيار التهيئة الخاصة، فمن منظور المعيار الأول ، الأملاك العامة هي التي تخصص ل إستعمال الجماعي والتي بطبيعتها لا يمكن أن تكتسب كملكية خاصة، إنتقد هذه النظرية بسبب ظهور أنواع أخرى من الممتلكات الإصطناعية والتي ليست موجهة ل إستعمال الجماعي، ولكنها تتطلب حماية خاصة

Jean . Marie Auby , Robert Ducos Ader ,Droit administratif ,4^{ème} édition. ,Daloz ,Paris,1997, (1) p.217 et suivantes.

للملك العام. أما النظرية الثانية التي تعتبر الأملاك العامة، ممتلكات تخصص للمصلحة العامة والمستعملة بواسطة مرفق ، هذه النظرية وسعت من المفهوم إلى درجة إدراج بعض المنقولات الثانوية و الهامشية في تعريف الملك العام، لذا إلتجأ البعض إلى تحديدها بالممتلكات المهمة والتي تلعب دور أساسي في وظيفة المصلحة العامة، أما النظرية الثالثة فنعتبر أن الملك العام، الممتلكات التي تكون ضرورية لأداء الوظيفة العامة أو لتأدية المصلحة العامة.

يعرف الملك العام بأنه الممتلكات المخصصة للإستعمال الجماعي أو للمصلحة العامة مع تهيئتها لتأدية هذا الدور أو ذلك ، الإجتهد القضائي كرس التعريف الأخير ، في قرار دوفين الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 11/05/1956 (دالوز 1959 جزء 2ص314) ، والذي اعتبر ممر السكيب وهذا بالرغم من أنه ليس بطريق عمومي إلا أن التهيئة الخاصة التي أنجزت سمحت له بأن يخصص لمصلحة عمومية ذات طابع ثقافي وسياحي ولم يعتبر فقط كمر للنزهة بل إعتبر معلم تاريخي وموقع فني (1). تشمل الأملاك الخاصة للجماعات الإقليمية بمفهوم المادة 03 فقرة 02 من قانون الأملاك الوطنية العقارات والمنقولات الغير المصنفة في فئة الأموال العامة، الحقوق والقيم المنقولة التي إكتسبتها أو حققتها في إطار القانون ، الأملاك والحقوق الناتجة عن تجزئة حق الملكية كحق الإنتفاع أوحق الإستعمال أو حق الإرتفاق ، الأملاك الملغى تخصيصها أو تصنيفها وفقدت صفة العمومية ، الأملاك المشغولة بدون سند وتم إسترجاعها بالطرق القانونية .

نصت على الأموال الخاصة بالبلدية المادة 20 من قانون الأملاك الوطنية كالمباني والأراضي التي خصصتها البلدية للمصالح العامة والهيئات الإدارية، المحلات ذات الإستعمال السكني وملحقاتها التي أنجزتها البلدية بوسائلها الخاصة ، الأراضي الجرداء التي لم تخصصها البلدية ، العقارات الغير المخصصة التي إكتسبتها البلدية وأنجزتها بوسائلها الخاصة ، العقارات و المحلات ذات الإستعمال المهني ، التجاري ، أو الحرفي المحول ملكيته إلى البلدية وفقا للقانون ، الهبات والوصايا التي قبلتها البلدية وفقا للأشكال

(1) جورج ف. جانت ، إدارة التنمية ، دار المعارف ، مصر ، 1979، ص55.

والشروط القانونية ، الأملاك التي تنازلت عنها الدولة أو الولاية لصالح البلدية ، المنقولات و العتاد التي إقتنتها أو أنجزتها البلدية بوسائلها الخاصة ، الحقوق والقيم المنقولة التي تمثل مقابل حصص أو تزويدات البلدية في المؤسسات العامة.

تميز الأموال العامة عن الأموال الخاصة للجماعات الإقليمية، كون أن الأموال العامة غير قابلة للتصرف والتقادم والحجز ، فميزة عدم القابلية للتصرف يقصد به التصرفات الناقلة للملكية بينما التصرفات التي لا تتعارض مع تخصيص المال للمصلحة العامة مسموح بها كشغل الملك العام المؤقت أو منح تسييره لأشخاص عامة أو خاصة ترد على الأموال الخاصة للجماعات الإقليمية نقل الملكية بينما تشترك الأموال العامة والأموال الخاصة في ميزة عدم الحجز وعدم القابلية للتقادم و إستنادا إلى أساس أن صاحب الملكية يتمتع بالسلطة .

الفرع الثاني: التمييز بين الملك العام و الخاص كموارد مالية

التفرقة بين الأملاك العامة والخاصة ليست ذات فائدة من الناحية النظرية فقط بل من الناحية العملية كذلك لمدخول للجماعات الإقليمية من حيث أنها مورد مالي ويسمح في حالة نزاع تحديد الجهة القضائية المختصة وفقا لطبيعة الملكية، فإذا كان الملك خاص فإن الجماعات الإقليمية تعتبر طرفا في العملية، لا تتصف بأية صفة إمتيازية ولا يمكنها إستعمال سلطتها ، بالمقابل يمكن تثمين ممتلكاتها الخاصة و الرفع من مردوديتها، تصنيف الملك العام يترتب عليه حماية أكثر صرامة على إعتبره غير قابل للإكتساب بالتقادم أو الحيازة أو لإكتساب، يساهم تثمينه بصفة غير مباشرة في الرفع من مردودية باقي المداخل الجبائية أوالممتلكات الخاصة .

تشمل بموجب القانون 30/90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية ; الأملاك العامة المنقولات والعقارات المخصصة لمرفق عام أو موضوعة تحت التصرف المباشر للجمهور أما الأملاك الخاصة فهي مجموع الأملاك التي تؤدي وظيفة تمليلية و مالية ، يعتقد البعض أن الأملاك العامة لا تدر مداخيل ،من حيث المبدأ صحيح على إعتبر على أن الأملاك العامة تخضع لقاعدة المجانية.

يدر في الدول المتقدمة مخزون الأملاك العامة من موارد طبيعية و معادن و ثروة غابية و ثروة بحرية مداخل معتبرة للجماعات الإقليمية و الدولة (1) لتمويل التنمية الاقتصادية و الإجتماعية ، لذا يتعين على السلطات الإقليمية أن تسير بعقلانية الثروات الطبيعية القابلة للتجديد أو الغير قابلة للتجديد ، نذكر على سبيل المثال بيع الأراضي الفلاحية للإستعمالات السكنية أو إقتطاع مساحات من الثروة الغابية لإنجاز منشآت سياحية ، يجب العمل على تحقيق توازن يضمن تنمية مستدامة تحافظ على البيئة و تدر مداخل على المدى البعيد .

يعتبر التمييز ذو المصدر الليبرالي الملكية الخاصة مقدسة ، يحد من إستغلال الدولة للأملاك ، و بالمقابل يشكل مصدر زيادة النشاط الإقتصادي الخاص و إقتطاع أكبر للجباية ومنها الجباية المحلية. ما يميز وضعية الأملاك العمومية في الجزائر توسع أملاك الدولة على حساب الممتلكات الخاصة ، بفعل ضم الدولة للأملاك الشاغرة ذات الطابع المهني والسكني ، الوحدات الصناعية والتجارية التي ضمت فيما بعد لممتلكات المؤسسات والشركات الإشتراكية ، وكذا الأمر بالنسبة للممتلكات التي ضمت لملكية الدولة بفعل التأميمات كالشركات البترولية وأراضي الثروة الزراعية ، فتوسيع قاعدة الممتلكات وضمها للدولة من منطلق المبادئ الإشتراكية (جماعية وسائل الإنتاج و التخطيط المركزي) ، كانت هذه الممتلكات القاعدة في استعمالها كمرافق عمومية ، إدارية وصناعية تجارية وكأداة للتنمية الإقتصادية وعنصر لإحداث الثروة ، هذا ما أقرته المواد 688 من 689 من القانون المدني الصادر بموجب الأمر 67/ 58 .

إعتبرت من ملكية الدول الأملاك التي خصصت بموجب نص تشريعي ل إستعمال الجماعي أو الإداري أو لمصلحة عمومية أو لمرفق ذات طابع إداري أو مؤسسة إشتراكية أو وحدة مسيرة ذاتيا أو تعاونية في إطار الثروة الزراعية ، وهذا ما كرسه القانون 16/84 والمتعلق بالأملاك الوطنية ، من مكوناته أملاك تابعة للدولة والولاية والبلدية والمؤسسات الإشتراكية والمستثمرات الفلاحية المسيرة ذاتيا والمؤسسات أو الهيئات العمومية التي يعترف لها بالشخصية المعنوية ، وبالتالي فإن المشرع تخلى عن التقسيم الأول القائم على

(1) أعرم يحيوي ، مساهمة في دراسة المالية العامة ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2003ص.

أساس الطبيعة القانونية (أملاك عامة وأملاك خاصة) إلى تقسيم قائم على معيار التسيير.

راجع المشرع في إطار دستور 1989 ودستور 1996⁽¹⁾ ووفق التوجهات نحو اقتصاد أكثر تحرر، إلى التصور الأول القائم على تقسيم الأملاك العمومية حسب طبيعتها القانونية إلى أملاك عامة وخاصة وهذا طبقاً للقانون 30/90 والمتعلق بقانون الأملاك والمعدل و المتمم بموجب 14/08 المؤرخ في 20/07/2008 .

نجد تكريس وتفصيل له في قوانين البلدية التي حددت إطار تسييره وتنظيمه⁽²⁾ بالرجوع إلى قانون الأملاك الوطنية و بالأخص المادة 26 التي حددت أسلوبين لمصادر إكتساب الأملاك الخاصة هما :وسائل القانون الخاص ووسائل القانون العام ، تشمل الوسائل الخاصة الإقتناء عن طريق عقود البيع والشراء بحيث أن الجماعات الإقليمية تعتبر طرفاً عادياً في العملية لكنها ملزمة بإستشارة إدارة أملاك الدولة لما لها من خبرة في المعاملات العقارية وبالأخص الجانب المتعلق بالسعر ،هذا طبقاً للمادة 179 من المرسوم التنفيذي 454/91 التي نصت على حق إدارة الأملاك في الرقابة على المعاملات العقارية ، يمكنها أن تلغي المواد الواردة في العقود إذا ما كانت غير ملائمة أو غير قانونية.

يتم إقتناء من المصالح التابعة للهيئات العمومية ، وفق المادة 91 فقرة 02 من قانون الأملاك الوطنية التي أحالت قواعد شراء العقارات والحقوق العينية إلى ما ورد في قانون البلدية ، فإذا تعلق الأمر بالعقارات داخل المحيط العمراني فإن عملية الشراء تتم بواسطة الوكالة الإقليمية للتسيير و التنظيم العقاري وهذا طبقاً للمادة 03 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي 405/90⁽³⁾ أما إذا كان العقار خارج المحيط العمراني فإن الإجراءات

(1) المواد 18/17 من دستور 1996.

(2) القانون البحري 23/76 المؤرخ في 25/03/1976 والقوانين المتعلقة بتسيير ملك السكة الحديدية ، الأمر 102/66 المؤرخ في 06/05/1965 و المتعلق بأيلولة الأملاك الشاغرة للدولة ، الأمر 653/68 المؤرخ في 30/12/1968 المتعلق بالتسيير الذاتي ، الأمر 14/73 المؤرخ في 03/04/1973 المتعلق بحقوق التأليف ، قانون 06/98 المؤرخ في 27/06/1998 و المتعلق بالقواعد العامة للملاحة الجوية المدنية .

(3) المرسوم التنفيذي 405/90 المؤرخ في 22 ديسمبر 1990 الخاص بالوكالات العقارية الإقليمية للتسيير والتنظيم

العقاري الحضري، جريدة رسمية 56 الصادرة بتاريخ 26 ديسمبر . 1990

الخاصة بنقل الملكية تقوم بها أجهزة الهيئة الإقليمية طبقا لقانون البلدية و على البلدية أن تطلب رأي إدارة الأملاك في المسائل ذات الصلة بتحرير عقد أو ثمن العقار . طبقا للمادة 186 من المرسوم التنفيذي 454/91 . تطبق على المنقولات لأنظمة القانونية الخاصة بتنظيم الصفقات العمومية .

يتمثل الأسلوب الثاني في الهبات و الوصايا التي يتم رفضها أو قبولها بموجب المداولة من المجلس الشعبي البلدي و تثبت ملكية الشيء المتبرع به بموجب عقد إداري ، الأسلوب الثالث لإكتساب للأملاك الخاصة يتمثل في الحيازة لمدة 15 سنة بدون إنقطاع على أن الحقوق الميراثية لا تمتلك إلا بالتقادم إلا بعد مرور 33 سنة طبقا للمواد 827 و 829 من القانون المدني و تثور إشكالية بهذا الخصوص فيما يخص نية الحيازة على إعتبار أن النية تتوفر للشخص الطبيعي و لا تتوفر للشخص المعنوي في حين أن المشرع طبقا للمادة 824 فقرة 02 من القانون المدني إعتبر نية الشخص المعنوي من نية من يمثله وهذا في حد ذاته يفتح أبواب لتجاوزات ، أما الأسلوب الرابع فيتمثل في إكتساب الأموال الخاصة في حالات الشغور الكلي أو الجزئي للأملاك في حالات إنعدام المالك أو جهله أو إنعدام الوارث أو جهله أو إهمال التركة ، أو تخلي أحد الورثة عن حصته أو أملاك المفقودين الغائبين، الأسلوب الخامس المتمثل في إكتساب الأملاك الخاصة للجماعات الإقليمية عن طريق التبادل مع الخواص أو مصلحة عامة و تتم العملية وفق إجراءات حددت بموجب المادة 30 من المرسوم التنفيذي 454/91 حسب طبيعة الهيئة التي سيتم تبادل العقارات بينها.

المطلب الثاني: تامين مداخيل الأملاك العمومية المحلية

يمكن أن تشكل مداخيل الأملاك المحلية مصدر إيرادات للجماعات الإقليمية، بما فيها الأملاك العمومية من أملاك عمومية طبيعية و أملاك عمومية إصطناعية، رغم أنها غير قابلة للتنازل ولا التقادم ولا الحجز طبقا للمادة 158 فقرة 02 من القانون 30/90 إلا أنه يمكن إستثمارها حتى تدر مداخيل إضافية للجماعات الإقليمية. تشمل الأملاك الخاصة على مجموع العقارات والمنقولات و الحقوق والقيم المنقولة و التي بطبيعتها يمكن

أن تشكل مصدر إيرادات للجماعات الإقليمية، تساهم في التركيبة المالية للميزانية المحلية (1).

تتميز الأملاك المحلية من أملاك عمومية وخاصة، يتعلق أساساً بأهمية وحجم هذه الأملاك و طريقة إستغلالها و تسييرها ،من هذا المنطلق فإن الجماعات الإقليمية في بعض الأحيان لا تحصى بصفة دقيقة كل أملاكها العقارية رغم أن القوانين التشريعية وتنظيمية تنص على إحصائها و جردها و تحيينها ، وإتخاذ التدابير اللازمة لتثمينها (2). تنوع أساليب التسيير، عن طريق الإستغلال المباشر أو الغير المباشر من منح حق الإمتياز و التسيير عن طريق الشراكة بين القطاع العام والخاص قد ترفع من مردودية مداخيل الأملاك المحلية .

يساهم إستعمال طرق تسيير المؤسسات الإقتصادية و إقتباس تقنياتها في تسيير عقلاني وحركي ومنتطور (3) تأهيل الجماعات الإقليمية للموارد البشرية و ربط علاقات مع القطاع الخاص و مراكز البحث لتطوير أساليب التسيير للممتلكات المحلية ، بما يضمن النجاعة و المردودية ، يحقق موارد تساهم في تغطية النفقات المحلية .

(1) المادة 159 تشتمل الأملاك الخاصة للبلدية على الخصوص على ما يأتي :جميع بنايات و الأراضي التي تملكها البلدية غير المصنفة ضمن أملاكها و المخصصة للمصالح و الهيئات الإدارية ،المحلات ذات الإستعمال السكني و توابعها المتبقية ضمن الأملاك الخاصة للبلدية أو التي أنجزتها بأموالها الخاصة ،الأراضي الجرداء غير المتخصصة التي تملكها البلدية ، الأملاك العقارية غير المتخصصة التي أقتنتها البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة ،العقارات و المحلات ذات الإستعمال المهني او التجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية وفق ما نص عليه القانون، المساكن الإلزامية أو الوظيفية كما هي معرفة قانونا و التي نقلت ملكيتها إلى البلدية ،الأملاك التي ألغى تصنيفها من الأملاك العمومية الوطنية والعائدة إليها ،الهبات و الوصايا التي تقدم للبلدية و التي تقبلها حسب الأشكال و الشروط التي ينص عليها القانون ،الأملاك الآتية من الأملاك الخاصة للدولة أو الإلوائية التي تم التنازل عنها للبلدية أو إنتقلت ملكيتها التامة إليها ،الأملاك المنقولة و العتاد التي إقتنته أو أنجزته البلدية بأموالها الخاصة، الحقوق و القيم المنقولة التي إقتنتها البلدية أو أنجزتها و التي تمثل مقابل قيمة حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية و دعمها المالي .

(2) المادة 03 يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية بإتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل و جعلها أكثر مردودية.

(3) Michel Bouvier, Les Finances Locales ,2006 ,op.cit , P.155.

الفرع الأول : التثمين عن طريق الصيانة و تهيئة الممتلكات

يتطلب الرفع من مداخل الممتلكات حتما المحافظة عليها و صيانتها ، وإجراء تعديلات و تهيئات ترفع من قيمتها وبالتالي تحضيرها لدر مداخل مهمة للجماعات الإقليمية.

تشكل الأملاك العمومية المحلية وعاء لمداخل إستغلال على إعتبار أن الملك العمومي غير قابل للبيع ، تنتج إيراداتها عن رخص إحتلال الملك العمومي من إحتلال مؤقت للأرصفة أو توقف السيارات أو تخزين المحروقات كما يمكن أن تنتج الأملاك العمومية المحلية إيرادات عن رخص الطرقات المتمثلة في الأكشاك وتمرير القنوات الخاصة بشبكات التزود بالمياه الصالحة للشرب و شبكات الصرف الصحي .
تحدد حقوق هذه الرخص و الإحتلال المؤقت عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي بحرية مما يسمح ب تثمين إيرادات الأملاك العمومية المحلية ، على الجماعات الإقليمية تهيئة هذه الممتلكات و المحافظة عليها بإنجاز العمليات التي ترفع من قيمتها ، لأن في أغلب الأحيان مداخلها ضئيلة .

يمكن للجماعات الإقليمية إقتناء أملاك و حيازة ممتلكات عقارية لمليتها الخاصة وبالتالي يمكن التصرف فيها بجميع طرق التصرف من بيع و تأجير و إستبدال أو إستغلال لبيع المنتوجات ، و تأجير المحلات ، ألزم التنظيم بيع بعض العقارات بشرط تسجيلها إلزاميا كمداخل في قسم الإستثمار والتجهيز .

الفرع الثاني : التثمين بواسطة التسيير

تطرح دائما مشكلة تسعيرة الخدمات العامة وسعر تأجير الأملاك المحلية الخاصة، هل يتحمل تكلفتها المستفيد أو المستعمل أم المساهم عن طريق الضريبة، يحاول المنتخب لإعتبارات سياسية دائما تخفيض سعر تأجير الأملاك المحلية الخاصة أو تسعيرة إستعمال الأملاك العامة المحلية ، بغرض كسب أصوات الناخبين .

تخفيض ثمن إستعمال الأملاك العمومية المحلية و إستغلال الأملاك الخاصة المحلية قد يكون الدافع وراءه التأثير بالتصور التقليدي لمجانبة الخدمات العامة مما يؤدي بالهيئات المنتخبة إلى العمل على تخفيض أسعار تأجير و إستغلال الأملاك المحلية .

لا تمكن المحاسبة العمومية الحالية من معرفة بالتحديد سعر تكلفة الملك العام المحلي أو الملك الخاص المحلي، مما يصعب من عملية تحديد سعر الإستعمال أو الإستغلال .

تلزم الحالات الإجتماعية الجماعات الإقليمية في بعض الأحيان على تكيف سعر الإستعمال أو الإستغلال حسب السن أو بالنظر إلى الحالة الإجتماعية أو عدد أفراد العائلة. تسيير المصالح والأملك العامة والخاصة المحلية بالأخص بصفة عقلانية مهمة تساعد على الرفع من مردودية هذه الأخيرة و بالتالي در مداخيل إضافية لميزانية الجماعات الإقليمية، باللجوء إلى مختلف طرق التسيير الملائمة سواء كانت تقليدية ، كالتسيير عن طريق الوكالة المباشرة أو عن طريق الوكالة ذات الإستقلالية المالية أو الوكالة الخاصة أو إلى الطرق ال حديثة الخاصة بتفويض تسيير المصالح إلى القطاع الخاص ، للتسيير عن طريق المؤسسة أو الوكالة المحفزة في كلتا الحالتين تشارك الجماعة الإقليمية مباشرة في النتائج المالية. أما منح حق الإمتياز بنوعيه الذي يتحمل فيه صاحب الإمتياز الأخطار لوحده من بداية تشغيل المرفق و إستغلاله، وحق الإمتياز الذي لا يتحمل فيه صاحب الإمتياز أعباء بدأ تشغيل المرفق .

يمكن اللجوء إلى أساليب أخرى لكالشراكة بين القطاع العام والجماعات الإقليمية مثل النقابات ما بين البلديات أو مجموعات البلديات أو الشراكة بين الجماعات الإقليمية والقطاع الخاص كالشركات الإقتصادية المختلطة المحلية ومجموعات المنفعة العامة أو الجمعيات ، لتجميع الإمكانيات أو الإقتصاد في النفقات لتحسين نجاعة التسيير. تضطر الجماعات الإقليمية في بعض الأحيان للتسيير الأمثل قصد الحصول على مردودية للأملك الخاصة المحلية أعمال الأساليب المذكورة أعلاه مجتمعة أو البعض منها .

المبحث الثاني : ضعف مداخل الأملاك العمومية المحلية

نلاحظ من خلال دراسة تركيبية ميزانية البلديات أن حجم المبالغ المحصلة من مداخل الأملاك الإقليمية ضئيل، إذا ما قورن بالمداخل الأخرى و ذلك لعدة أسباب تتعلق أساسا بتسييرها و تثمينها، تحديث تسييرها ستساهم في رفع حجم هذه المداخل تدعم التمويل الذاتي و من ثم دعم إستقلالية الجماعات الإقليمية.

من بين الأساليب التي تساعد على تثمين الممتلكات الخاصة للجماعات الإقليمية، تنوع هذه الأساليب، إعادة النظر في النصوص التنظيمية المتعلقة بها وتحديثها وفق رؤى جديدة لتسيير المرافق العامة الإقليمية ونشاطاتها في إطار ثقافة المؤسسة والسوق عوض الثقافة الإدارية المحضى .

المطلب الأول : هامشية مداخل الأملاك العامة

مداخل الممتلكات ضعيفة بالنظر إلى مداخل الجباية و من الأسباب التي أدت إلى هذه الوضعية هو التنازل عن الأملاك العمومية سنة 1981 ، يعتبر أسلوب تسيير الأملاك سبب آخر في ضعف هذه المداخل و بالأخص فيما يتعلق برصد الأموال الضرورية لترميمها وصيانتها وتأهيلها ، تعتبر أسعار التأجير أو التنازل المؤقت تعتبر ضئيلة بالنظر إلى أسعار السوق ، وهذا من شأنه أن لا يسمح بتوفير مداخل معتبرة للجماعات الإقليمية ولا يؤدي إلى تثمين ممتلكاتها، كما تستعمل بعض الممتلكات كقاعدة تجارية ولكن لا تستفيد منها الجماعات الإقليمية بل يستفيد منها خواص أو مؤسسات عمومية أخرى نظرا لعدم جردها في السجل العقاري ، إستعمال أدوات تسيير أخرى لتثمين هذه الممتلكات كمنح حق الإمتياز أو عن طريق وكالة التسيير أو وكالة الإنجاز يؤدي إلى النجاعة في التسيير و المردودية في تحصيل موارد مالية .

تمر عملية التثمين حتما بالإحصاء الدقيق لهذه الممتلكات ومراجعة أسعار التأجير والتعريفات والرسوم المطبقة على إحتلال الملك العام المحلي بصفة مؤقتة وبإعمال آليات المتابعة ، و التركيز على التحصيل لمداخل هذه الممتلكات بصفة منتظمة ومتواصلة وبرمجة عمليات الصيانة لتأهيل هذه الممتلكات و تثمينها وإستعمال أدوات تسيير الأكثر نجاعة و مردودية حسب الحالات و الوضعيات .

الفرع الأول: الأثر المالي لتكوين الأملاك العامة

رتب القانون 30/90 المتعلق بالأملاك الوطنية في مواده 27 الفقرة 02 والمادة

31 فقرة 02 (1) شروط تكوين الأملاك العمومية وفق مبادئ أساسية:

- الإقتناء المسبق لهذه الأملاك والزامية إدراجها في الأملاك العمومية.
- تهيئتها بما يتلائم والوظائف المنوطة بها.
- تخصيصها ضمن الأملاك العامة.

يتم إقتناء الأملاك العامة لصالح وعلى عاتق المصلحة المستفيدة بالسعر المتفق عليه مع التحفظ على رأي مصالح الأملاك حول السعر ، طبقا للمواد 161،150 من القانون 14/82 والمتعلق بقانون المالية 1983.

إدماج الملك ضمن الأملاك الخاصة للدولة ، طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي 454/91 والمحدد لشروط وطرق إدارة وتسيير الأملاك الخاصة والعامة للدولة، في مصلحة تابعة للدولة يتم بدون مقابل ، أما إذا كانت المصلحة المستفيدة تتمتع بالشخصية المعنوية فإن هذا التحويل يتم بمقابل تعويض مالي يساوي قيمة إقتناء العقار تحدد هذه

(1) نصت المادة 27 على : " على ان يتفرع تكوين الأملاك العمومية الوطنية عن إجرائين متميزين مع مراعاة أحكام المواد 35 إلى 37 ، تتحدث هذه المواد عن إدراج الثروات الطبيعية و الغابية و المائية ضمن الأملاك الوطنية العمومية، هذان الإجرائان هما تعيين الحدود والتصنيف " . كما نصت على أن تعيين الحدود و التصنيف حتى يكونان مقبولان يجب أن يسبقهما الإقتناء بإعتباره فعلا أو حدثا معينا و يترتب عليه التملك القبلي للملك الذي يجب أن يدرج في الأملاك الوطنية العمومية .

القيمة من طرف مصالح الأملاك الولائية⁽¹⁾، وفي حالة ما إذا كان الملك مدمج ضمن الأملاك العمومية للدولة فإن تحويله إلى تخصيص آخر أو إلى مجموعة إقليمية أخرى، تتم العملية مجاناً، إلا إذا كان هذا التحويل يفقدها موارد أو يرتب مصاريف على تهيئتها، في هذه الحالة يستوجب تعويض تحدده مصالحي الأملاك، إحتلال الأملاك مؤقتاً من طرف هيئات تتمتع بالشخصية المعنوية (الوحدات الإقليمية) يترتب عليه دفع الرسوم والحقوق المقررة .

يعتبر في حالة ما إذا كان الملك تابع للوحدات الإقليمية كملك عام و أدمج في الأملاك العمومية للدولة، تحويل للتسيير دون تحويل للملكية، طبقاً لأحكام المرسوم التنفيذي 454/91، يترتب مبدأ التهيئة أعباء ومصاريف تعوض في حالة إنتقال وتحويل الأملاك أما تخصيصها وتصنيفها أو إعادة التخصيص فإنها لا ترتب تباعاً مالية، وهذا ما يستنتج من أحكام القانون 30/90، وأحكام المرسوم 99/80 المتعلق بإجراءات التصنيف وإعادة التصنيف وإعادة تصريف الطرقات.

من الآثار ذات البعد المالي لإعادة التخصيص والتصنيف، إمكانية تحويل بعض الأملاك من ممتلكات عمومية إلى ممتلكات خاصة، يؤدي إلى زيادة رصيد ممتلكات مجموعة إقليمية بدون مقابل مالي، كما حدث عند إدماج ممتلكات لإحتياجات

(1) المواد 96، 97 من المرسوم التنفيذي 454/91 المؤرخ في 1991/11/23، الجريدة الرسمية 60 لسنة 1991 حيث نصت المادة 97 منه على مايلي: " يدرج العقار و يصنف مجاناً أو بتعويض يساوي القيمة التجارية، تبعا لكون المصلحة المتخلفة عنه تتمتع بالإستقلال المالي أو لا تتمتع به، و يمكن أن تخول إدراج أملاك الجماعات الإقليمية في الأملاك العامة التابعة للدولة الحق في التعويض غير أنه يستثنى من ذلك عمليات تصنيف طرق المواصلات، إذا أوجب الإدراج في الأملاك العامة التابعة للدولة على المصلحة أو الجماعة المستفيدة دفع تعويض، فإن الشروط المالية لهذه العملية تحددها إدارة الأملاك الوطنية المختصة إقليمياً، بالنسبة للأملاك الداخلة في ملكية الدولة أما إذا تقرر منح الجماعات الإقليمية تعويضاً عن أملاكها التي تدرج في الأملاك العامة التابعة للدولة، فإن ذلك يتم حسب الشروط المحددة في التشريع المعمول به في القوانين المالية، إذا أوجب القانون على الجماعات الإقليمية أن تدفع تعويضاً عن الإدراج الذي تنتفع به، فإن الكيفيات المالية المطبقة هي التي تنص عليها القوانين الخاصة بهذا المجال".

العقارية للبلديات بموجب المادة 04 من الأمر 26/74 والمتعلق بالإحتياطات العقارية (1) يرتب التخصيص أو إعادة التخصيص لملك عام داخل مصلحة مسيرة تعويض المصاريف عن التهيئ والتسيير.

الفرع الثاني: أنواع الأملاك العامة المدرة لمداخل

يعرف الملك العام لإصطناعي بكل ملك تم تهيئته من قبل الإنسان، ويتغير محتواه تبعاً لوظيفة الهيئة العمومية، ويسخر لتلبية حاجيات أساسية للمجموعة الوطنية بطريقة مباشرة أو بواسطة مصلحة عامة و يترتب على تصنيفه حماية صارمة يحول دون الهدف المخصص له.

حددت المادة 16 من قانون الملاك الوطنية لسنة 1990 (2) على سبيل المثال جملة من الأملاك الاصطناعية و تم توزيعها بين المجموعات الإقليمية (الدولة، الولاية، البلدية) وللتعرف على أصناف الأملاك العمومية الإصطناعية يمكن الرجوع إلى النصوص القانونية الخاصة بها (3).

أهم ما يميز الأموال الطبيعية أنها توجد بفعل الطبيعة دون تدخل الإنسان في تهيئتها، لذا فإن الأشخاص العمومية تكتسبها بفعل الواقع و دون اللجوء إلى نصوص

(1) تنص المادة 04 من الأمر 74 / 26 المؤرخ في 1974/02/20 المتضمن تكوين الإحتياطات العقارية لصالح البلديات، جريدة رسمية رقم 11 لسنة 1974 : يمكن إدراج العقارات التابعة للأملاك العسكرية و كذا العقارات المنقولة بحقوق الإرتفاق العسكري تبعاً لترتيبها ومشمولاتها ضمن الإحتياطات العقارية الخاصة بهذا الأمر .

(2) نصت المادة 16 من قانون الأملاك الوطنية 30/90 على مايلي : " تشمل الأملاك العمومية الإصطناعية خصوصاً على مايلي : الأراضي المعزولة إصطناعياً عن تأثير الأمواج ، السكة الحديدية و توابعها ، الموانئ العمومية المدنية و العسكرية ، الموانئ الجوية و المطارات المدنية و العسكرية ، الطرق العادية و السريعة ، المنشآت الفنية ، الآثار و المتاحف و الأماكن الأثرية ، الحدائق المهيئة و الأعمال الفنية و المنشآت الأساسية الرياضية و الثقافية و المحفوظات الوطنية ، المباني العمومية ، ووسائل الدفاع برا و بحراً وجوا "

(3) نصت المادة 112 من القانون 30/90 على مايلي : " إسقاط الشراء في حالة عدم الدفع من طرف المشتري يتم في الآجال المحددة وبالطرق الإدارية و القضائية في حالتي حسن وسوء النية " أما المادة 113 فإنها نصت على : " يمكن التصرف في الأملاك المنقولة التابعة للأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الولاية و البلدية كما يلي : مباشرة من قبل الجماعات الإقليمية، الإدارة المكلفة بالأملاك الوطنية أو عن طريق أعوان التنفيذ في كتابات الضبط لدى المحاكم بناء على طلب الجماعات الإقليمية، تتم البيوع عن طريق الإشهار و الدعوة إلى المنافسة ، غير أنه يمكن التنازل بالتراضي لأسباب خاصة بالأمن العمومي أو الدفاع الوطني أو الفرصة السانحة .

قانونية ، إدماجها في الملك العام يكون بتوفر الشروط الطبيعية ، يتمثل عمل السلطة العمومية في تحديد حدودها ، على سبيل المثال حدد الشاطئ بجزء من الساحل الذي يغطيه أعلى موج في الظروف العادية ويكشفه تراجعها . كانت تعتبر المياه الداخلية جزء من الملك الخاص الوطني ،تباع للخواص بشروط، حتى صدور الأمر 101/65 الذي إعتبر الشواطئ من الأملاك العامة، نص القانون المدني لسنة 1975 في مادته 692 (1) على أن مصادر المياه هي ملك للدولة ، أكده الدستور الحالي (2) وقانون المياه 17/83 المعدل و المتمم بالأمر 13/96 بإستثناء الأعمال التي قام بها شخص قصد إستخراج المياه فإنها من ملكيته في حدود ما يحتاج إليه استغلال مستثمرته، أما الباقي فإنه ملك عمومي .

لا يرتب الإجراء الخاص بتحديد الأملاك العمومية الطبيعية وإلصطناعية من حيث المبدأ آثارا مالية، إلا في حالات التنازع على الحدود وما يترتب عليها من مصاريف قضائية، إلا أن التخلي عن جزء من الأملاك العمومية بسبب تحديد الحدود قد يؤدي إلى إنتقال الملك إلى مجموعة إقليمية أخرى إما كملك عمومي أو كملك عمومي خاص.

تقسيم الأملاك الوطنية إلى أملاك عامة وخاصة ليس بالتقسيم الحيادي من الناحية المالية، بحيث أن الأملاك العامة و طبقا للقواعد التي تسيروها عدم القابلية للتنازل ، عدم القابلية للإكتساب بالتقادم ،و عدم القابلية للحجز لا تدر مداخيل كبيرة بينما الأملاك الوطنية الخاصة بحكم قواعد القانون المدني و قواعد السوق التي تسيروها ،فإنها قد توفر للجماعات الإقليمية مداخيل معتبرة ،التصنيفات الفرعية لهذين النوعين من الأملاك تكرر هذا النهج.

(1) تنص المادة 692 من القانون المدني على أن : "الأرض لمن يخدمها ، و تعتبر جميع موارد المياه ملكا للجماعة الوطنية " .

(2) نصت المادة 17 من دستور 1996 على مايلي : "الملكية العامة هي ملك للمجموعة الوطنية ، وتشمل باطن الأرض ، المناجم ، المقالع، المواد الطبيعية ،الطاقة ، الثروات المعدنية الطبيعية و الحية و مختلف مناطق الأملاك الوطنية البحرية و المياه و الغابات ، كما تشمل النقل بالسكة الحديدية ، النقل البحري و الجوي و المواصلات السلكية، و أملاك أخرى محددة قانونا .

يهيئنا في هذه الدراسة تتبع الآثار المالية كإيرادات لخزينة المجموعات الإقليمية
أونفقات قد تضاف إلى أعباءها سواء في مراحل تكوينها أو إستغلالها أو إنتقالها من نوع من
الأملك إلى نوع آخر.

لم يحض الملك العام المحلي من حيث تطويره و ترقيته بالعناية اللازمة في إطار
إستراتيجية ورؤية تمكن البلديات من زيادة مداخيلها ، بالأخص تئمين ممتلكاتها ،
كإستغلال المناجم و مقالع الحجارة ومساحات الأراضي التي يمكن تشجيرها بالأشجار
المثمرة و بيعها بالمزاد العلني ، يبرز الإستغلال الضعيف من خلال المثال الآتي كعينة
عن قلة الإهتمام بمراد كامنة ففي سنة 1950 بلغ إستغلال الحجارة 750000 طن بينما
لم يتعد سنة 2000 بعد مرور 50 سنة 100000 طن (1) كمدخيل في ميزانية البلديات.
تدر قطاعات أخرى كالسياحة و الصناعة التقليدية و الفلاحة و الثرات الثقافي
والحضاري موارد مالية إضافية وأن تساهم في إحداث مناصب شغل بصفة مباشرة أوغير
مباشرة ، تأهيل هذه القطاعات وفق إستراتيجية محلية من شأنها أن توسع الوعاء الضريبي
و يوفر موارد مالية ، و يساعد على إمتصاص البطالة .

يوفر التنازل عن تسيير بعض الأنشطة المكلفة للجماعات الإقليمية، كرفع
القمادات وتنظيف الطرقات وتسيير شبكة المياه الصالحة للشرب ، لصالح الأشخاص
الطبيعية أو المعنوية عن طريق منح حق الإمتياز ، موارد مالية و إقتصاد في النفقات
وبالتالي يساهم في توازن ميزانية البلديات .

توسيع قائمة الممتلكات البلدية عن ماهو معمول به كرسوم توقف السيارات،
تأجير الكراسي، إستغلال دور الحضانة و المكتبات العمومية ، و تأجير المباني والأسواق
إلى إستغلال ممتلكات تستقبل نشاطات و خدمات أخرى كالمسرح والموسيقى و السينما
ومراكز التعليم والتكوين في مختلف الفنون والتكنولوجيات الحديثة ، من شأنه أن يوفر
مداخيل إضافية للبلديات .

(1) تقرير المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي، مشروع دراسة حول تسيير الجماعات الإقليمية من منظور

إقتصاد السوق ، مرجع سابق ،ص. 77 .

يستوجب في حالة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة أو إدماج ملكية خاصة للأمالك العامة تعويض عيني أو مالي مقابل ومكافئ، وكذلك الأمر بالنسبة لتوسيع الطرقات التي تتوسع على حساب جزء من الملكيات الخاصة (1) وهي كذلك تستوجب تعويضا طبقا لقانون الأملاك الوطنية ، طبقا للمادة 02 فقرة 01 من القانون 11/91 (2) المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة.

الفرع الثالث: الأثر المالي الضئيل لإستغلال الملك العام

تبنى المشرع حماية الملك العام، عدة قواعد صارمة لعل أهمها عدم التنازل أو البيع أو الإكتساب بالتقادم و عدم الحجز.

تتعلق هذه القاعدة بمدة تخصيص الملك العامة ل لإستعمال الجماعي أو لتأدية خدمة عامة محددة ،يمنع التنازل الطوعي من قبل الإدارة أو حتى التنازل الجبري عن طريق التنازل من أجل المنفعة العامة لا تخضع هذه الممتلكات للتنازل ، طبقا للمادة 682 من القانون المدني(3)، بالمقابل فإن قاعدة عدم التنازل لا تنفي الإحتلال المؤقت أو الإستعمال الذي يتلاءم والهدف والغرض من تخصيص الملك العام .

تعتبر القاعدة عدم الإكتساب بالتقادم حماية للملك العام ذات أهمية ، لأن التنازل فعل إرادي ، وفي حالة الجبر فإنه منبثق عن إرادة سلطة عامة ، لأن الإكتساب بالتقادم أكثر خطورة على الملك العام ،فهو إكتساب خفي يسمح بالإستيلاء عليه بدون علم الإدارة، يسبب التعدي عليه بلإستيلاء وعليه رتب المشرع حماية خاصة وفقا لأحكام القانون الجنائي والقوانين الأخرى الخاصة بالملك العمومي ؛ كقانون المياه أو القانون البحري التي رتبت عقوبات جنائية ومدنية، نصت المادة 144 من قانون المياه على أن

(1) محي محمد مسعد ، تمويل المحليات بين المساواة المالية و الكفاءة الإقتصادية ،الكتاب العربي ، ط 1، مصر، 2002،ص.130 .

(2) القانون 11/91 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة الصادر في الجريدة الرسمية رقم 21 بتاريخ 8 ماي 1991

(3) نصت المادة 682 من القانون المدني على مايلي : "كل شئى خارج عن التعامل بطبيعته أو بحكم القانون يصلح أن يكون محلا للحقوق المالية ، و الأشياء التي تخرج عن التعامل بطبيعتها هي التي لا يستطيع أحد أن يستقر بحيازتها و أما الخارج بحكم القانون فهي التي لا يجيز القانون أن تكون محلا للحقوق المالية " .

إستعمال المصادر المائية بدون رخصة يترتب عليه حبس من 06 أشهر إلى سنة وغرامة مالية تتراوح ما بين 500 دج إلى 5000 دج أو إحدى العقوبتين.

تكون المرافق أو الممرات أو الملحقات التابعة للأماكن العامة ضرورية لإستغلال، وصيانة ومراقبة الأماكن العامة، سمح المشرع وفق القوانين والتنظيمات للمصالح العمومية المستغلة لهذه الأماكن بحيازتها أو إستعمالها ، بمقابل تعويض ، أو بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، التي تستوجب تعويض مقابل ومكافئ عيني أو مالي، كما هو الحال بالنسبة لملاحقات المنشآت المائية أو البريد والمواصلات أو النقل الجوي وغيرها⁽¹⁾، رتب مصاريف الصيانة على نوعين بموجب قانون الأماكن المادة 67 فقرة 02؛ الصيانة العادية والإصلاحات الكبرى تنجز وفق إتفاقية بين الإدارة والمصلحة المستفيدة أو المستعملة للملك العام، تشكل العقوبات المالية إيرادات تمكن الإدارة من الإنفاق على الملك العام قصد إصلاح الضرر أو التعويض عن الأضرار التي قد تلحق بالملك العام .

صنف التشريع الحالي الأماكن العمومية إلى أماكن ذات الإستعمال الجماعي والإستعمال الخاص أو أماكن ذات إستعمال عادي وغير عادي، وهذا طبقا للمواد 61 إلى 64 من قانون الأماكن⁽²⁾ ، حددت المواد 151 إلى 159 من المرسوم

(1) القانون 03/2000 المؤرخ في 08/05/2000 و المتضمن القواعد العامة الخاصة بالبريد و المواصلات المادة 98 و 43 على 53 .

(2) نصت المادة 61 من قانون الأماكن العمومية 30/90 على مايلي : " يمكن أن يستعمل الجمهور الأماكن العمومية الوطنية إستعمالا مباشرا أو عن طريق مصلحة عمومية في شكل تسيير الوكالات أو إستغلال بإمتياز على أن تكون هذه المصلحة عمومية و قد إختصت بتلك الأماكن ، يمكن أن يكتسى إستعمال الأماكن طابعا عاديا أو غير عادي ." كما نصت المادة 62 على : " يدخل ضمن الإستعمال العادي ، الإستعمال الجماعي أو الخاص به ، يخضع الإستعمال الجماعي لقواعد المساواة و المجانية و الحرية بإستثناء بعض الرخص يخضع الإستعمال الخاص إلى رخصة مسبقة بمقابل دفع أتاوة ، تنقيد الإدارة باستعمال الأماكن العمومية الوطنية وفق تخصيصه " . أما المادة 63 فنصت على : " الشغل الخاص للأماكن الوطنية المخصصة للجمهور يكون موافق لغرض تخصيصها حتى و إن كان غير مطابق لغرض تخصيص هذه الأماكن ، يكتسى هذا الشغل شكل رخصة وحيدة الطرف أو عقد في إطار إتفاقية نموذجية " . أما المادة 64 فنصت على : " الشغل الخاص للملك العمومي يكون شغلا مؤقتا تخضع للسلطة التقديرية للإدارة ، قابل للطعن في حالة التعسف في إستعمال السلطة ، بموجب قرار إداري و ترتب مقابل أتاوة على نفقته يقوم بتحويل قنوات الماء و الغاز و الكهرباء بسبب أشغال عمومية أو دعم طرق عمومي ، يحق له طلب تعويض إذا كان الهدف من الأشغال تغيير الطريق أو إنجاز عمليات التجميل " . أما المادة 67 فقرة 02 فإنها نصت على أن حماية الأماكن الوطنية يترتب عليها الإلتزام بالصيانة والإصلاحات الكبرى .

التنفيذي⁽¹⁾ 454/91 المتعلق بتسيير الأملاك العامة ، حددت قواعد تسييرها بثلاثة قواعد أساسية الحرية والمساواة و المجانية.

نصت المادة 159 من المرسوم التنفيذي 454/91 على مجانية استعمال الملك العام بدون أن يترتب عليها دفع رسوم أو أتاوات، ما عدا الحالات المنصوص عليها قانونا ،
لوسائل نقل البضائع التي تحمل رقم بتسجيل أجنبي، طبقا للمادة 103 من قانون 12/80 والمتعلق بقانون المالية لسنة 1981، هناك إستثناءات على قاعدة مجانية تحويل الأملاك العامة إلى أملاك مدرة لدخل بفعل تهيئات خاصة تدخل على هذه الأملاك (تهيئة المساحات العامة وأماكن التوقف وتهيئة الشواطئ وإرفاقها بعض اللوازم الخاصة بالإصطيف) ، يترتب عليه دفع أتاوات وحقوق، تسمح بعض الحالات للإستعمال وإستغلال الملك العام بموجب رخصة إدارية، لشخص بتحصيل مبلغ عن كل توقف لوسيلة نقل على الطريق العمومي في هذا الصدد ، تطرح تساؤلات حول الطبيعة القانونية

(1) نصت المادة 151 من المرسوم التنفيذي 91 / 454 على ان الإستعمال المباشر لأغراض مشتركة أو جماعية أو خصوصية أو تخصيص لمصالح عمومية أو لحساب الدولة ، للإدارات ن المؤسسات و المقاولات العمومية حق الإمتياز إذا ما أنيطت بها مهمة خدمة عامة ، الإستعمال العادي و الغير العادي بحسب المطابقة مع غرض تعيين و ملائمته . كما نصت المادة 152 على : "إستعمال الأملاك العامة بحسب خاصية الأملاك الوطنية : إما مباشرة للجمهور إستعمالا مشتركا أو جماعي أو فئة معينة في إطار الإستعمال العادي أو إستعمال من قبل أشخاص تعيينهم السلطة الإدارية إستعمالا خصوصيا مانعا ، المصالح العمومية بما فيها الجماعات الإقليمية تستعمل الملك العمومي إستعمالا مانعا بناء على سند أو عقد وحيد أو متعدد الأطراف مع إمكانية السماح لهذه المصالح العمومية المحصلة على هذا الإمتياز بالسماح للغير إستغلال المرافق المخصصة لها . أما المادة 153 نصت على : " يجب أن يطابق إستعمال الملك العام غرض التخصيص و لا يسيئ إلى المحافظة عليها". المادة 154 نصت على أن: " إستعمال الجمهور يجب أن لا يعيق حق الإدارة في تحديد تخصيصه أو تغييره ". نصت المادة 155 على الإستعمال المباشر للجمهور يكون حسب مبدأ المساواة ووفق شروط ممارسة هذا الحق ، إستعمال الجمهور يكون متصلا دوريا أو متقطعا، كما يكون عاديا أو غير عادي أو بتخصيص ، كما يكون الإستعمال حرا و مجانيا مع مراعاة الإستثناءات و القيود المنصوص عليها " . نصت المادة 156 على الإستعمال المانع و الوقتي شغلا خاصا بسند قانوني خاص مقابل أتاوة ، يمكن إلغاؤه طبقا لمبدأ الشغل المؤقت للملك العام " . نصت المادة 157 على : أن الإستعمال المشترك و الجماعي يكون مطابق لغرض التخصيص ولا يجوز منعه و لا إخضاعه لتصريح أو ترخيص قبلي " . المادة 159 نصت على مجانية الإستعمال تستلزم عدم دفع أتاوة ما عدا المنصوص عليها في القانون أو الأملاك المهيئة في المراكز الحضرية كحظائر السيارات التي توجب مقابل.

لهذا الترخيص أو العمل بالنسبة للأشخاص الذين يحصلون مبالغ على الطريق العمومي بمناسبة توقف السيارات .

يتم إستعمال أو استغلال الملك العام عن طريق الإستغلال المباشرة للإدارة أو عن طريق مؤسسة أو منح حق الإمتياز⁽¹⁾ بموجب هذا التسيير يمكن من تسلم مبلغ الخدمات المؤداة أو تحصيل إيرادات على شكل رسوم أو إتاوات مقابل استعمال الملك العمومي ، يكون الإحتلال المؤقت للملك العام بترخيص أو إتفاقية تحدد حقوق وواجبات الإدارة والمستفيد ،تحصل الجماعات الإقليمية بموجبها على إيرادات⁽²⁾.

المطلب الثاني : الأملاك الخاصة عامل لدعم مداخل الجماعات الإقليمية

تعتبر الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة و الولايات و البلديات بصفة عامة أكثر الأملاك التي تدر مداخل ،مقارنة بالأملاك الوطنية العامة ، نظرا للطبيعة القانونية لهذه الأملاك، التي تسمح بإقتنائها و التنازل عنها وتأجيرها وتبادلها وفق شروط السوق، يوفر مداخل معتبرة للجماعات الإقليمية، إذا ما تم تميمها وتسييرها بصفة عقلانية وفق تطورات السوق، من بين مداخل هذه الأملاك مداخل رخص الملاعب وتأجير السكنات و الأسواق المغطاة و المراكز التجارية و الأكشاك و المحلات الأخرى .

(1) الأمر 29/71 المؤرخ في 13/05/1971 يتضمن إحداث المكتب الوطني للموانئ - جريدة رسمية 41 .حيث نصت المادة الأولى على إحداث المكتب الوطني للموانئ ، كمؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري وشخصية مدنية تتمتع بالإستقلال المالي كما نصت المادة 4 على أن تسيير و إستغلال كافة موانئ التراب الوطني وتطويرها يتكفل به هذا المكتب . الأمر 28/76 المؤرخ في 25 / 03 / 1976 و المتعلق بإنشاء الشركة الوطنية للسكة الحديدية كمؤسسة مكلفة بتسيير الأملاك التابعة للسكة الحديدية .

(2) المواد 86/82 من المرسوم التنفيذي 454/91 حيث نصت المادة 82 على مايلي : "تنطبق أحكام التقادم الخماسي الخاصة بالسندات والحقوق و المبالغ و الفوائد و الأرباح على الجماعات الإقليمية طبقا لأحكام قواعد المحاسبة العامة" . نصت المادة 83 على : "مؤسسات القرض و المؤسسات الأخرى تسلم بمفتشية الأملاك الوطنية و الودائع و الحسابات الجارية و السندات المودعة و التي لم تستعمل لمدة 15 سنة بمنحها للجماعات الإقليمية " . أما المادة 84 نصت على : "يسلم كل موثق أو مؤتمن على وصية أو هبة للجماعات الإقليمية، إبلاغ الممثل المحلي لقبولها أو رفضها و إبلاغها للجهات الوطنية " . نصت المادة 85 على مايلي : "يقرر الوزير المكلف بالمالية او بالإشتراك مع الوزير المعني بقبول الهبة للجماعات الإقليمية أو رفضه في آجال شهر " .

الفرع الأول :الأساس القانوني للأملاك الخاصة المحلية

يعتبر التشريع الحالي بموجب القانون 30/90 المعدل و المتمم أموالا خاصة بالدولة والجماعات الإقليمية الأملاك التي تؤدي وظيفة تمليلية و مالية و تشمل العقارات والمنقولات الغير المصنفة في فئة الأملاك العامة ، الحقوق و القيم المنقولة التي إكتسبتها وحققتها في إطار القانون، الأملاك والحقوق الناتجة عن تجزئة حق الملكية ، الأملاك الملغى تخصيصها أو تصنيفها وفقدت صفة العمومية ، الأملاك المشغولة بدون سند وتم إسترجاعها بالطرق القانونية .

عرفت الملك الخاص بمفهوم المخالفة بملك الذي لا ينتمي للملك العام، تدر دخلا بفعل تهيئات خاصة ،(تهيئة المساحات العامة و أماكن التوقف وتهيئة الشواطئ وإرفاقها ببعض اللوازم الخاصة بالإصطيفاف) ،مما يترتب عليه دفع أتاوات وحقوق ، لا يخضع الملك الخاص لأحكام خاصة ،يمكن للدولة أوالمجموعات الإقليمية التصرف في الأملاك الخاصة بالبيع أوالاقتناء ،ما عدا بعض القطاعات التي تدخل المشرع لحمايتها بموجب نصوص خاصة(الأملاك الشاغرة ، والملاك المسيرة ذاتيا) ،تماشيا مع الاختيارات الإستراتيجية في تسيير الإقتصاد الوطني.

بصدور القانون المدني سنة 1975 (1) وبالأخص المادة 689 وكذا المادة 14 (2)

(1) المادة 688 من القانون المدني نصت على مايلي : "تعتبر أموال للدولة العقارات و المنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة أو لإدارة أو لمؤسسة عمومية أو لهيئة لها طابع إداري أو لمؤسسة إشتراكية أو لوحدة مسيرة ذاتيا او لتعاونية داخل في نطاق الثورة الزراعية " . كما نصت المادة 689 من القانون المدني على : " لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم "

(2) نصت المادة 14 من دستور 1976 على مايلي : " تحدد ملكية الدولة بأنها الملكية المحوزة من طرف المجموعة الوطنية التي تمثلها الدولة وتشمل هذه الملكية بصفة لا رجعة فيها ، الأراضي الرعوية ، الأراضي المؤممة زراعية كانت أو قابلة للزراعة ، الغابات ، المياه ومافي باطن الأرض ، المناجم ، المقالع ، المصادر الطبيعية للطاقة و الثروات المعدنية و الحية للجرف القاري و المنطقة الإقتصادية الخاصة . تعد كذلك أملاك للدولة بشكل لا رجعة فيه كل المؤسسات و البنوك و مؤسسات التأمين و المنشآت المؤممة ، و مؤسسات النقل بالسكة الحديدية و النقل الجوي والبحري و الموانئ ووسائل المواصلات و البريد و البرق و الهاتف و التلفزة و الإذاعة و مجموع المصانع و المؤسسات الإقتصادية و الإجتماعية والثقافية التي أقامتها الدولة التي تقيمها أو تطورها و التي إكتسبتها أو تكتسبها ، يشمل إحتكارصفة لا رجعة فيه التجارة الخارجية و تجارة الجملة ، يمارس هذا الإحتكار في إطار القانون " .

من دستور 1976 إعتبرت كل أملاك الدولة غير قابلة للبيع ، عمق القانون 16/84، هذا الإلتجاه باعتماد معيار التسيير في تعريف الأملاك، وأعتبرها كلها أملاك وطنية مقسمة إلى قطاعات إقتصادية و الدفاع الوطني ، صنف كل ملك خارج هذه القطاعات ملك خاص، عرف القانون 30/90 المتعلق بقانون الأملاك بموجب المادة 03 وفي نفس الإلتجاه المعتمد على مفهوم المخالفة كل الأملاك الوطنية التي لم تدمج في الملك العام وتؤدي وظيفة إمتلاكية أو وظيفة مالية ملكا خاصا، وبمفهوم المخالفة للأملاك الوطنية العمومية هي الأملاك التي لا تكون محل ملكية خاصة بحكم طبيعتها وغرضها .

بالنسبة للمجموعات الإقليمية المشرع حددها وفق المادة 20⁽¹⁾ من نفس القانون بمجموع البنايات والأراضي التي تنتمي للبلدية و مخصصة لمصلحة عامة أو مرفق إداري غير مرتب في الملك العام ، المحلات ذات الإستعمال السكني وملحقاتهم التي بقيت في الملك الخاص أو أنجزت بالأموال الخاصة للبلدية، الأراضي المخصصة كملك للبلدية، العقارات والمحلات ذات الإستعمال السكني والتجاري والمهني والحرفي التي حولت للبلديات بموجب القوانين ،السكنات الوظيفية التي حولت للبلديات بموجب القانون ، الهبات والوصايا المقبولة وفق الأشكال القانونية، الأملاك الخاصة التابعة للدولة والولاية

(1) نصت المادة 20 من القانون 30/90 على مايلي : " تشمل الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للبلدية على مايلي: جميع البنايات و الأراضي الغير مصنفة في الأملاك الوطنية العمومية التي تملكها البلدية و تخصص للمرافق العمومية و الهيئات الإدارية ، المحلات ذات الإستعمال السكني وتوابعها الباقية ضمن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للبلدية التي أنجزتها بأموالها الخاصة ، الأراضي الجرداء الغير مخصصة التي تمتلكها البلدية ، الأملاك العقارية غير مخصصة التي إقتنتها البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة ، العقارات و المحلات ذات الإستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية كما عرفها القانون ، المساكن المرتبطة بالعمل و المساكن الوظيفية التي عرفها القانون ونقلت ملكيتها إلى البلدية ، الأملاك التي ألغي تصنيفها في الأملاك العمومية التابعة للبلدية و العائدة إليها ، الهبات و الوصايا التي تقدم للبلدية و تقبلها حسب الأشكال والشروط التي نص عليها القانون ، الأملاك الناتجة عن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو الولاية التي تتنازل عنها للبلدية و التي آلت إليها أيلولة الملكية التامة ، الأملاك المنقولة و العتاد الذي إقتنته أو أنجزته بأموالها الخاصة ، الحقوق و القيم المنقولة التي إقتنتها و التي تمثل قيمة مقابل حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية و دعمها المالي.

التي حولت إلى بلديات وكذا العقارات المادية المنجزة بالأموال الخاصة للبلديات⁽¹⁾.
للمجموعات الإقليمية مبدئياً الحق في إكتساب الأملاك الضرورية لتأدية المهام
المنوطة بها عن طريق الوسائل والطرق القانونية العادية كالتعاقد والشراء والتبادل والتقادم
المكسب أو الهبات والوصايا، أو الوسائل الخاصة بالسلطة العامة كنزع الملكية من أجل
المنفعة العامة بالإضافة إلى هذه الطرق لإكتساب الملك الخاص من قبل المجموعات
الإقليمية، يمكن كذلك للبلديات عن طريق التحويل من الدولة أو المجموعات
الإقليمية الأخرى إكتساب أملاك خاصة، طبقاً للمادة 86⁽²⁾ من قانون الأملاك
الوطنية، يمكن ثبوتية إحتياجات المجموعات الإقليمية بواسطة إقتناء أملاك عن طريق
التخصيص بمقابل، من المجموعات الإقليمية أو المؤسسات العمومية التي تتمتع

(1) المادة 19 من قانون الأملاك الوطنية 30/90 حددت الأموال الخاصة للولاية بما يلي، الأراضي و المباني التي
خصصتها الولاية للمصالح العامة و الهيئات الإدارية، المحلات ذات الإستعمال السكني و ملحقاتها التي أنجزتها أو
إقتنتها الولاية بإمكانيتها الخاصة، العقارات غير المخصصة التي إقتنتها أو أنجزتها الولاية، الأراضي الجرداء التي لم
تخصصها الولاية، المنقولات و العتاد التي إقتنتها الولاية بإمكانيتها الخاصة، الهبات والوصايا التي قبلتها الولاية وفقاً
للأشكال و الشروط المنصوص عليها قانوناً، الأموال الخاصة التي تتنازل عنها الدولة أو البلدية لصالح الولاية،
الحقوق و القيم المنقولة التي تمثل مقابل حصصها أو تزويدها في المؤسسات العامة. أما المادة 20 حددت الأموال
الخاصة بالبلدية بما يلي، المباني و الأراضي التي خصصتها البلدية للمصالح العامة و الهيئات الإدارية، المحلات
ذات الإستعمال السكني و ملحقاتها التي أنجزتها البلدية بوسائل الخاصة، الأراضي الجرداء التي لم تخصصها البلدية،
العقارات غير المخصصة التي إكتسبتها البلدية أو أنجزتها بوسائلها الخاصة، العقارات و المحلات ذات الإستعمال
المهني، التجاري أو الحرفي المحول ملكيتها إلى البلدية وفقاً للقانون، الهبات و الوصايا التي قبلتها البلدية وفقاً
للأشكال و الشروط المقررة قانوناً، الأملاك التي تنازلت عنها الدولة أو الولاية لصالح البلدية، المنقولات و العتاد التي
إقتنتها أو أنجزتها البلدية بوسائلها الخاصة، الحقوق و القيم المنقولة التي تمثلت مقابل حصص أو تزويدها البلدية في
المؤسسات العامة.

(2) المادة 86 من القانون 30/90 نصت على مايلي: "يكون التخصيص مجاناً عندما تتعلق العملية بأحد الأملاك
الوطنية الخاصة التي تملكها الجماعات العمومية من أجل إحتياجات مصالحها الخاصة كما يكون التخصيص مجاناً
عندما تخصص الدولة بعض أملاكها لمصلحة تابعة للولاية أو البلدية في إطار الاتمرکز ومن أجل إيواء المصالح
العمومية التي تنشأ عن منح صلاحيات جديدة للجماعات الإقليمية، و يكون التخصيص بمقابل مالي عندما تقوم به
جماعة عمومية لفائدة حاجات جماعة عمومية أخرى أو مؤسسة عمومية تتمتع بالإستقلال المالي أو مصلحة عمومية
تتمتع بميزانية ملحقة.

بالشخصية المعنوية وا لإستقلال المالي ، إستثناء على التخصيص لنفس مصالح المجموعة الإقليمية أو في إطار اللامركزية يمكن للدولة تخصيص أملاك بدون مقابل للجماعات الإقليمية.

نصت المادة 26 من قانون الأملاك الوطنية على مصادر إكتساب الأملاك الخاصة للأشخاص العامة عن طريق أسلوبين هما أسلوب وسائل القانون الخاص وأسلوب القانون العام والمادة 48 وما بعدها أضافت طريقة أخرى لإكتساب الأموال الخاصة تتمثل في الأملاك الشاغرة .

يعتبر إقتناء الأملاك الخاصة عن طريق العقد من أساليب القانون الخاص التي نصت عليها المادة 26 من قانون الأملاك العامة بشرط أن تستشار مصالح إدارة أملاك الدولة حول ثمن الشراء والبنود المتعلقة بذلك ، تتم عملية الشراء وفق القواعد المحددة في قانون البلدية، تتولى الوكالة الإقليمية للتسيير والتنظيم العقاري الحضري إجراء المضاربة العقارية طبقا للمادة 03 فقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 405/90 ، إذا كان العقار خارج المحيط العمراني فإن إجراءات نقل الملكية تتم وفق المواد 60،79، 85، 112، 113، من قانون البلدية .

تتم الهبات والوصايا و التبرعات بصفة عامة بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي إما بالرفض أو القبول وتثبت ملكية الشيء المتبرع به وفق عقد إداري طبقا للمادة 47 من قانون الأملاك الوطنية .

تتم تبادلات العقارات بين الجماعات الإقليمية بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي و تستكمل عملية التبادل بعقد إداري من طرف المجلس الشعبي البلدي على أن يخضع هذا العقد لإجراءات التسجيل و الشهر العقاري .

يمكن للجماعات الإقليمية حيازة أملاك عن طريق التقادم لمدة 15 سنة بدون إنقطاع لا تكتسب الحقوق الميراثية إلا بعد مضي 33 سنة ، طبقا للمادة 827 من القانون المدني.

يعد شغورا في ثلاث حالات، فطبقا للمادة 773 من القانون المدني تعتبر حالة شغور إنعدام المالك أو جهله أو إنعدام الوارث أو جهله أو إهمال التركة ، وطبقا للمادة 53 من قانون الأملاك و المادة 91 من المرسوم التنفيذي 454/91 يعتبر تخلي الوارث عن حصته حالة شغور، تعتبر أملاك المفقودين أو الغائبين تعتبر حالة شغور طبقا للمادة 92 من الرسوم التنفيذية 454/ 91 .

يتمثل أسلوب إكتساب الأملاك الخاصة عن طريق وسائل القانون العام في نزع الملكية من أجل المنفعة العامة مقابل تعويض و تعتبر وسيلة إستثنائية بعد إستفاد الوسائل الأخرى المشروعة ،طبقا للمادة 02 فقرة 01 من القانون 11/91 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة الذي ينطبق على العقارات التابعة للملكية الخاصة و على الحقوق العينية العقارية ولا ينطبق على الأملاك التابعة للأملاك الوطنية للدولة أو الولاية أو البلدية ، تتم عملية نزع الملكية وفق إجراءات منصوص عليها في قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة ، يمكن للسلطات الإقليمية إتخاذ إجراءات للإستلاء مؤقتا على أملاك خاصة في ظروف إستثنائية قصد الحصول على خدمات او عقارات او منقولات لضمان ديمومة نشاط مرافق عامة .

أعطى المشرع للجماعات الإقليمية مركز الشفعاء الممتازين طبقا للمادة 795 من القانون المدني بحيث يمكنها أن تحل محل المشتري بعد دفع ثمن العقار ، لم يعمل بهذا الحق نظرا لعدم صدور النصوص التنظيمية التطبيقية لذلك .

الفرع الثاني: الآثار المالية لإقتناء الأملاك الخاصة

تتمثل أهم النصوص التي قننت إقتناء الأملاك الخاصة ونص على ذلك قانون الأملاك 30/90⁽¹⁾ وقانون الولاية و البلدية وكذا المواد 161،150 من القانون 14/82 المؤرخ في 30 /12/ 1982 الخاص بقانون المالية لسنة 1983 والمعدل بموجب المادة 10 من القانون 30/88 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1988 وكذا النصوص المطبقة له (2) .

(1) قانون الولاية و قانون البلدية و ما يرد في التنظيم إذا إقتضى الأمر .

(2) القرار المؤرخ في 12/09/1983 و المتضمن المصادقة على دفتر الشروط الخاص بالبنود و الشروط

العامة لاقتناء و تأجير الأملاك من قبل مصالح الدولة .

من حيث المبدأ يمكن للجماعات الإقليمية المتمتعة بالشخصية المعنوية والإستقلالية المالية من إقتناء العقارات والحقوق العقارية وكذا القاعدة التجارية بالتراضي أو عن طريق نزع الملكية بعد التعويض، كما يمكن للجماعات الإقليمية طلب خدمة مصالح الأملاك كخبرة لإبداء الرأي حول السعر، يتم إقتناء المنقولات على حساب أموالها الخاصة وتخصيصها للمصالح العمومية التي هي بحاجة إليها. (1)

تبادل الأملاك الخاصة مع الخواص إستثناء على قاعدة عدم بيع الأملاك، لأنه يجب إدماجها قبل تبادلها في الأملاك الوطنية وينظر إليها على أنها تخصيص وإعادة تخصيص أي تحويل مزدوج، تستلزم هذه العملية مصلحة أكيدة وضرورية للوحدات الإقليمية، لا ترتب من حيث المبدأ آثار مالية إضافية على الجماعات الإقليمية إلا إذا كانت هذه العملية تحقق مصلحة وفائدة أكيدة للوحدة الإقليمية (2)، حدد المشرع قيمة الأملاك المبادلة لرخصة الوالي ب 500000 دج وأكبر من هذه القيمة تستلزم رخصة الوزير، يتم إبرام العقود المتعلقة بالتبادل بصفة مجانية طبقاً للأمر 105/76 .

تقبل التبرعات طبقاً لأحكام قانون الولاية و قانون البلدية على التوالي 09/90 و 08/90 وبالأخص المواد على التوالي 110 و 111 من قانون الولاية والمواد 115 و 116 من قانون البلدية (3)، المعدلين بموجب قانون الولاية 07/12 و قانون البلدية 10/11، التي رخصت للمجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية الحق في قبول أو رفض هذه الهبات والوصايا، وكذا الأمر المتعلقة بالمصاريف و الشروط المتعلقة بها،

(1) المرسوم 403/83 المؤرخ في 1983/06/25.

(2) المواد 92 على 96 من قانون الأملاك حيث نصت المادة 92 على مايلي: "يتم تبادل الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الدولة و الجماعات الإقليمية بين المصالح العمومية وفق التنظيم " . كما نصت المادة 95 على مايلي: "يكون تبادل الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الجماعات الإقليمية موضوع قرار تتخذه السلطة المختصة بعد مداولة المجلس الشعبي المعني و تطبيق الأحكام المتعلقة بفارق القيمة الناتج من التبادل " .

(3) نصت المادة 115 من قانون البلدية 08/90 على: "يبت المجلس الشعبي البلدي في قبول الهبات و الوصايا الممنوحة للبلدية أو رفضها " كما نصت المادة 1 على: "يجوز للمؤسسات العمومية البلدية أن تقبل أو ترفض الهبات والوصايا الممنوحة لها دون أعباء أو شروط أو تخفيض "

تدمج في الأملاك الوطنية ويمكن توجيهها كأمالك خاصة أو الإحتفاظ بها على حالها إذا كانت أصلا تدر دخلا أو كانت من إرادة الموصي أو الواهب.

أقرت المادة 52 من دستور 1996 (1) حق الملكية الفردية وحمايتها ونصت على حق السلطات العامة في انتزاع الملكية من أجل المنفعة العامة ،بموجب القانون 11/ 90 والمرسوم التنفيذي 186/93، حدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، يهمننا من الناحية المالية المصاريف المترتبة على حق المنتزع ملكيته في إستفتاء تعويض مسبق، مقابل وعادل.

تأخذ باقي أوجه الحيازة بمقابل شكل تسخيرة للمنقولات أو تتعلق بتقديم خدمات، وهي عبارة عن إنهاء لملكية الغير للمنقولات وإستغلالها في إطار شروط قانونية رتبها القانون المدني المعدل والمكمل بقانون 11/88 في مواد 679،680،681 (2) أما حقوق الحيازة الأخرى، كحق الشفعة أو الأملاك الشاغرة والمؤممة والأشياء المفقودة وعمليات الحجز (3) فإنها ملك للدولة وهذا بموجب القوانين التي أقرت ذلك كقانون التسجيل (4) وقانون حماية المواقع والآثار التاريخية والطبيعية (5) والقانون المدني وقانون الجمارك وقانون العقوبات ، التي يمنح المشرع إستثناء النصف للهيئة التي تملك موقع تواجد الكنز أما الكنوز ذات البعد التاريخي والآثري فإنها ملك للدولة.

الفرع الثالث: طرق تهمين الممتلكات الخاصة

من العوامل التي تحد من مداخيل الممتلكات الخاصة عدم تحديث دوري لسعريته الممتلكات الخاصة للجماعات الإقليمية ذات الطبيعة الصناعية، التجارية،

(1) نصت المادة 52 من دستور 1996 على مايلي: " الملكية الخاصة مضمونة ، حق الإرث مضمون ،

الأملاك الوقفية و أملاك الجمعيات الخيرية معترف بها ، ويحمي القانون تخصيصها ."

(2) المادة 679 نصت على ضمان الحصول على الأموال و الخدمات و لضمان تسيير المرافق العمومية بتفاق

رضائي أو عن طريق الإمتلاك كحالة إستثنائية .المادة 680 نصت على : " أنه يتم الإستلاء بصفة فردية أو جماعية و يكون كتابيا و يوقع الأمر الوالي أو كل سلطة مؤهلة ". كما نصت المادة 681 على : " ينفذ الإستلاء مباشرة أو من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي او بالقوة بطريقة إدارية ."

(3) الامر 281/67 المؤرخ في 1967/12/20 المادة 15 .

(4) الأمر 105/76 المؤرخ في 1976/12/19 .

(5) الامر 281/67 المؤرخ 1967/12/20 .

الحرفية أو المهنية أو ذات إستعمال تجاري، حيث بقيت مداخيل القيمة الإيجارية قليلة في التركيبة المالية لميزانيات البلديات، يعتمد نفس السعر الإيجاري المطبق من قبل الدواوين العقارية أو الهيئات الأخرى في إنتظار تثمين قيمتها الإيجارية و التي تعتمد الجماعات الإقليمية قياسا.

تخول القوانين للفئة الأولى أي الممتلكات ذات الطبيعة التجارية أو الحرفية أو المهنية للبلديات الحق في تأجيرها بحسب الأسعار المطبقة في السوق، يبقى أسلوب التأجير بالمزاد العلني الوسيلة المثلى إذا ما طبقت بطريقة سليمة، من الأفضل أن يبقى اللجوء إلى التأجير عن طريق التعاقد المباشر الطريقة الإستثنائية في حالة عدم التوصل إلى نتائج عن طريق المزاد العلني.

يطبق نص المادة 59 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي 454/91 على بيع الأثاث والأمتعة والمعدات وجميع الأشياء المنقولة التابعة للدولة بعد الإشهار و إعلان المزايدة ، نصت المادة 10 من المرسوم التنفيذي 454/91 نصت على بيع الممتلكات العقارية الخاصة التابعة للدولة عن طريق المزاد العلني و في نفس السياق نصت المادة 62 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي المذكور على البيع بالمزاد العلني ل لمنقولات التابعة للأمالك الخاصة للبلديات بواسطة مصالح أملاك الدولة ، إذا ما طلبت ذلك تتولى شراء و بيع العقارات لصالح البلديات.

طبقا للمادة 06 من المرسوم التنفيذي 405/90 أن تتولى الوكالة العقارية الإقليمية للتسيير والتنظيم العقاري الحضري ، أما البيع بالتراضي فيبقى الإستثناء على قاعدة البيع بعد الإشهار وإعلان المزايدة ، تباع العقارات التابعة للبلديات عن طريق التراضي بواسطة الوكالة الإقليمية للتسيير والتنظيم العقاري الحضري طبقا للمادة 06 من المرسوم التنفيذي 405/90 ، بيع العقارات بالتراضي من طرف البلديات لا يكون إلا لشخص عام وإلا إعتبر التصرف باطلا ، طبقا للمادة 73 من قانون التوجيه العقاري .

تتعدد طرق وأساليب إدارة و تسيير الأملاك العامة إلى عدة أنواع بهدف تحقيق المرودية و الفاعلية و النجاعة .

التسيير المباشر (الوكالة) ،يتمثل هذا النوع من التسيير في تكفل البلدية بواسطة مستخدميها (1) من إدارة بتسيير المصلحة محل التسيير المباشر (الوكالة) بحيث يعين وكيل التسيير للإيرادات والمصاريف من بين موظفي البلدية ،ويتم إحداث وكالة التسيير وفق الإجراءات التي نص عليها قانون البلدية بموجب المادة 134 من القانون 08/90 (2) وأكدته المادة 151 من قانون البلدية 10 /11 بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي، تكمن أهمية هذا النوع من التسيير في مباشرة البلدية تسيير مصالحها والمراقبة المباشرة للإيرادات والنفقات المتعلقة بها، إلا أن نظام الوكالة هذا لا يمكنها من تقييم تكلفة الخدمات المؤداة، لأنها جزء من منظومة تستعمل موارد بلدية أخرى، ولأن النظام المحاسبي الحالي لا يبرز التدفقات المالية بوضوح، يبقى إستعمال المحاسبة الخاصة في هذا النوع من التسيير ضروري المحاسبة ذات الحسابين.

يتدخل المحاسب البلدي كطرف في العملية بمناسبة إلزام الوكيل، طبقا للنصوص المعمول بها ،تقديم بعد كل فترة (يوميا أو أسبوعيا ... إلخ) كشف المصاريف والإيرادات مما قد يؤدي إلى تعطيل وبطيء في إنجاز العمليات وتقديم الخدمات، يؤدي غياب التحفيزات القانونية للمسير في هذه الوكالات إلى انخفاض المردودية والنجاعة في تسيير هذه الوكالات ، النفقات المرتبطة بهذا النوع من التسيير لا يأخذ بعين الإعتبار امتلاك التجهيزات وتجديدها، مما يصعب معرفة الكلفة الحقيقية لهذه الخدمات ويؤدي إلى عدم النجاعة و المردودية.يصبح البحث عن أساليب أخرى للتسيير بواسطة مختصين ضروري لتنمين الأملاك العامة .

التسيير بواسطة منح حق الامتياز ، يعتبر منح حق الإمتياز عقدا بمقتضاه يمنح لشخص عمومي أوخاص تسيير مرفق عام على أن يدفع مقابل ذلك مبالغ للبلديات و ترتب عليه التزامات و يستفيد من إمتيازات.

(1) المرسوم التنفيذي 108/93 المؤرخ في 05 / 05 / 1993 المادة 11 .

(2) المادة 134 من قانون البلدية 08/90 نصت على مايلي : "يمكن للبلدية أن تستغل مباشرة مصالح عمومية بشكل إستغلال مباشر ، تفيد الإيرادات و النفقات الخاصة بالإستغلال المباشر في الميزانية البلدية ، و يتولى إنجازه قابض البلدية طبقا للقواعد المعمول بها .

يسمح القانون الحالي البلدي أن يمنح تسيير المصالح العمومية البلدية إلى مؤسسات، تفقد البلدية بموجبه الرقابة والتسيير المباشر لمصالحها وينحصر دورها في تأمين تلبية إحتياجات المواطنين من الخدمات المفوضة لهذه المؤسسات، في حالة إختيار هذا النوع عن التسيير على البلديات التحكم في أمرين مهمين:

أولاً: معرفة تكلفة الخدمات المؤداة سواء عن طريق دراسة ذاتية أو متخصصة ومعرفة تكلفة أو السعر الممنوح لخدمات مماثلة من طرف بلديات أخرى، حتى يسهل التفاوض بشأنها أثناء تفويض التسيير.

ثانياً: ضبط جهاز أو آلية المراقبة و تخصيص أشخاص لمراقبة تأمين التنفيذ الدائم لبندو الإتفاقية التي تتمخض عن المفاوضات مع المؤسسات سواء في ما يتعلق بالجوانب التعاقدية العامة أو المالية (إعانات ، تأمين الأجر والأسعار المطبقة ... إلخ).

ضبط التفاصيل التي ترد في دفتر الشروط كوثيقة تحدد هذه الجزئيات، وعلى الجهات الإقليمية المعنية تقييم الممتلكات وفق الإجراءات التي تحدد قيمة هذه الأملاك المفوض تسييرها بحسب المقاييس والمعايير الحقيقية للسوق، فتحدد الأراضي الغير قابلة للإهلاك بسعر والمباني أو الأجزاء الأخرى القابلة للإهلاك بالقيمة الواجب تحديدها فعليا وكذلك الأمر بالنسبة للمنقولات.

تختلف أسعار الخدمات من بلدية إلى أخرى و تختلف بحسب نوع الخدمات المؤداة وطبيعة المرفق المفوض تيسره، يتطلب تحديدها تشخيص الخدمة المؤداة ودفع مقابل لهذه الخدمة، عكس الضريبة التي يمكن أن تحمل تكلفة تحصيل الضريبة الجوانب الشخصية والتحويلات الأخرى للمؤسسات و العائلات والجمعيات.

يصعب من مهمة تقييم سعر الخدمات المشخصة (الفردية) غياب المحاسبة التحليلية وتطبيق تقنيات المحاسبة التي تأخذ بعين الإعتبار العوامل المساهمة في تكوين التكلفة كالإهلاك وتقييم التكلفة المالية لمنح التسيير المفوض للمؤسسات الخاصة ، تطبيق دراسات تأخذ بعين الإعتبار هذه الجوانب يمكن من تحديد سعر الخدمات ،الذي يطبق على أطراف المعادلة الآتية (التكلفة، نوعية الخدمة، السعر) (1).

(1) M Bouvier ,Les finances locales ,2006, op.cit. , p. 109 .

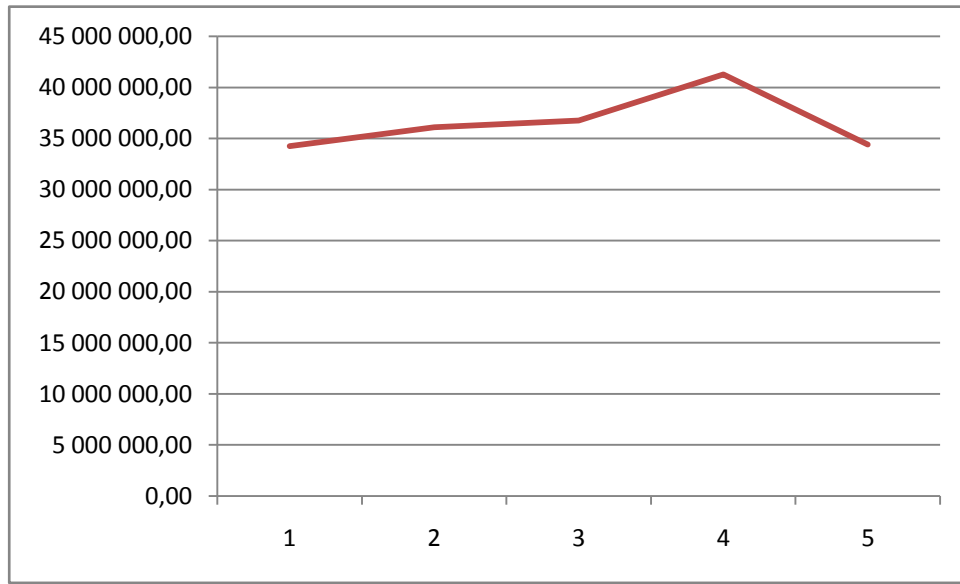
يتسم الإتجاه الحالي بإنخفاض المداخل الجبائية الإقليمية مقارنة بالنفقات ، حتى تتمكن البلديات من الحصول على مداخل تعوض هذا الإنخفاض التي لم يعد بإمكان الجباية تأمينه للبلديات .

دراسة جميع أنواع الخدمات المؤداة من المرافق و الأملاك (الملاعب الرياضية، حظائر التوقف، التزويد بالماء الصالح للشرب، إيصال قنوات الصرف الصحي، دفن الموتى، رفع القمامات ،دور الثقافة، المكتبات العمومية و دور الأطفال، حظائر حجز السيارات، عمليات التطهير، تحليل ومراقبة المياه، حقوق الوزن في المصالح العمومية وأماكن الذبح وأماكن حفظ المنتوجات(تبريد)،أماكن التخزين،رسوم الأرصفة، والمنزهات والمتاحف، والخدمات الإدارية كالتصوير ومنح نسخ الوثائق والتأشير عليها ومراقبة الصحة الحيوانية ...الخ)، تشكل هذه المجموعة من الأتاوات والرسوم والأسعار العامة المقابلة للخدمات المؤداة بمناسبة تسيير الملك العام البلدي دراسة دقيقة لتحديد أسعارها وتطوير خدماتها .

لم تفرق المحاسبة البلدية بين طرق وإجراءات تسجيل مداخل الممتلكات ومداخل الإستغلال حيث يتم تسجيلها في حساب الميزانية البلدية في حساب مداخل الإستغلال رقم (70) أما حساب مداخل الأملاك (71) فإنه يسجل مداخل الأملاك الخاصة بالبلدية⁽¹⁾، في إشارة إلى التفرقة بين موارد الأملاك و إستغلالها .

عينة لإحصائيات حول مداخيل الأملاك الخاصة لبلدية ذات فائض مالي (بلدية مستغانم) و بلدية عاجزة ماليا(بلدية خضرة) مداخيل خاصة بأملك بلدية مستغانم.

السنة	2006	2007	2008	2009	2010
المبلغ	34 410 021,46	41 250 805,66	36 755 038,22	36 079 027,81	34 249 374,23

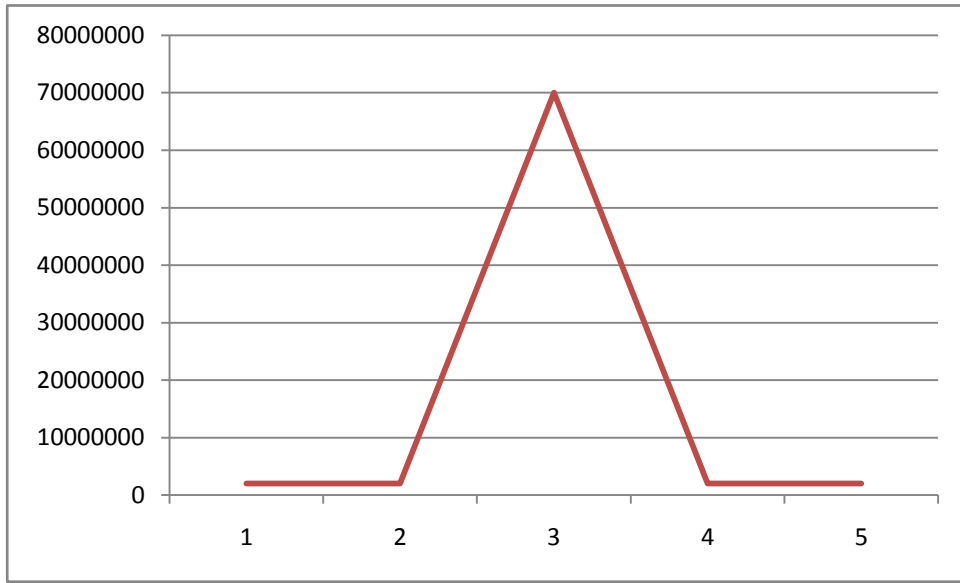


تشير الأرقام 1،2،3،4،5 الواردة في المعلم الأفقي على التوالي للسنوات الآتية:
2006،2007،2008،2009،2010 .

نلاحظ إستقرار مداخيل الممتلكات الخاصة ببلدية مستغانم على مدار السنوات،يفسر بعدم قيام البلدية بمجهودات لتثمين هذه الممتلكات .

مداخل المحشر بلدية خضرة (بلدية عاجزة)

السنة	2004	2005	2006	2007	2008
المبلغ	2000000	2000000	70000300	2000500	2000300

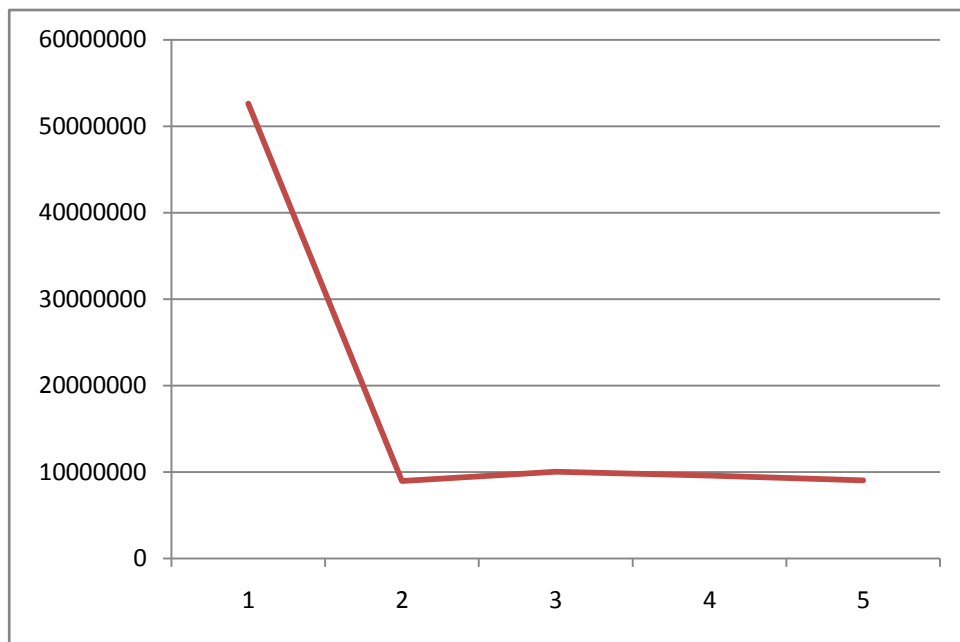


تشير الأرقام 1، 2، 3، 4، 5 الواردة في المعلم الأفقي على التوالي للسنوات الآتية :
2004، 2005، 2006، 2007، 2008.

نلاحظ إستقرار في مداخل المحشر ما عدا سنة 2006 حيث إرتفع المدخول إلى ما يفوق ثلاثة أضعاف عن المبالغ المحصلة قبل و بعد هذا التاريخ ، يشير إلى مجهود مؤقت.

مداخل المحلات التجارية لبلدية خضرة (بلدية عاجزة).

السنة	2004	2005	2006	2007	2008
المبلغ	526200000	89620000	100451200	96000340	90260000

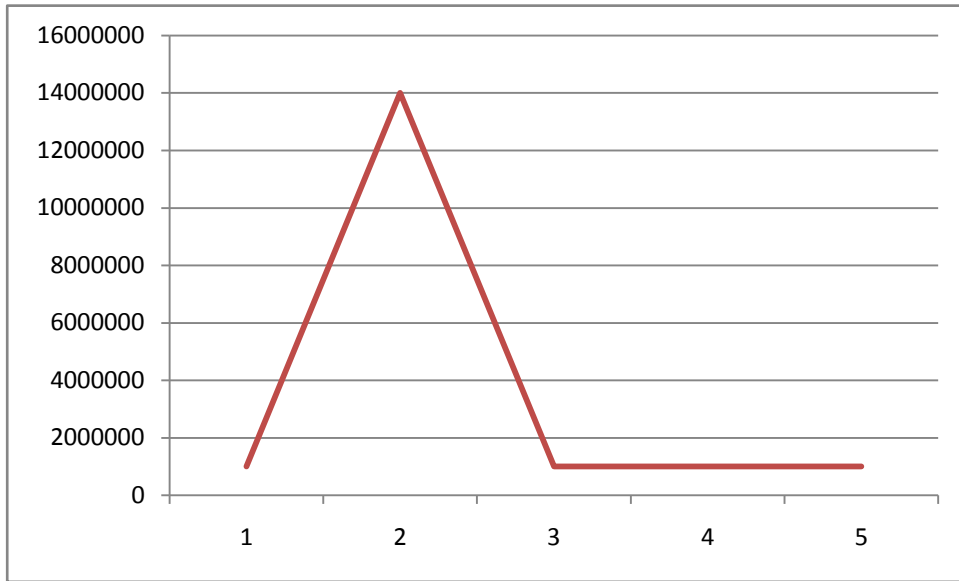


تشير الأرقام 1،2،3،4،5 الواردة في المعلم الأفقي على التوالي للسنوات الآتية :
2004 ، 2005 ، 2006 ، 2007،2008.

نلاحظ إستقرار في مداخل المحلات التجارية للبلدية ما عدا سنة 2004 حيث نسجل إرتفاع للمداخل بنسبة تفوق خمس مرات ،سبب راجع لمجهود تحصيل مؤخرات الإيجارات و تثمين سعر الإيجار .

مداخل المحلات السكنية لبلدية خضرة (بلدية عاجزة).

السنة	2004	2005	2006	2007	2008
المبلغ	1000440	14000400	1000440	1000440	1000440



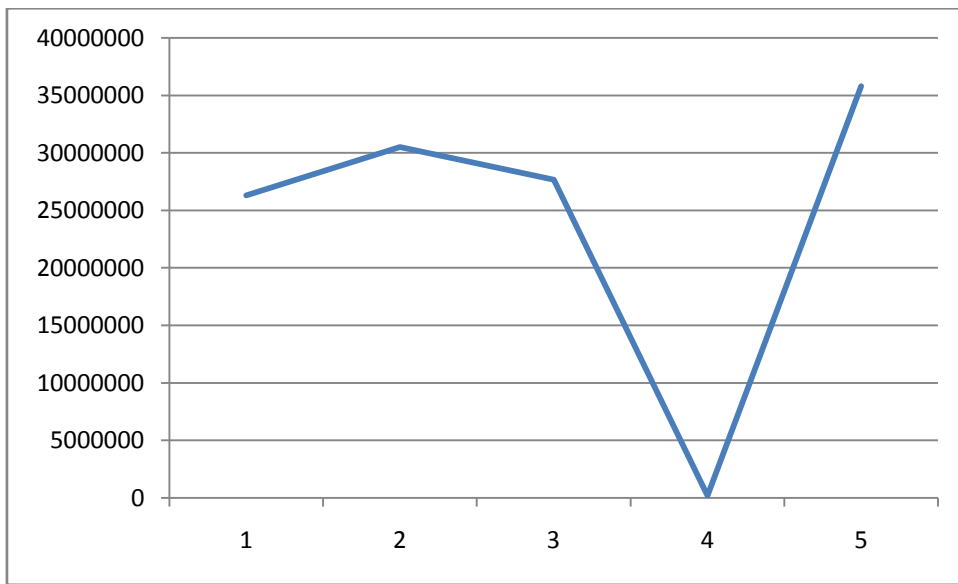
تشير الأرقام 1، 2، 3، 4، 5 الواردة في المعلم الأفقي على التوالي للسنوات الآتية :

2004 ، 2005 ، 2006 ، 2007 ، 2008

نلاحظ إستقرار في مداخل المحلات السكنية ماعدا 2005 حيث نسجل ذروة بلغت أربعة عشر المبلغ المحصل عليه في باقي السنوات لعل ذلك راجع للتنازل عن بعض السكنات .

مداخل الأسواق اليومية لبلدية خضرة (بلدية عاجزة).

السنة	2004	2005	2006	2007	2008
المبلغ	26289600	30483950	27665800	200497	35782000



تشير الأرقام 1،2،3،4،5 الواردة في المعلم الأفقي على التوالي للسنوات الآتية :
2004، 2005، 2006، 2007، 2008

نلاحظ إستقراراً في مداخل الأسواق اليومية على مدى السنوات ما عدا سنة 2007 حيث لم تسجل مداخل ذات معنى نظراً لعدم كرائه عن طريق المزاد العلني (لإجراء أعمال صيانة).

هذه العينة من الإحصائيات لإعطاء فكرة عن المداخل الخاصة لبلدية ذات فائض مالي (بلدية مستغانم) و بلدية عاجزة مالياً (بلدية خضرة) في غياب إحصائيات حقيقية وشاملة تمكن من دراسة وافية .

الفرع الرابع : مداخيل إستغلال الممتلكات

لم يمنع المشرع على الجماعات المحلية ترتيب رسوم أخرى ،ترفع من مداخيل ميزانيتها ؛ كالرسوم المتعلقة دفن الموتى ورسوم إستعمال الأرصفة والرسوم الصحية على اللحوم رسوم إضافية على الإستفادة من المذابح العمومية و رسوم على الوزن والقياس ورسوم التوقف وحقوق إستعمال الملك العام المحلي مؤقتا ،كالأسواق والمعارض والأروقة العمومية و رسوم المحاشر العمومية الإقليمية و رسم رخص إستعمال الطرقات.

لم تلق دراسة المداخيل التي تنتجها الأموال الخاصة للبلديات الإهتمام الكبير رغم أن تميمها قد يشكل نسبة كبيرة في تركيبة ميزانية البلديات (1)، و تشكل جزءا مهما من نشاط الإدارة الإقليمية، و تساهم في ترقية البلديات في مختلف القطاعات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية بينما يرى البعض أن من الخطأ إعتبار مداخيل الأملاك العامة قليلة مقارنة مع مداخيل الأملاك الخاصة (2) ، نتطرق إلى بعض الممتلكات الإقليمية التي قد تساهم في رفع مداخيل ميزانية البلديات.

الرسم على الأرصفة ، يمكن للبلدية فرض رسم على المالكين المحادين للأرصفة ،على إعتبار أن الأرصفة ملك عمومي يستفيد منه هؤلاء المالكين، يؤسس في حدود 50% من تكلفة إنجاز أو صيانة الرصيف(3) ،إلا انه في الواقع لا يفرض هذا الرسم على المحادين للأرصفة العمومية ، لم ينص القانون 08/90 المتعلق بالبلدية على تحصيل هذا الرسم ، نفس النهج كرسه القانون 11/10.

رسوم إضافية على المذابح ،تحصل في حالة تقديم خدمات داخل المذابح للبلديات فرض رسوم بتلاءم ونوعية هذه الخدمات الإضافية المتعلقة بتخزين وإستعمال الثلجات، أو بمناسبة الرقابة على الحيوانات الموجهة للذبح ، فرض هذه الرسوم بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي المصادق عليها من طرف السلطة الوصية (4).

(1) حسين مصطفى حسين ،المالية العامة ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، 1995، ص.36 .

(2) عمر يحيوي ، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة و الجماعات الإقليمية، دار هومة، الجزائر، 2001، ص.111.

(3) نصت المادة 263 من قانون 09/ 81 المؤرخ في 1981/07/04 و المعدل و المتمم للأمر 24/ 67 على مايلي: "يجوز للبلديات أن تفرض على ملاك العقارات المجاورة للطرق العمومية رسوما تخصص لبناء الأرصفة وإصلاحها".

(4) Said Benaissa ,Fiscalité ,Produits domaniaux Parafiscalité, Nouvelle édition ,Alger, 2001 p.158. article 446 , 451 du code taxe sur chiffre d affaires.

الرسوم على الوزن والقياس، يرخص بتحصيلها للبلديات في حالة تقديم البلديات خدمات تتعلق بوزن المنتوجات أو السلع أو بقياس بعض المواد أو كيل بعض المواد السائلة، الحصول على رسوم مفروضة بمناسبة البيع في الساحات العمومية والأسواق والأروقة والموانئ⁽¹⁾.

رسوم التوقف، تفرض هذه الرسوم بمناسبة الإحتلال المؤقت للملك العام المحلي ، كالتوقف العمومي بمناسبة عرض السلع وإستعمال جزء من الطريق العمومي للمحلات التجارية و المقاهي و المطاعم وتوقف السيارات.

حقوق إستعمال الملك العمومي المحلي ، يرخص تحصيلها بمناسبة إستعمال الأسواق والمعارض و الأروقة العمومية أو جزء من الملك العام للبلديات بفرض رسوم حسب مساحة و نوعية و طبيعة المواد والسلع المعروضة و تعتبر هذه الرسوم بمثابة سعر تأجير لهذه المساحات .

يطبق على الشركات التي تستعمل الملك العمومي المحلي ، كشركة السوناطراك بمناسبة مرور أنابيب الغاز والبتروول و شركة سونالغاز بمناسبة مرور الخطوط الكهربائية للضغط العالي، تستفيد البلدية من مبالغ هذا الرسم إلا أن تحديد قيمة هذا الرسم لا تشارك فيه البلديات رغم أنه يمثل خطر محتمل على ساكني هذه البلديات و يقطع جزءا من ممتلكاتها ، و من العدالة إشراك البلديات في تحديد هذا الرسم .

رسوم المحاشر، تفرض بمناسبة حفظ السلع والمنقولات المحجوزة في محاشر عمومية تتولى البلديات حراستها على نفقة المالكين لها ، بحسب تعريفه محددة قانونا وفق هوامش ، على البلديات المعنية تبنيتها وفق مداولة مصادق عليها من طرف السلطة الوصية، تسير هذه المحاشر إما بواسطة مصالح البلدية أو عن طريق وكالة تسيير .

الرسم على دفن الموتى ، يرخص للبلديات فرض هذا الرسم على كل دفن للموتى في المقابر الإقليمية الفردية أو الجماعية، بإستثناء المعوزين، كما يمكن فرض رسم في حالات نقل الموتى بواسطة مصلحة تحدث لهذا الغرض، تسير مباشرة من قبل مصالح البلدية أو عن طريق وكالة مباشرة أو عن طريق منح حق إمتياز تسييرها ، تحدد تعريفه

(1) YELLES CHAOUCHE Bachir ,Le budget de l Etat et des collectivités locales , op.cit, pp 5 .

هذا الرسم بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي مصادق عليها ،سعر هذه التعريفات يجب أن يحدد لتغطية تكاليف الدفن أو نقل الموتى⁽¹⁾ ، ترتب البلديات طلب خواص تخصيص قطع أراضي لدفن موتاهم رسوم تعادل تنازل عن هذه القطع .

المطلب الثالث :مقاربة حديثة لتسيير ممتلكات الجماعات الإقليمية

أدى اعتماد الأساليب والطرق الإدارية الكلاسيكية لتسيير ممتلكات الجماعات الإقليمية، إلى تحصيل مداخيل في أغلب الأحيان أقل من المصاريف التي تنفق على تسييرها وصيانتها، مساهمتها في تركيبة ميزانية الجماعات الإقليمية ضئيلة إذا ما قورنت بمساهمة المداخيل الأخرى من إيرادات جبائية وإعانات الدولة وحتى القروض العامة. أدى هذا الوضع إلى إعتبارها مصدرا للإنفاق العام وإستهلاك الأموال العامة، مما يتطلب تغيير أساليب التسيير باعتماد مقاربة حديثة في ذلك، تستند على الطرق المستمدة من قواعد تسيير القطاع الخاص، ستمكن لا محالة من تثمين جزء مهم من ممتلكاتها وتحويلها من مصدر للإنفاق إلى عنصر لإقتصاد الموارد ومورد كامن للإيرادات مستقبلا يتطلب تطور الإحتياجات العامة وتنوعها وتعددتها رصد موارد مالية أكبر لتمويل مصاريف هذه الإحتياجات والمديونية العامة.

تقلص إعانات الدولة أو تجميدها في بعض السنوات نظرا لفترات التضخم المالي، يحد من مداخيل ميزانية الجماعات الإقليمية،تحديد نسبة الإقتطاع الإجباري الموجهة لتمويل التجهيزات و الإستثمارات تحد هي الأخرى من موارد الجماعات الإقليمية، وتساهم في رفع من قدرات إستعاب المرافق العامة الملبية للخدمات العامة المحلية وتحسين نوعية وجودة هذه الخدمات ومواكبة التغيرات الإجتماعية والتطورات التكنولوجية الحديثة. تحديد مفهوم حديث لتسيير الممتلكات العامة و إستخلاص قواعد تتعلق بتسيير الممتلكات ،تساعد على التقشف في النفقات و زيادة المداخيل عن طريق التثمين ، نتناوله من خلال تحديد مفهوم الحديث للممتلكات ومميزاتها وأهميتها .

YELLES CHAOUCHE Bachir ,Idem ,pp5 et après . (1)

الفرع الأول: مفهوم حديث لتسيير الممتلكات المحلية

تشمل ممتلكات الجماعات الإقليمية مجموع الممتلكات التي تمكن الجماعات من تأمين تسيير المرافق العامة والقيام بالمهام الموكلة، من أملاك مخصصة أو الموضوع تحت تصرفها.

تصنيف ممتلكات الجماعات الإقليمية ليس متجانس وواحد بل متنوعة، بحسب طبيعتها إلى أملاك عامة وخاصة، تصنف بحسب وظائفها إلى أملاك إستغلال وأملاك موجهة للتنمية أو منتجة لمداخل.

تقوم التفرقة بين الأملاك العامة والخاصة للجماعات الإقليمية على الأساس الأملاك التي تحتوي على المرافق الإدارية للجماعات الإقليمية وتلك التي تحتاجها الإدارة، كما تنبني التفرقة على أساس الأنظمة القانونية التي تخضع لها.

تختلف أساليب التسيير وطرق التصرف في الأملاك العامة و الخاصة فإذا كان بإمكان الجماعات الإقليمية التصرف بكل حرية رغم وجود بعض الأحكام الغير مألوفة المتعلقة بالأملاك العامة سواء تعلق الأمر بالتأجير أو التنازل أو التبادل، يأخذ التأجير شكل رخصة إستعمال أو إحتلال جزئي،تختلف ممارسة هذه الرخصة عن تلك التي تتعلق بإستعمال الأملاك الخاصة، يأخذ التأجير أشكالاً متعددة منها الإستعمال الخاص البسيط، الذي يتمثل في إحتلال حصري أو جزئي للأملاك العامة من طرف شخص خاص لمدة محددة، يهدف هذا الإستعمال إلى تحقيق تسيير أمثل و يخضع إلى مبدأ الترخيص من قبل السلطة المخولة.

يشترط في هذه الرخصة أن تأخذ الشكل الكتابي الصريح وأن تكون شخصية لا يمكن للمستفيد أن يتنازل عنها للغير بأي شكل ، و يتضمن الترخيص إحترام التخصص الذي وجه له كقاعدة أساسية. للرخصة الممنوحة قابلة للتراجع عنها، في أي وقت من قبل السلطة المانحة للرخصة، لا يمكن للمستفيد المطالبة أو التمسك بهذه الأملاك أو طلب تجديدها¹.

(1) محمد فاروق عبد الحميد، التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري، د م ج، الجزائر

1988، ص.118.

تلجأ الجماعات الإقليمية إلى إبرام عقود لمدة محددة قصد تجسيد عملية ذات نفع عام أو إنجاز مرفق عمومي، يهدف هذا النوع من العقود إلى إنجاز مرافق عامة أو تقديم خدمات عامة بواسطة تمويل خاص لا يكلف ميزنيتها أموالاً، يمنح المتعاقد مع الجماعات الإقليمية ضمانات واستقرار يساعده على تحقيق أرباح برهن هذه الممتلكات ، وفق صيغة العقود الإدارية التي تخضع لإجراءات الإشهار وإعمال آليات المنافسة أساساً. تلجأ الجماعات الإقليمية لمنح رخص الإحتلال المؤقت لأملكها العامة ، عندما يتعلق الأمر بتحقيق مهمة مرفق عام أو للإنجاز عملية ذات منفعة عامة تدخل في نطاق الإختصاصات الموكلة لها.

تمكن مدة الترخيص للإحتلال المؤقت ، المستفيد الحصول على حقوق حقيقية على المنشآت والمباني التي ينجزها بمناسبة ممارسة نشاطه من الإستفادة تأجير حقوقها بموافقة السلطة المانحة .

تلجأ الجماعات الإقليمية إضافة إلى الأسلوب التأجير إلى التنازل عن الأملاك العامة بهدف تثمينها ، تخضع عملية التنازل للإجراءات معينة تحت طائلة البطلان، تتمثل أساساً في إعادة تخصيص الملك العام الموجه للإستخدام المباشر من قبل الجمهور أو بواسطة مرفق عام

لا يشترط في تحويل أو تبادل الأملاك العمومية من شخص عام إلى شخص عام آخر في نطاق الأملاك العمومية ، إجراء إعادة التخصيص أو إعادة التصنيف، تبادل الأملاك العامة من شخصية عامة إلى شخصية خاصة تتم بإعادة التخصيص أو إعادة التصنيف، إذا ما كانت هاتين العمليتين التحويل والتبادل ،تساهمان في تحسين شروط ممارسة المهام ذات المنفعة العامة الموكلة للجماعات الإقليمية

الأملاك العمومية الخاصة ، عرف المشرع بمفهوم المخالفة الأملاك العمومية الخاصة بالأملاك التابعة للجماعات الإقليمية و لا تدخل في نظام الأملاك العمومية العامة ، إشتطت بعض التشريعات في فرنسا إنتماء بعض الأملاك لنطاق الأملاك العمومية الخاصة، والنص عليها بموجب قانون كما هو الحال بالنسبة للطرق الريفية والأملاك الغابية و الإحتياطات العقارية المخصصة للمكاتب، إذا لم تكن تشكل ملحق لا يتجزأ من

ملك عمومي عام. يخضع تسيير الأملاك الخاصة لقواعد القانون الخاص إلا أنه إستثناءا تبقى الجماعات الإقليمية بمناسبة إبرام العقود ، ملزمة بأحكام الإشهار الواردة في القانون الصفقات العمومية

تأمين تسيير أمثل للأملاك العمومية الخاصة بما يتوافق والعقلانية والنجاعة والتمثين، يتطلب تصنفها من منطلق تسيير حديث، بالنظر إلى طبيعة هذه الأملاك وبما يستجيب للإحتياجات المختلفة و إلى أنماط التسيير المتعددة.

يعتمد هذا التصنيف على منطوق الأهداف المرجوة من تخصيص هذه الأملاك من إستغلال وتنمية ومردودية ، تصنف إلى أملاك إستغلال وأملاك رمزية التي تشمل مقر البلدية والمقابر وأماكن العبادة ، وأملاك المصالح العامة وتشمل المكتبات ودور الحضارة والملاعب الرياضية الجوارية وقاعات النشاطات الثقافية والمساحات الخضراء ، وإلى أملاك مخصصة للمصالح الداخلية من مصالح إدارية وتقنية وإلى أملاك الشبكات من : شبكات الطرق والكهرباء والغاز وشبكات التزود بالماء الصالح للشرب وشبكات الصرف الصحي

تشمل أملاك التنمية جميع الإحتياجات العقارية الى تملكها البلدية لإستيعاب الإستثمارات والتجهيزات المستقبلية المحلات التي تخصص يعاد تخصيصها ولم تعد تحتوي مصالح عمومية، بالإضافة إلى الأملاك ذات المردودية أو تلك التي تدر مداخيل، كالمحلات التجارية أو محلات ذات الطابع السكني أو تلك الممنوحة في إطار حق الإمتياز أو عن طريق أسلوب الشراكة

الفرع الثاني : تنوع أملاك الجماعات الإقليمية

تطورت أملاك الجماعات الإقليمية عبر الزمن وبالأخص في إطار صلاحيات الواسعة التي منحت للجماعات الإقليمية المتمثلة في التكفل بتقديم خدمات عمومية متعددة ومتنوعة ومتطورة عبر مرافق عامة والتكفل بالتنمية المحلية الشاملة ، تشكل ممتلكات الجماعات الإقليمية العقارية المبنية والغير مبنية تراثا مهما من حيث الحجم ومن حيث التنوع.

يشكل التراث تكلفة عالية لميزانية الجماعات الإقليمية و يحدث صعوبة للمسيريين المحليين لإحصاءه وتثمينه، تسمح دراسة هذا التراث بطريقة علمية وحديثة من الوقوف على أهمية كمصدر للتنمية الاقتصادية ومصدر لمداخيل مالية لميزانية الجماعات الإقليمية، تتضمن الدراسة المساحات التي تشغلها هذه الممتلكات وقيمتها وتكلفتها والأعباء المرتبطة بها ومن ثم تكوين رؤية شاملة لإتخاذ القرارات المثلى لتسييرها وتثمينها تتنوع هذه الممتلكات العقارية حسب الترتيب كما يلي:

- مدارس

- مرافق وتجهيزات رياضية

- مساحات خضراء

- إحتياطية عقارية

- مرافقة ثقافية وترفيهية

- حظائر

- مقرات ادارية⁽¹⁾

يساعد الوقوف على الخدمات التي تؤديها هذه المرافق ومدى تلبيتها للحاجيات المعبر عنها من قبل المواطن المحلي، وفق دراسات دقيقة، على إعادة تخصيص أو توجيه هذه الممتلكات بما يلبي بنجاعة وفي نفس الوقت بمردودية، تطور الإنشغالات والإهتمامات المحلية

تحديد قيمة الممتلكات يمكن من معرفة مكانة هذه الأملاك بالنظر إلى مجموع التكاليف والأعباء المرتبطة بكل نوع من هذه الممتلكات، قصد إتخاذ القرار الأمثل لتسييرها أو التصرف فيها

تحليل الأعباء وفق دراسة دقيقة ومتابعة تطور هذه التكاليف عبر الزمن يساعد هو الآخر على حصر النفقات ومن ثم اتخاذ القرارات اللازمة سواء بالتنازل عنها أو إعادة النظر في تخصيصها أو العمل على تقليل النفقات الخاصة بها.

(¹) Etude groupe caisse d'épargne, in : Revue, Action Commune, n°44, 2006, p. 66.

يعمق تصنيف هذه الأعباء تحليلها بصفة عامة، تقسم إلى أعباء أولية تشمل الإستثمارات أو مبالغ الإقتناء أو أشغال التهيئة والإصلاحات الكبرى وتكاليف التشغيل التي تتضمن مصاريف التنظيف اليومي ومصاريف الكهرباء والغاز والماء ومصاريف التدفئة وغيرها، تكاليف مرتبطة بالامتلاكات لا يمكن ضبط مصاريفها وتسجيلها في المنظومة المحاسبية للجماعات الإقليمية، كالمصاريف التي تنجر عن الإستعمال الجزئي لهذه الامتلاكات والتي يصعب حسابها وتقييمها بالرغم من أنها غير ظاهرة أو مسجلة محاسبيا إلا أنها تؤثر كأعباء خفية وبصفة غير مباشرة على مردودية هذه الامتلاكات ومن ثم فإن تحديدها والعمل على التقليل منها حتى لا تؤثر سلبا على الرفع من تكلفة تسيير الامتلاكات

تتضمن تكاليف المرفق الإداري أعباءا مختلفة من المفيد تحديدها بدقة بحسب نوع الأعباء، وبحسب تكلفة المقر أو كل جزء منه وأعباء مشتركة قد تتمثل في صيانة الصقف والمصعد والمكاتب وقاعة الإستقبال والتنظيف اليومي لأجزاء المرفق و وسائل إطفاء الحرائق... إلخ ، ويشمل إستهلاكات مختلفة من وقود وبنزين وكهرباء وماء وغاز... إلخ ومصاريف تتقاسمها مع مصالح أخرى كالعناية بالحظائر والمساحات الخضراء، ومصاريف التي تتعلق بالأشغال كالتهيئات و الإصلاحات أو الصيانة ذات الأهمية الكبرى وأعباء مرتبطة بالتأمين أو أتعاب قد دفع للمسيرين بمناسبة التكفل بهذا الجانب أو أعباء خاصة الضرائب والرسوم كالرسم العقاري أو رسم التطهير.

تشكل من هذا المنظور ممتلكات الجماعات الإقليمية أعباء مهمة تقتطع من ميزانيتها يجب الحرص على تحديدها وتدقيقها وتحليلها ومن ثم تكوين رؤية شاملة ودقيقة للعمل على تخفيضها أو توجيه تخصيصها بما يمكن من إستعمالها بطريقة مثلى. تسيير المرافق العامة المحلية و البلدية خاصة تطرح إشكالية التعريفات المطبقة، وهذا يؤثر مباشرة على المداخل التي تدرها لميزانية البلدية. لا تجيب التشريعات السابقة أو الحالية على هذا التساؤل إلا جزئيا، بل تحد من الإستغلال المريح لهذه المرافق ،بتطبيق مبادئ تصب مباشرة في إتجاه تحديد مداخل هذه المرافق ،كمبدأ مجانية إستغلال المرافق العامة المحلية و مساواة الإستفادة منها .

لا يرتبط وضع نظام تسعيرة الخدمات المؤداة من قبل المرافق العمومية المحلية ، بعلاقة مباشرة بالخدمات المقدمة، بعكس الأتاوات التي من المفترض أنها من إختصاص السلطة التنظيمية على إعتبار أنها على علاقة مباشرة بكلفة الخدمات المقدمة أي بتكفل الخدمة

يحقق إستعمال الأسلوبين يحقق عن طريق الرسوم التوازن و الإنسجام بين مداخل هذه المرافق على المستوى الوطني وتسمح الأتاوات بهامش من الحرية في رفع مداخل هذه المرافق مع إحتزام المبادئ الأخرى المتعلقة بتسيير المرافق العامة المحلية كمبدأ مساواة المستفيدين ومراقبة تطور هذه الأتاوات على إعتبارها مماثلة للأسعار .

تجبي مداخل الممتلكات أومداخل إستغلالها لصالح البلديات كبيع العقارات التابعة للأملك العمومية الخاصة بالبلدية بدون أن يكون هناك تحديدات قانونية لسعر البيع ، أو منتوجات الإستغلال كبيع الحطب أو بعض المنتجات الأخرى التي قد تباع بالمزاد العلني ومنتوجات الممتلكات العمومية الخاصة

يستوجب إستعمال الممتلكات العمومية العامة من طرف الخواص كالتوقف ، إستغلال المساحات الكبرى والأسواق دفع مبالغ مقابل هذا الإستعمال ،يتمثل في دفع حقوق.

يسمح للجماعات الإقليمية البحث عن هوامش للمبادرة والتحرك التي تمكنها من تطوير مشاريع وبرامج ذات أولوية وتساهم في إنجاز هياكل قاعدية ومنشآت بمواكبة التطورات

الفرع الثالث: أهمية تنوع ممتلكات الجماعات الإقليمية

يلاحظ أن ممتلكات الجماعات الإقليمية متعددة ومتنوعة وغير متجانسة و السبب في ذلك يرجع الى عدة عوامل، لعل أهمها تعدد المهام الموكلة للجماعات الإقليمية وتبني نظام اللامركزية الذي يكرس صلاحيات أوسع للجماعات الإقليمية، يؤدي إلى توسع في إنشاء مرافق مختلفة تستوعبها ممتلكات مختلفة، تأخذ أشكالاً مختلفة، تساهم الخصوصيات المحلية في تنوع تصنيفات الممتلكات وعدم تجانسها.

تحتوي الممتلكات من منطلق التنوع و بحسب طبيعتها على ممتلكات مبينة كالمقرات الإدارية والأراضي القابلة للتعمير والأراضي التي تشكل إحتياجات عقارية ،توجه إلى الإستعمال كمرافق عامة إدارية أو ذات طبيعة تجارية وصناعية أو إلى إحتواء نشاطات رياضية وثقافية و دينية أو مرافق إجتماعية كالسكن تبني اللامركزية على توسيع صلاحيات الجماعات الإقليمية وتحويل مهام من الدولة، يفرض على الممتلكات الإستجابة لهذه الخصوصية ويحملها إحتواء مرافق والتهيئات لتلبية الحاجيات الموكلة للجماعات الإقليمية، كالتعليم بأطواره (الحضانة، التحضيري، الإبتدائي) والملاعب والقاعات الرياضية الجوارية والمساح العمومية والمراكز الترفيهية ودور الشباب والمتاحف ودور العرض والمرافق الإدارية والسكانات الإجتماعية... الخ، تستوعب بصفة إجمالية الممتلكات الأنشطة الإدارية و الإجتماعية والثقافية والرياضية والدينية وغيرها التي تتطور وتتوسع مع الزمن بتطور الإنشغالات المحلية أو بفعل تحويل الإختصاصات من الدولة.

تتميز بعض ممتلكات البلدية بخصائص رمزية تساعد على تثمينها والرفع من قيمتها كبنايات البلديات التي تتسم بشغل موقع متميز داخل البلديات مما يرفع من قيمتها ، ويتمسك في أغلب الأحيان المواطنون والموظفون بهذه البنايات كرموز وقيمة تاريخية. يؤثر هذا الجانب على تسييرها لأن أي تحويل لتخصيصها قد يصدم بردود فعل لا تقبل أي تغيير في طبيعة أو تخصيص هذه البنايات ،تشكل مصدر لإبقاءها على حالتها الأمر الذي لا يساعد على تطوير تسيير ممتلكات الجماعات الإقليمية بالمقابل قد تشكل مصدر للجذب السياحي.

يعتبر إحصاء دقيق وحصري لممتلكات البلدية مهم في عملية تثمين الممتلكات بجرد جميع الممتلكات على مستوى الجماعات الإقليمية، قصد تثمينها أو التنازل عنها وبالتالي تمنحها هامش من المبادرة و الحرية و النجاعة من خلال المداخل المالية التي تدرها أو تحقيق إقتصاد في الموارد المالية (١).

(١) أعمار يحيياوي ، نظرية المال العام ، دار هومة، الجزائر، 2005، ص.65.

يساهم ترشيد إستعمال العقارات المبنية في تحقيق إستعمال هذه الممتلكات ومجرد الجرد الدقيق يمكن من تفادي التناقضات في تسييرها، يساعد الجرد الوصفي والجرد الوظيفي على التحكم في الأعباء المرتبطة بتسيير هذه الممتلكات وعلى بلورت رؤية واضحة و دقيقة لتسيير ممتلكات الجماعات الإقليمية على مدى البعيد.

يؤثر قلة التعليمات والتوجيهات من قبل الهيئات المركزية للتكفل بإهلاك الممتلكات على الميزانية و التمويل بصفة عامة، والإهتمام بالممتلكات وتأمينها أو البحث على أنجح الاساليب لتسييرها، رغم أن الجماعات الإقليمية تمتلك مبدئياً وقانونياً هامش المبادرة والمناورة الذي يسمح لها بتسيير ممتلكاتها بحرية كبيرة نسبياً.

تبنّت الجزائر منذ بداية الإستقلال نظام اللامركزية وما رفقته من تحويل الإختصاصات من الدولة إلى الجماعات الإقليمية والبلديات بصفة أخص ومن ثم تخصيص ممتلكات لإحتواء المرافق التي تتكفل بالإختصاصات الجديدة، بالموازاة مع ذلك تتحمل الجماعات الإقليمية التكفل بالتنمية الشاملة، هذا الإتجاه يساهم هو الآخر في تطوير حظيرة الممتلكات المحلية وفي نفس الوقت يعقد إطار تسييرها، لم يرافق هذا التعقيد إصدار نصوص تشريعية وتنظيمية وإجراءات إدارية عملية تواكب هذا التطور والتعقيد

يشكل التفكير في آليات ووسائل تسيير أكثر حداثة ووضوح، تبسيط الإجراءات والقواعد المتعلقة بإستعمال الممتلكات المحلية والعقارات المبنية والغير المبنية أو المنقولات، كعامل للرفع من مردوديتها.

إضفاء قيمة قانونية على التجربة العملية المتمثلة في الإستعمال المتعدد للممتلكات المحلية، بتخصيص ملك عمومي لتخصيص واحد أو تخصيصات متعددة ثانوية، بشرط أن يتوافق مع التخصيص الأساسي، هذا الإجراء يسمح بإستخدام الملك إستخداماً أقصى يساهم في مردوديته بتلبية إحتياجات عمومية متعددة مع إحتفاظ بتخصيصه الأولي⁽¹⁾.

تتعلق عملية الإستعمال المتعدد للملك العمومي الواحد بأملك عمومية تابعة لجماعة إقليمية أو لجماعات إقليمية مختلفة بموجب إتفاقية تدرج فيها شروط إدارة هذه الممتلكات،

(¹) أعمار يحيوي ، نظرية المال العام، مرجع سابق، ص.68.

من قبل المالك الأصلي بالنسبة للتخصيص الأولي وكذا التهيئات اللازمة التي تتوافق والإستخدام لصالح النفع العام، دون أن يكون إعتراض عليها للإستخدام الثانوي، ينص في الإتفاقية على الإجراءات والكيفيات التي تنهي الإستخدام الثانوي.

تدرج في الإتفاقية كيفيات وإجراءات التكفل بصيانة الملك من قبل الهيئة المستخدمة بصفة ثانوية وكذا مسؤولياتها بالنسبة للأضرار التي تلحق إستعمال الملك بصفة ثانوية من قبل المستفيد، والشروط القانونية والمالية لإنجاز الأشغال المرتبطة بالإستعمال الثانوي

يكون إنهاء الإستفادة المتعددة في إحدى الحالات الآتية، إنهاء التخصيص الأولي أو الثانوي و في حالة التوافق بين التخصيص الأولي والثانوي أو في حالة التغيرات في إحدى التخصيصات، يحصل المالك أو المسير للملك على تعويض يتناسب والمصاريف التي ينفقها على تسيير الملك أو تعويض عن فقدان لمداخل بسبب تخصيص الملك. يمثل التحويل شكل آخر من لتسيير ممتلكات الجماعات الإقليمية، يمكن للجماعات الإقليمية تحويل ممتلكات فيما بينها وبصفة ودية قصد تسييرها وفق إتفاقية تحدد المدة والتخصيص للهيئة المالكة، للجماعات الإقليمية الحق في إسترجاع الملك قبل المدة المتفق عليها بتعويض أو بدون تعويض ، وأن يسترجع الملك إذا لم يستعمل طبقا للتخصيص المتفق عليه ، قد يرافق تحويل التسيير تعويض مالي يقابل المصاريف الخاصة بهذه العملية

يعتبر تحويل الملكية إستثناء على قاعدة عدم التصرف والتقاعد المتعلقة بالأملك العمومية ، لتسهيل تسييرها عن طريق التنازل أو تبادل بشروط محددة ،مرتبطة أساسا ببقاء الملك ضمن الأملاك العمومية التابعة للجماعات الإقليمية، دون أن تكون مرغمة على إعادة تصنيفه ، يأخذ التبادل صفة التبادل بدون إعادة تصنيف في حالة التبادل بين أشخاص عمومية ، أو إعادة تصنيف في حالة تبادل مع أشخاص خاصة، مع بقاء إستمرارية إستخدام الملك لإحتواء مرافق أو تقديم خدمات عامة كشرط أساسي . يساعد إحداث ديناميكية في إستثمارات الجماعات الإقليمية على تطورها وتقديم خدمات أفضل تساهم في رقي المجتمع المحلي، بناء هياكل قاعدية عمومية يلعب هو

الآخر دورا مهما على المدى البعيد يؤثر على المردودية الاقتصادية ويؤدي الى التنافس بين الأقاليم لإستقطاب الإستثمارات واليد العاملة

يعتبر إنجاز تجهيزات عمومية جوارية في مختلف القطاعات كالتعليم والتكوين والصحة والنقل والتكنولوجية الحديثة، الأرضية الضرورية للتنمية على المستوى المحلي، هذه التجهيزات تحسن من تداول رؤوس الأموال، تنقل السلع والخدمات والأشخاص، التي تشكل أساسا النشاط الإقتصادي الذي يوسع من الوعاء الضريبي وبالتالي يرفع من مداخيل ميزانية الجماعات الإقليمية

تتمين الممتلكات المحلية من هذا المنظور مصدر مهم لمداخيل الجماعات الإقليمية عبر الزمن بإعتبارها مصدر للتنمية الاقتصادية يساهم في رفع الوعاء الضريبي والمداخيل الضريبية ،و يمر بتمين الممتلكات المحلية بتخصيص أمثل لهذه الممتلكات لتلبية قصوى لإحتياجات المواطن المحلي. يعتبر رفع تعريفاتها و أسعارها بالنظر الى تلك المطبقة في السوق خزان للموارد المالية في أوقات الأزمات الاقتصادية.

يمر الوصول إلى الأهداف التي تحقق تتمين هذه الممتلكات التي ذكرت سابقا بالإحصاء الدقيق لهذه الممتلكات ومعرفة قيمتها من جهة والعمل من جهة أخرى على تعديل الإطار القانوني الحالي الخاص بالتسيير الذي لا يسمح بتسيير إقتصادي ومالي، ولا يزال يعتمد على التسيير الإداري ، تحتاج الممتلكات إلى مضاعفة الجهد لتحسين تسييرها. تصادف المسير حالتان، ممتلكات منجزة حديثا يسهل معرفة قيمتها ،و ممتلكات قديمة مسجلة في سجل ممتلكات البلدية يصعب تقييمها

إعتماد عدة أساليب لتحسين تسيير الممتلكات لعل أهمها يرفع من مردوديتها ويخفض من مصاريف التكفل بصيانتها وتشغيلها، الرفع من قيمتها بواسطة إعادة تهيئتها وفق شروط ومقاييس أكثر حداثة وتطور أو الرفع من قيمتها بالمقارنة مع ممتلكات مماثلة داخل نفس الجماعة الإقليمية أو بالنظر الى ممتلكات مماثلة لجماعة إقليمية أخرى.

يكن تقييم أهمية قرارات الرفع من قيمة الممتلكات عن طريق الإستثمارات أو لتحسين الخدمات للمواطن المحلي، في الجهد الذي على المنتخب القيام به، للوقوف على الإنعكاسات السلبية و الإيجابية المتعلقة بالتتمين عن طريق التنازل أو التأجير أو التسيير

بواسطة الشراكة أو أي طريقة أخرى تراها الجماعة الإقليمية مناسبة لذلك، يساعد على إستغلال الفرص التي يتيحها السوق العقاري أو سوق المنقولات على الرفع من مردودية الممتلكات المحلية

تواجه الجماعات الإقليمية مستقبلا في مجال تسيير الممتلكات المحلية تحدي يتعلق بتأمينها والرفع من مردوديتها، أهمها التأقلم مع المقاييس والمعايير الجديدة في قطاعات خاصة كالبناءات المخصصة لإستقبال الجمهور والإقتصاد في الطاقة وتوفير الخدمات الإجتماعيات وغيرها، تحتم على الجماعات الإقليمية الإستثمار في إنجاز عمليات تهيئة تستجيب لمتطلبات المقاييس الجديدة يرافقها نفقات وإقتطاعات من ميزانية الجماعات الإقليمية، تمثل ملائمة أساليب التسيير الحديثة من حكمة و تبني أساليب القطاع الخاص وإعتماد أدوات حديثة هي الأخرى تحدي على الجماعات الإقليمية العمل على رفعه، بإعمال آليات وتوفير شروط تساهم في تسيير ومتابعة الممتلكات المحلية. تتطلب وضعية البناءات الإدارية تهيئات خاصة لإستقبال الجمهور بصفة عامة أو فئات خاصة من المواطنين ، تستوجب تهيئات لإستقبال الجمهور في المرافق العمومية تهيئة بحسب نوعية أو بحسب وظيفة إستعمالها ،كالهياكل التي تستقبل المعوقين أو الأشخاص المسنين أو بحسب قدرة الإستعاب داخل المبنى أو القاعة، و تتعلق التهيئات بمكافحة الحرائق وتسهيل التدخلات للرجال المطافئ أوالحماية المدنية، تنجر عن هذه التهيئات مصاريف مرتبطة بالمداخل والأبواب والمساعد و دورات المياه وغيرها، أهمية هذه المصاريف بصفة عامة مرتبطة بعدد المستفيدين من هذه المرافق أو طبيعة النشاط الإداري أو المرفقي المقدم للجمهور تتعلق المصاريف بتكوين الموظفين المؤهلين لممارسة هذه الوظائف أو مراقبة التجهيزات وصيانة هذه المرافق.

تتكفل الجماعات الإقليمية بالفئات الإجتماعية الضعيفة ذات المداخل القليلة، في مجالات مختلفة منها السكن الاجتماعي ، سواء كانت هذه الفئات لاتمتلك سكن أو أنها مهددة بإخلاء مساكن التي تشغلها، دون أن تكون لها إمكانية لإعادة إسكانها أو الفئات التي تشغل بصفة مؤقتة مؤسسات أو أماكن عبور أو التي تقطن أماكن لا تتوفر على الشروط الصحية اللازمة أو التي تشكل خطرا على ساكنها.

تتكفل الجماعات الإقليمية بالفئات التي تشغل مساكن مكتظة أولاً وتتسم بمواصفات السكن اللائق لذوي الإعاقات ، يتطلب من الجماعات الإقليمية مجهودات وقدرات انجاز كبيرة ومصاريف مالية إضافية، رغم أن الدولة تكفلت بتمويل هذه العمليات .

يشكل إقتصاد البنائات للطاقة رهان مهم على الجماعات الإقليمية رفعه ،بوضع برامج تهيئة للبنائات المخصصة للمرافق العمومية أو ذات الطابع المنتج للمداخيل، تحترم المقاييس والمعايير التي تخفض إستهلاك الطاقة ،بالقيام بالدراسات التي تدمج الطاقات المتجددة في حساباتها ، وتعمل على توفير الميزانية اللازمة للتكفل بها مقارنة التوفير الذي تستفيد منه في حالة إنجاز هذه التهيئات بالوضع الحالية يوفر على المدى القريب والمتوسط والبعيد أموالاً.

إعتماد أساليب تسيير القطاع الخاص بتسيير الممتلكات العمومية كثقافة جديدة تتبنى مفاهيم النجاعة و المردودية والإقتصاد من شأنها أن تثمن إستعمال العقارات والمنقولات التابعة للجماعات الإقليمية، تساعد على التحكم في النفقات العمومية ،والرفع من مستوى إيرادات ميزانية الجماعات الإقليمية

يساعد إستعمال الإعلام الآلي والإتصالات الحديثة لمعالجة المعلومات الخاصة بالممتلكات العقارية المبنية و الغير المبنية والمنقولات ،وتبادل المعلومات عبر شبكات مندمجة بين الأمر بالصرف والوحدات الإدارية المتدخلة في تسيير هذه الممتلكات والمحاسب المالي وأجهزة الرقابة المختلفة ، على تحقيق أهداف مالية أكثر مردودية وتقديم خدمات للمواطن المحلي بتكلفة أقل و بنوعية وجودة تبلغ مستوى مهم لتلبية الحاجيات، وتساهم في تخصيص أمثل لممتلكات الجماعات الإقليمية وبلوغ مستوى أمثل لتسيير هذه الممتلكات.

تأخذ بلورة إستراتيجية للوصول إلى هذه الأهداف بعين الإعتبار الأهداف السياسية التي حددتها الهيئة المنتخبة وإدراج تهيئات تمكن من ملائمة الممتلكات مع الحاجيات والتكلفة المالية وإنعكاستها ، وإدراج في الحساب إنشغالات وتطلعات المواطن المستعمل والمستفيد من هذه المرافق و إهتمامات موظفي و عمال الجماعات الإقليمية، يشكل عامل نراه مهما في نجاعة تسييرها .

يتم تجسيد هذه الإستراتيجية بإتباع مراحل ومقاربة توائم بين المهام الموكلة للجماعات الإقليمية وتهيئة الممتلكات لهذه المهام ،وحصر مختلف الأوجه المتعلقة بالجوانب القانونية والتقنية والمالية والإحتياجات المالية والمادية

تشخيص وضعية الممتلكات لا ينظر إليه كمعوق وثقل على ميزانية البلدية، بل كفرصة للرفع من الموارد المالية أو لتلبية حاجيات و إنشغالات المواطن المحلي ومناسبة لوضع حوصلة عن الممتلكات المحلية قصد تحسين تسييرها وتمويلها بأقل كلفة ،وفرصة للوقوف على الإختلالات والوضعيات الغير عادية لتصحيحها وتسويتها.

يساهم إجراء عملية الجرد بهذه المناسبة في الحصول على معلومات حول الممتلكات من حيث وضعيتها القانونية وإستعمالاتها وتركيباتها وحالتها من حيث القدم أو الحداثة، وكذا مدى إحترامها وتطابقها للمقاييس المعمول بها لإستقبال الجمهور أوالمرافق العمومية المختلفة، وتحديد المساحة المخصصة لهذه المرافق ،قصد تجميعها جزئيا أو كليا،لما توفره هذه العملية من موارد مالية.

تحديد النقائص أو السلبيات المتعلقة بالإستعمال السيئ وعدم المطابقة للمقاييس المعمول بها أو تبعثر هذه المرافق وبعد المسافة فيما بينها يلفت النظر إلى تحديد أهداف جديدة ووضع الإستراتيجيات اللازمة لتسيير الممتلكات وتخصيصاتها المثلى وتطويرها وتممينها ،سواء من حيث المردودية في تأدية الخدمات والمردودية من حيث الرفع من المداخل أو الإقتصاد في النفقات

تدقيق الأهداف بحسب طبيعة الممتلكات سواء كانت محلات أوإحتياجات عقارية،يمكن من وضع الإستراتيجية الملائمة المزمع تبنيها ، تخصص المحلات التابعة للبلديات بما يحقق النجاعة ويقرب الخدمة للمواطن والمستفيد من هذه الخدمات ،ويؤمن الإستقبال اللائق له في المرافق العمومية المحلية ، سواء من حيث ظروف الإستقبال ومدة معالجة القضايا بالطريقة اللاتقة أو بواسطة وسائل الإتصال الأكثر ملائمة مع تهيئة المحلات بما يتلاءم والتخصيصها المزمع توجيهها إليها

يساعد طرح تساؤلات حول وضعية الإحتياجات العقارية و الإجابة عليها على تحديد أهداف أكثر دقة و نجاعة ، يسمح الوقوف على الوضعية الحالية للإحتياجات

العقارية للبلديات بمعرفة مدى تثمينها و إستعمالاتها المثلى ، و مدى تخصيصها لمشاريع محددة مندمجة في إطارها الطبيعي الإقليمي والوطني ومدى إستجاباتها للحاجيات والإنشغالات المحلية مستقبلا.

تبلور السياسة والأهداف وفق الإجابات على الأسئلة المطروحة حول الممتلكات التابعة للبلدية ، بحسب مختلف أصناف الممتلكات ،فتخصص بالطريقة المثلى و تحدث التغييرات عليها وفق المستجدات، فتوجه إلى إحتواء المرافق الإدارية أو النشاطات لرفع المداخل أو إحتواء نشاطا يساهم في التنمية المحلية .

تجدد الإشارة في هذا المجال إلى أن الممتلكات التابعة للبلديات ذات الدلالة الرمزية ⁽¹⁾، يجب إعطائها عناية خاصة لأنها غالبا ما تحتل موقع متميز والمواطن المحلي مرتبط بها تاريخيا ،وليس من السهل تغيير تخصيصها تبقى تهيئتها و تثمينها الطريقة المثلى .

يتم تجسيد الأهداف والإستراتيجيات المتبناة ،بناء على بدائل متاحة لتسيير الممتلكات العمومية المحلية ،كإعادة التخصيص ،و التأجير و التنازل والإستعمال المتعدد للمرفق الواحد ، أو منح حق الإمتياز أو الشراكة بين القطاع العام و القطاع العام أو القطاع العام والقطاع الخاص... إلخ،وكل طريق من هذه الطرق لديه خصوصياته ومحاسنه ومساوئه و المقارنة و الموازنة بين هذه البدائل تحقق التسيير الأمثل للممتلكات المحلية

ترتكز الدراسات الإستراتيجية لتثمين تسيير الممتلكات الجماعات الإقليمية على عدة عوامل ذكرناها يجب أخذها بعين الإعتبار، يساعد اللجوء إلى هيئات متخصصة عامة أو خاصة هو الآخر على تدقيق هذه الدراسات ، من مصالح أملاك الدولة التي بإمكانها توفير الخبرة اللازمة عن الأملاك و الإحتياجات العقارية للجماعات الإقليمية. إعطاء قيمة للممتلكات المقاربة لتلك المعمول بها في السوق أو الخبراء الخواص المعتمدين بصفقتهم أصحاب خبرة و حياد ، يستخلص من تسيير هذه الممتلكات مقاربة

(1) عبد العزيز السيد الجوهري ،محاضرات في الأموال العامة ، دراسة مقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، 1983 ،ص.71.

تسيير المؤسسات الخاصة، وفق منهجية تأخذ بعين الاعتبار المتغيرات الاقتصادية والمالية والاجتماعية ، ومحيط الجماعات الإقليمية ; القانوني والمؤسساتي و البيئي بصفة عامة، لا يتعدى مدى الدراسة المستقبلية مدة معقولة حتى لا تخرج عن توقعات المقبولة التي تخضع لتقلبات السوق و تغيراته.

يساهم تبني عمليات مجسدة كنماذج للسياسة المرسومة و المحددة وفق الإستراتيجية المعدة بالتركيز على تحسين مردودية الموارد البشرية و نجاعة الخدمات المقدمة للمواطن المستفيد من هذه الخدمات و تحسين طرق تسيير المرافق العامة، يساهم هو الآخر في إعطاء بعد عملي حقيقي لهذه الإستراتيجية، نذكر على سبيل المثال ،تجميع بعض المرافق في حيز جغرافي معقول يساعد على توفير الوقت و الجهد و تحقيق إقتصاديات بالنسبة للموظف والمواطن، و يقلل من النفقات و المصاريف الخاصة بالصيانة و التكفل بهذه المصالح من حيث إستغلالها بصفة مثلى، يساعد إحداث مجمعات سكنية أو مناطق صناعية أو فضاءات رياضية أو ترفيهية على توفير في الوعاء العقاري وإحداث نشاطات قريبة تقتصد في الطاقة

تشخيص نقائص تسيير ممتلكات الجماعات الإقليمية، يمكن من الوقوف عليها وتتلخص أساسا في غياب رؤية شاملة عن وضعية هذه الممتلكات و صعوبة متابعة صيانتها بصفة دائمة ، ونقص التنسيق بين المصالح التقنية والإدارية و المالية المتدخلة في تسيير هذه الممتلكات ، يؤثر بعد هذه الممتلكات عن بعضها البعض على حسن التكفل بها على قدم المساواة.

يؤدي نقص الصيانة إلى تدهور المباني المتخصصة للمرافق ويؤثر على مستوى جودة الخدمات المؤداة و يعرضها إلى أخطار مختلفة كإحتمال وقوع حرائق أو حوادث تمس بالبيئة أو تعرض الجماعات الإقليمية إلى متابعة قضائية ،ترك الممتلكات بدون صيانة لمدة طويلة يلزم الجماعات الإقليمية على المدى المتوسط أو البعيد للقيام بعمليات إصلاح كبرى ،ربما يؤدي إلى تدهور المباني المخصصة للمرافق العمومية المحلية الكلية

يؤثر تكليف عدة مصالح بتسيير الممتلكات المحلية كمصلحة الوسائل العامة والمصالح المالية و المصالح التقنية كمصلحة التعمير أو مصلحة الشبكات، دون تنسيق كافي في تبادل المعلومات و المعطيات سلبا على التسيير الأمثل لهذه الممتلكات، تكليف مصلحة متخصصة تتوفر على الإطارات و الكفاءات التي تتحكم في تسيير الممتلكات المحلية، يعتبر من أنجع السبل للوصول إلى نتائج مرجوة عبر تحقيق عقلانية و تثمين لهذه الممتلكات لتحقيق مردودية مالية وتلبية الحاجيات بمستوى عالي من النوعية والكمية. جرد الممتلكات المحلية تعتبر العملية الأولى و المنطلق لتسيير أمثل للممتلكات ، تمكن من إكتساب رؤية واضحة و شاملة من جهة وتساعد على الوقوف على الإختلالات والنقائص من جهة أخرى و من ثم العمل على تسوية الوضعيات .

لا تتحصر عملية جرد ممتلكات الجماعات الإقليمية في الجانب الكمي بل تتعدى الجانب النوعي ، المتمثل في وضعية الممتلكات من حيث قدم المباني وتكلفتها السنوية ومعدلات إستعمالها وعدد المناصب الوظيفية المخصصة للقيام بالمهام الموكلة للمرافق. يتضمن الجرد إحصائيات تتعلق بالمساحات المبنية والغير مبنية و تاريخ إقتنائها أو إنجازها و القيمة المالية لإقتنائها أو التكلفة الخاصة لإنجازها،و المعطيات المالية الخاصة بالمداخيل التي توفر عن طريق الإيجار أو الإستغلال أو التنازل أو المصاريف الخاصة بالصيانة والإستغلال،والمعطيات التقنية الخاصة بمدى مطابقتها للمقاييس العمرانية،تشكل الممتلكات المحلية من خلال حرية إستغلالها والتصرف فيها فرصة لزيادة مداخيل الجماعات الإقليميةو من ثم المساهمة في إستقلاليتها المالية ، يبرز الوقوف على نوعيتها و أهميتها ذلك.

خلاصة الفصل الثاني

تعتبر حرية فرض الأتوات و بعض الرسوم وإستعمال إيرادات الممتلكات فرصة لتثمين مداخلها ،يشكل البحث عن أساليب حديثة و مقاربات جديدة وحديثة لتسيير الممتلكات الجماعات الإقليمية وفق تصورات بعيدة المدى التكفل بالممتلكات العقارية المبينة والغير المبينة وكذا الممتلكات المنقولة ،رهانات يجب التفكير فيها ، لإحداث موارد إضافية وزيادة في إيرادات ميزانيتها، التكفل بالتسيير الأمثل لمديونتها وسيولة خزينتها غالبا ما تتعدى الجماعات الإقليمية ممثلة في الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي) كهيئة تنفيذية أو (المجلس الشعبي البلدي) كهيئة مداولة إلى المحاسب العمومي .

تمر أول خطوة جادة للتكفل بتثمين ممتلكات الجماعات الإقليمية بعمل دقيق ومستمر لجرد هذه الممتلكات ،رغم الصعوبات التي قد تكتنف هذه العملية التي يجب التحضير لها بتوفير الوسائل المادية والبشرية والبرمجة الدقيقة وتحيين المنظومة القانونية الحالية المتعلقة بتسيير هذه الممتلكات

يكون الممتلكات العقارية المبينة و الغير مبينة إلى جانب الممتلكات المنقولة تراثا مهما ومتنوعا بالنظر لممتلكات الدولة والحظيرة العقارية بصفة عامة، غياب الرؤيا الشاملة وبعيدة المدى وغياب التحيين الدوري ومتابعة تطور تسيير هذه الممتلكات يجعل البلديات في وضع تجهل القيمة الحقيقية والتكلفة المرتبطة بها (صيانة، تسيير... إلخ) يصعب تسيير ممتلكات الجماعات الإقليمية المنطق المبنى على خلفية تنوعه وتعددده، فتصنف إلى ممتلكات مادية و غير مادية ،وتنقسم الأولى بدورها إلى عقارات ومنقولات والعقارات إلى مبنية و غير مبنية، و الثانية إلى ممتلكات ذات أبعاد رمزية.

تخضع من منطلق التنوع والتعدد ومن حيث التخصيص إلى أساليب تسيير مختلفة ومتعددة ،فالبعض يوجه لإحتواء المصالح الإدارية والبعض لإحتواء المرافق العامة المحلية والبعض الآخر لإحتواء مرافق منتجة أو تلك المخصصة لإستقبال الجمهور مباشرة.

تحديد مفهوم المقاربة الحديثة لتسيير ممتلكات الجماعات الإقليمية يأخذ بعده الأساسي، بتحديد الأدوات التي تمكن من التسيير هذه الممتلكات إلى حد أمثل يعتبر

التلاؤم مع صفة الثبات كعقارات وصفة المتغير كمنقولات من الأساسيات في هذه المقاربة

وضع سياسة راشدة تساهم في تعديل وتغيير تخصيص و مردودية هذه الممتلكات يمر بمنهجية وبرمجة دقيقة تتبع خطوات معينة لعل أهمها ، جرد هذه الممتلكات بصفة شاملة و دقيقة وفق أساليب وطرق تمكن من بلوغ هذا الهدف ، و تصنيف هذه الممتلكات وفق معايير حديثة ومتطورة مع الأخذ بعين الاعتبار قيمة الممتلكات في السوق.

وضع نماذج و تصور بدائل لتثمين هذه الممتلكات بالإستثمار فيها بشكل مباشر أو غير مباشر أو بالتنازل عنها إذا إقتضى الأمر ذلك وإخضاع تسيير الأملاك العامة لأحكام خاصة بها.

رغم منح حرية تحديد الأتوات مقابل الخدمات التي تقدمها الجماعات الإقليمية إلا أن إهتمام المنتخبين بتثمينها ضعيف والدليل على ذلك قلة مداخيلها ،مبدئيا ولإعتبرات سياسية و إقتصادية وإجتماعية تطبق السلطات المحلية نظام أتاوى متدرج من مجانية الخدمات إلى تطبيق تسعيرة السوق⁽¹⁾ .

وضع الممتلكات المحلية تحت تصرف الجمهور مجانا بأسعار ضئيلة أو تخصيصها لفائدة خواص بدون وجه حق يشكل تقليل من مواردها، إهمال الإحصاء الدقيق للممتلكات وإعتماد أساليب تقليدية في تسييرها تشكل هي الأخرى عوامل تضعف مداخيل الممتلكات.

(¹) Hertzog. R .Leprix Du Service Public ,AJDA , ,n° special ,portant le thème "Le service public , unité et Diversité", Paris, juin1997,p59.

خلاصة الجزء الأول

رغم أن ظاهر مالية الجماعات الإقليمية تقني إلا أنها ذات أبعاد سياسية واقتصادية، مرتبطة بالمحيط القانوني و الاجتماعي و الإداري للجماعات الإقليمية، و مسار تطورها وبشبكة متداخلة لعلاقات مع أعوان متعددة ذات مصالح و رؤى مختلفة. المنظومة القانونية للجماعات الإقليمية رغم وحدتها، إلا أن التنوعات التضاريسية والسكانية و المناخية و الاجتماعية، تحدث إنشغالات و فوارق تميز البعض عن البعض الآخر .

يتطلب التكفل بهذه الإنشغالات توفير الإمكانيات المادية والبشرية والمالية بالأساس، تنصب دراستنا على طرق تمويل الجماعات الإقليمية من جهة، و كيفية تحقيق إستقلالية قراراتها في إطار اللامركزية، التي تجسد مبدأ الديمقراطية المحلية وتعترف بالخصوصيات المحلية .

ربط العلاقة المالية بين الجماعات الإقليمية و الهيئات المركزية ، برابطة الوصاية لتحقيق الإنسجام داخل الدولة الواحدة من جهة، و تمكن الجماعات الإقليمية من المبادرة لتنفيذ برامجها من جهة أخرى .

إن أهمية التمييز بين الوحدات المركزية واللامركزية على مستوى المالي بالأخص، من المفيد أن تحافظ الجماعات الإقليمية على هامش من الإستقلالية المالية لتحقيق إستقلالية قراراتها عن الهيئات الوصية ، في إطار وطني منسجم، حيث تنقلص أو تتسع حرية المبادرة بحسب نوع العلاقة بين الهيئات المركزية و اللامركزية .

ترك الحرية المطلقة للجماعات الإقليمية فيما يتعلق بتحصيل المداخيل والإنفاق قد يؤدي إلى إستقلالية مالية مطلقة، تنعكس بتفرد الهيئات المنتخبة بالقرار والبرنامج السياسي، مما قد يعرض وحدة الدولة لإنفصال أجزاء عنها ، كما أن التبعية المالية المفرطة عن طريق تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية في جزئها الأكبر بواسطة التمويل الخارجي قد يضيق أو يحد من حرية مبادرتها للتكفل بإنشغالات و إحتياجات المواطن المحلي .

يستلزم تقليص الفوارق بين الجماعات الإقليمية داخل الدولة الواحدة، إنتهاج سياسة مالية تدعم المداخل الخاصة لهذه الوحدات بترك هامش أكبر للتحكم في جبايتها ومداخل ممتلكاتها و الحق في التصرف في نفقاتها من جهة و توجيه المداخل الخارجية من إعانات وقروض لتقليص الفوارق و دعم جهود الهيئات الإقليمية وفق معايير مدروسة تحقق ذلك.

يعتبر التمويل الذاتي و المتضمن أساسا الإيرادات الجبائية و مداخل الممتلكات الخاصة للجماعات الإقليمية من أهم الدعائم التي تجسد إستقلالية الجماعات الإقليمية، نتناول هذا الجزء في فصلين، الفصل الأول يتعلق بالجباية الإقليمية و دعمها لإستقلالية الجماعات الإقليمية كمورد يضمن قدر أكبر من الإستقلالية للجماعات الإقليمية و قابل للتطور عبر الزمن وفي الفصل الثاني نتطرق إلى المداخل الخاصة كمورد يدعم هذه الإستقلالية ومن ثم يستلزم تثمينه.

تساهم الضرائب على تنوعها وتصنيفاتها في توفير مداخل خاصة للجماعات الإقليمية إلا أن إرتباط البعض منها بضرائب الدولة عن طريق نسبة مضافة كما هو الحال بالنسبة للسنتيمات الإضافية في فرنسا ، وأتلك المقتطعة كجزء من ضريبة الدولة قد يحد من تمكين مسيري الجماعات الإقليمية من هامش الحرية الممنوحة لهم على اعتبار أن الممول يتدخل دائما و يتحكم في قرارات الهيئات المستفيدة ، أما الضرائب المستقلة عن ضريبة الدولة قد لا تشكل موردا معتبرا ، يخشى إستعمالها و إستغلالها ضد فئات معينة أو ضد أقليات من قبل السلطات الإقليمية كتجاوزات في إستعمال السلطة لتحقيق أهداف سياسية أو غيرها⁽¹⁾.

تثار المسائل التي تخص المورد الرئيسي الثاني للتمويل الذاتي للجماعات الإقليمية، والمتمثل في منتج تسيير الممتلكات الخاصة ، مسألة تثمينها سواء عن طريق المحافظة عليها و صيانتها وتأهيلها، أو إدارتها و تأجيرها، تشكل عمليات إقتنائها والتنازل عنها وإعادة إستعمال الأموال المترتبة عليها عاملا مهما في المحافظة على ممتلكات الجماعات الإقليمية، لذا نجد المشرع الجزائري من خلال التنظيم ألزم هذه الأخيرة بإعادة

(1) أنور عبد السلام القباني ، الضرائب المحلية في التشريع المصري و المقارن، مرجع سابق ، 1943 ، ص.17.

استعمال أموال الممتلكات المتنازل عنها بالبيع في إقتناء ممتلكات أخرى أو إقتناء تجهيزات، وفي رأينا هذا غير كافي يستلزم النص عليه عبر التشريعات بحصر إعادة استعمال الأموال باقتناء عقارات احتياطية .

يعتبر دعم الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، من المسائل التي تتطلب التفكير في تمويل الإختصاصات و المهام الموكلة للجماعات الإقليمية، و في نفس الوقت بمثابة الشرط الذي يحقق مبدأ اللامركزية و يجسد الديمقراطية المحلية .

تأخذ الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية بعدا قانونيا يتحقق بالإعتراف لهذه الأخيرة بحرية القرار في مجال فرض و تحصيل الإيرادات والإلتزام و دفع مبالغ النفقات ، و بعدا ماليا يتمثل في إمكانية الجماعات الإقليمية من تأمين نفقاتها بواسطة مواردها الخاصة .

تعاني الجباية المحلية كمورد ذاتي يحقق الإستقلالية من صعوبات تتمثل أساسا في حالة لجوء الدولة لتقليص الضرائب مما ينعكس سلبا على مالية الجماعات الإقليمية، سواء تعلق الأمر بتقليص الجباية التي تستفيد منها بمفردها أو مقاسمة مع الدولة وباقي الهيئات الإقليمية والهيئات المركزية، كما هو الحال بالنسبة لتخفيضات معدلات الرسم على النشاط المهني و الرسم على القيمة المضافة .

حصة الضرائب التي تستفيد منها البلديات مقاسمة مع الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية ذات القيمة و المردودية العالية ضئيلة كالرسم على القيمة المضافة والجباية البترولية التي لا تستفيد منها البلديات بصفة مباشرة .

يضعف عدم النص دستوريا كما هو الحال في فرنسا على حرية الإدارة و التسيير، ووجود حصة معتبرة من الأموال الخاصة و بالدرجة الأولى المداخيل الجبائية لتأمين الإستقلالية المالية من الإعتراف للجماعات الإقليمية بالإستقلالية، يقرر الوضع الحالي في الجزائر تأسيس الضرائب بصفة عامة و الضرائب المحلية بصفة خاصة من قبل السلطة التشريعية ، يتم تحصيلها و مراقبة تنفيذها من قبل مصالح الدولة حصريا .

لا يسمح هذا الوضع للهيئات المحلية من التحكم في أهم مورد مالي يجسد إستقلاليتها المالية، إلا في حدود ضئيلة جدا ، كما هو الحال بالنسبة لرسوم رفع النفايات المنزلية في إطار هوامش تحدد الحد الأدنى و الأقصى .

توصلت الدراسات المحللة للجباية المحلية إلى عدم قدرة الجماعات الإقليمية على التمويل الكلي نفقاتها رغم الدعم الذي قد تقدمه مداخل الممتلكات الخاصة للرفع من حصة الأموال الخاصة في تركيبة الميزانية المحلية لما لها من ميزة حرية تحديد الأسعار و حرية التصرف و الإستعمال مقارنة بالجباية المحلية ، تؤكد أغلب الدراسات أن الأموال الخاصة لا تكفي وحدها في تمويل الإحتياجات المحلية المتزايدة و المتعددة و بالنظر إلى الفوارق في الوعاء الضريبي ما بين البلديات .

يتطلب رفع حصة الأموال الخاصة في تركيبة الميزانية المحلية ، التفكير في سياسة محكمة تعيد النظر في أسس الإقتصاديات المحلية لتوسيع وعائها الضريبي و تبني إجراءات توازن بين المردودية الضريبية من جهة و قدرات المساهم من جهة أخرى .
دعم مداخل الممتلكات الخاصة بتمينها بكل الأساليب الممكنة . لأن الوضع المالي الحالي للبلديات يؤكد ضرورة التعجيل بالتكفل برفع مستوى أموالها الخاصة ، الدليل على ذلك 1100 بلدية عاجزة من أصل 1541 بلدية .

يصبح من الضروري اللجوء إلى التمويل الخارجي لدعم الإستقلالية المالية بشروط تؤمنها .

الجزء الثاني

التمويل الخارجي دعم أو تقليص
لهامش إستقلالية الجماعات الإقليمية

يشمل التمويل الخارجي طبقاً لأحكام قانون البلدية المساهمات و الإعانات التي تمنحها الدولة والجماعات والمؤسسات العمومية ، التي بتزايد حجمها بتزايد إحتياجات للبلديات لكأموال تكميلية تساعد على تدعيم استقلاليتها، يدخل ضمن هذا التصور نوع العلاقة بين الدولة و الجماعات الإقليمية المبنية على تقاسم الأموال العامة من أجل تحقيق مصالح عامة ، وتهدف إلى نفس الغاية.

تشكل القروض العامة وسيلة إضافية للتمويل الخارجي تدعم إستقلالية الجماعات الإقليمية وبالأخص في مجال النفقات الإستثمارية.

يتطلب البحث والدراسة الدقيقة لكيفية توزيع هذه الإعانات بين الجماعات الإقليمية وفق معايير تحقق الموضوعية و الحياد والعدالة والنجاعة للمستفيد منها .

نتطرق في ما يلي إلى التمويل الخارجي من إعانات باعتبارها وسيلة تمويل تكميلية أساسية وضرورة لإعادة النظر في كيفية استخدامها ، ثم إلى القروض باعتبارها وسيلة إضافية تساهم في تدعيم الإستقلالية الجماعات الإقليمية، وضعف اللجوء إليها، و إلى أنواع المؤسسات التي تتكفل بتقديم إعانات لتكملة تمويل الجماعات الإقليمية و بالأخص الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

على إعتبار أنه لا يمكن للتمويل الذاتي تغطية كل النفقات الخاصة بالجماعات الإقليمية، يكمله التمويل الخارجي كما يمكن من تقليص الفوارق بين الجماعات الإقليمية ، فمن الضروري على الجماعات الإقليمية إدماج التمويل الخارجي في نظامها التمويلي ، وإستخدامه لدعم الإستقلالية أو بالعكس قد يدعم التبعية.

الفصل الأول

إعانات الدولة للجماعات الإقليمية

تهدف الإعانات إلى تكملة تمويل الجماعات الإقليمية و التخلص أو التقليل من التكدف بأعباء معينة عن و ليس الهدف دائما إعطاء الحرية لهيئات إقليمية أدنى من الهيئات المركزية ، قصد التكدف بالإحتياجات المحلية المتنوعة و المتزايدة التي تتطلب أموالا كبيرة ، تحقق الإعانات أهدافا أخرى كتحقيق التوازن بين مختلف الجماعات الإقليمية، التي تتميز عن بعضها البعض بفوارق في الموارد المالية ، تحضر الإعانات الجماعات الإقليمية للإنخراط في تحقيق المخططات و السياسات والأهداف المسطرة و طنيا ،يسمح إنجاز الإستثمارات المحلية من ; تهيئة الإقليم المحلي والمساهمة في تطوير و تنشيط الإقتصاديات المحلية بواسطة إعادة توزيع المؤسسات الإقتصادية العامة والخاصة ، إلى تطور الوعاء الضريبي للجماعات الإقليمية الأقل تحصيلاً للموارد الضريبية .

يمكن التساؤل عن دور الإعانات المقدمة من طرف الدولة كطريقة مباشرة أوغير مباشرة لتدخل الدولة ؟ والتساؤل عن أثر الإعانات على التسيير الحر للجماعات الإقليمية و إستقلاليتها ؟.

الإجابة على هذه التساؤلات مرتبطة بمدى توفر الجماعات الإقليمية على الموارد المالية الذاتية ، ومدى تمكنها من التسيير بحرية .التساؤل عن حجم هذه الإعانات وحصتها أونسبتها في تركيبة الميزانية المحلية تمكن من تقييم درجة إستقلالية الجماعات الإقليمية.

تعتبر الإعانات المالية من الدولة إلى الجماعات الإقليمية عامل لدعم الإستقلالية وهذا من منظور أنها وسيلة تكميلية للتمويل تدعم التمويل الذاتي لا تحل محله ولا تلغيه . نتطرق إلى الإعانات المالية كدعم لإستقلالية الجماعات الإقليمية، وكمفهوم متعدد المعاني في المبحث الأول، في المبحث الثاني نتطرق إلى الإعانات الإقليمية باعتبارها عامل تكميلي للتمويل المحلي، و إلى الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية كمؤسسة لتوزيع الإعانات في المبحث الثالث.

المبحث الأول: توزيع الإعانات

لا يمكن للجماعات الإقليمية الاعتماد كلياً على التمويل الذاتي لإنجاز المشاريع الخاصة بتقديم الخدمات العامة نظراً لضخامة الأموال التي تتطلبها ، في بعض الأحيان ونظراً للتفاوت بين البلديات في القدرات الكامنة والفعلية للتحصيل الضريبي ولمداخل الممتلكات الخاصة من ثم يأخذ التمويل الخارجي بما فيه من إعانات من طرف الدولة ، بعدا يساهم في دعم إستقلالية الوحدات الإقليمية إذا ما وُظف بشروط تبعد الخضوع والإرتباط الكلي بالهيئات المركزية .

يساهم التمويل الخارجي من جهة في التحفيز على التسيير الحسن للمصالح العمومية الإقليمية، إذا ما ربطت الإعانات بتحسين الأداء للهيئات المنتخبة ، و من جهة أخرى تمكن الإعانات من تقليص الفوارق بين الوحدات الإقليمية ، إضافة نسق على نسيج الدولة الواحدة ، يتطلب ذلك إستعمال معايير متعددة ومركبة لمقاربة واقع الجماعات الإقليمية من حيث الفوارق في القدرات المالية والإمكانات الكامنة.

تقل في حالات معينة الإعانات من إستقلالية الجماعات الإقليمية وتضعفها، لكإحداث هيئات جهوية أو مستويات فوق مستوى الجماعات الإقليمية بدافع التنسيق أو العقلانية في التسيير لأنها تترتب إجراءات أكثر تعقيد . ترفض الإعانات في حد ذاتها لتناقض بين الإعانات و قاعدة الأموال الخاصة ، كما أن الدولة تحبذ تقديم الإعانات عبر هيئات أخرى تابعة لها كالمؤسسات العمومية عوض هيئات مستقلة و لو نسبياً (1)، مما يؤثر على الإستقلالية بسبب الإجراءات الإدارية البيروقراطية التي تعتمدها .

يتعدد مفهوم الإعانة من الناحية النظرية والتشريعية ، يقول الأستاذ ر. هرتزاك في مؤلفه (2) إن حجم الإعانات يتناسب عكسياً مع تدقيق المفهوم، لذا نجد أن هذا المصطلح يحمل عدة تسميات كالإعانات والتحويلات والمنح والمساهمات والتخصيصات والتوزيعات... الخ وفي رأينا أن تعدد هذه المصطلحات تشير لعدم الدقة في تحديد المفهوم .

من جهة ولكن من جهة أخرى يوحي بنوع العلاقة التي تربط الدولة كجهاز مركزي بالوحدات الإقليمية، يشير إختيار تعابير كالتحويلات و المساهمات إلى علاقة مبنية على

(1) Said Benaissa ,L' aide de l Etat aux collectivités locales , opu,Alger,1983, p. 27.
(2) R.Hertzog, Lineament d' une théorie des subventions , in Revue, EFP, n° 23, Paris,1989, p.4.

تقاسم الأموال العامة بين مختلف مستويات الإدارات المركزية والإقليمية، تشير المصطلحات كالإعانات والمنح إلى علاقة تسلسلية وعلاقة خضوع للإدارة المركزية. يعتبر التفريق بين استعمال مصطلح المنح الذي يمنح أموال بمحض إرادة السلطة المانحة مع تقييد استعمال هذه الأموال في مجالات محددة و خاصة، يمنح الإعانات بصفة آلية و بدون تخصيص معين للإستعمالات (¹)، مثال على ذلك الإعانات المخصصة في إطار مخططات التنمية البلدية ، أما بالنسبة لإعانات مقيدة التخصيص فإن إعانة التوازن لقسم التسيير لميزانية البلديات تعتبر تجسيد لهذا النوع من الإعانات. مما سبق يمكن تعريف التمويل الصادر عن الدولة " بدفع بدون مقابل من هيئة عمومية إلى هيئة عمومية أو خاصة أو لأفراد وعلى المستفيدين استعمال هذه الأموال بحرية محدودة نسبياً" (²). يعرف التمويل الصادر عن الدولة بالنظر إلى النظام التمويلي و الغاية من استعمال هذه الأموال.

حصر نظام التمويل الصادر عن الدولة في بعض الصناديق المالية و على رأسها الصندوق المشترك لتمويل الجماعات المحلية و إعانات بعض الوزارات وبالأخص وزارة الداخلية والجماعات الإقليمية، في غياب جهاز متخصص في منح الإعانات للجماعات الإقليمية، و قلة الدراسات المتعلقة بكيفية منح الإعانات و تدقيق المعايير المستعملة والتصور الشامل الذي يأخذ بعين الإعتبار جميع المتدخلين والكيفيات والمبالغ الممنوحة للجماعات الإقليمية، يصعب من تحقيق عدالة إعادة توزيع الأموال العمومية .

زيادة المهام و التكاليف الملقاة على عاتق الجماعات الإقليمية، يستلزم ضرورة تطوير معايير توزيع الإعانات والمنح الصادرة عن الدولة ، ما فتئت الجماعات الإقليمية تلجئ إليها للتكفل بمهام وتحقيق مصالح عامة متنوعة ومتعددة و في بعض الأحيان إنجاز إستثمارات عامة لمواجهة أعباء محتملة والتكفل بمرافق عامة جديدة، يستوجب زيادة في حجم التمويل المحلي.

R.Hertzog ,Idem, p. 7. (1)

R.Hertzog ,Idem, p. 6. (2)

تتمثل الموارد الخارجية النهائية للجماعات الإقليمية في مساهمات الدولة لتغطية نفقات التسيير أو التجهيز والإستثمار أو لتعويض الأعباء التي قد تفرضها الدولة بمناسبة تحويل إختصاصات للجماعات الإقليمية في شكل إعانات لهذه الجماعات الإقليمية. تتطلب الطبيعة المحدودة للتمويل الذاتي إدماج التمويل الصادر عن الدولة في النظام التمويلي للوحدات الإقليمية، مما يفترض قبول الدولة لمنح أموال مكملة قصد التكفل بمهام ومصالح إضافية ، دراسة طرق التمويل الصادر عن الدولة و ضرورة زيادة هذه الأموال بإعتماد جوانب مرتبطة بمعايير توزيع هذه الإعانات والمنح بما يحقق التوازن والعدالة و يمكن من إعطاء فكرة عن وضعيتها .

المطلب الأول : حساب توزيع الإعانات

تخضع مبالغ الإعانات الموجهة للجماعات الإقليمية في توزيعها لطرق حساب ولمعايير محددة، لعل من أهمها القواعد التي تأخذ بعين الإعتبار إعتداد الحكومة أثناء إعداد الميزانية وتوزيع الإعتمادات المخصصة للجماعات الإقليمية على القواعد والإعتمادات المخصصة سابقا والصادرة بخصوص منح الإعانات للجماعات الإقليمية. ربط التخصصات بتطور القدرة الشرائية ، والإنشغالات التي تهم المعدي في لميزانية الدولة والبرلمانيين في السلطة التشريعية ، هذا الإنشغال يكون إيجابيا في فترات النمو الإقتصادي بينما يشكل خطر يؤدي إلى تزايد النفقات العمومية للدولة في فترات الإنكماش الإقتصادي ، من الأنجع إعتداد مؤشرات تتلاءم و فترات الإزدهار والإنكماش الإقتصادي و تحافظ على التوازن حتى يدعم التمويل الخارجي التوازن المالي وفي نفس الوقت لا يؤدي إلى الزيادة في الإنفاق العمومي على المستوى الوطني .

نجد في فرنسا مثلا لتحقيق هذا الهدف و منذ سنة 1994 ربط الإعانات الإجمالية للتسيير بإعتمادات السنة السابقة وفق المؤشرات التالية : متوسط التطور السنوي لأسعار مواد الإستهلاك الخاصة بالأسر (ما عدا أسعار التبغ لسنة التوزيع) و نصف معدل تطور الناتج الداخلي الخام معبرا عنه بالمبلغ الإجمالي للسنة الماضية (1) .

Joel Bourdin, Les Finances Communales, ECONOMICA, France, 4^{ème} édition, France, 2008, p.191. (1)

فيؤخذ بعين الإعتبار التطور الحقيقي لمستوى تطور الأسعار و تطور الناتج الداخلي الخام ، أثناء توزيع الإعتمادات المخصصة لإعانات التسيير خاصة ، يوزع في حالة التطور الإيجابي للمؤشرات المذكورة الفارق الإيجابي على المستفيدين من إعانة التسيير الموجهة للجماعات الإقليمية و يقتطع في حالة وجود فارق سلبي كتسوية من ميزانيات السنة المقبلة.

الفرع الأول :م عدلات توزيع الإعانات

تعتمد جملة من المعدلات لتوزيع مبالغ الإعانات المخصصة للجماعات الإقليمية، بالنظر إلى القدرات المالية أو الضريبية أو بالنظر إلى عدد السكان و المساحة الإجمالية للإقليم المحلي أو بالنظر إلى عدد و نوعية المرافق و الخدمات المقدمة للمواطن المحلي، و توظف في هذا المجال مجموعة من المفاهيم المالية ، إلا أن النظام الحالي الخاص بالإعانات لا يستفيد من إستخدام هذه المعدلات رغم أهميته في التوزيع الأمثل، نتناول فيما يلي البعض منها .

القدرة الضريبية ، تقلص الفوارق بين الجماعات الإقليمية بواسطة الإعانات المالية لقسم التسيير يُخذ بعين الإعتبار بالقدرات الضريبية لكل جماعة محلية ومؤشر القدرة الضريبية لكل مواطن محلي ، ينبئ المعيار الأخير على القدرة الضريبية ، تمكن القدرة الضريبية للبلدية من تقييم الموارد التي تساهم بها الضرائب في تركيبة ميزانية البلديات (الرسم العقاري ، الرسم على النشاط المهني) .

يطبق متوسط المعدل الوطني الخاص بهذه الضرائب للسنة السابقة كأساس لحسابها، قد تخفض من هذا الأساس الإعفاءات التي تقررت على مستوى البلديات أما بعض التخفيضات الأخرى المقررة محليا كما هو الحال بالنسبة للرسم على النشاط المهني قد تضاف لهذا الأساس الضريبي لأنها حوافز ضريبية تساعد على تشجيع نمو الإقتصاديات المحلية .

يحسب متوسط المعدل الوطني للقدرة الضريبية لكل ضريبة على حدى ،بقسمة مجموع المداخل التي تحصلها البلديات من هذه الضريبة على الأساس الضريبي لها ،لا يسمح مبلغ القدرة الضريبية بمقارنة دقيقة ما بين القدرات الضريبية للبلديات على المستوى

الوطني ،لذا يلتجئ إلى معدلات مرتبطة بالقدرة الضريبية بالنظر إلى عدد السكان و إلى القدرة الضريبية بالنظر إلى مساحة الإقليم لتدقيق المقارنة ما بين البلديات .

القدرة الضريبية بالنظر إلى عدد السكان ، يتم حساب القدرة الضريبية لكل مواطن ولكل بلدية ،بقسمة مبلغ الأساس الضريبي الخام لكل ضريبة محلية على متوسط المعدل الوطني الخاص بكل ضريبة محلية على عدد سكان كل بلدية .

تحسب الفوارق ما بين قدرات بحسب كل مواطن ، و ت ربط الفوارق في القيم المعدلة بمعامل متوسط المعدل الوطني الخاص بكل ضريبة ،يمكن التعرف على الأساس الضريبي بحسب كل مواطن بمقارنة القدرات الضريبية بحسب كل مواطن ،ومن ثم مقارنة القدرات الضريبية لكل بلدية.

القدرة الضريبية بالنظر إلى مساحة الإقليم ، يؤخذ بعين الإعتبار المساحة المعبر عنها بالهكتار ، ويحسب معدل القدرة الضريبية بحسب المساحة .يشير هذا المعدل إلى القدرات المالية الضريبية للنفقات بحسب مساحة إقليم كل بلدية ، يفتقد المؤشر إلى النجاعة بالنظر إلى عوامل أخرى تتعلق بالإتفاق كالتهيئة العمرانية و مشاريع حماية البيئة وعدد ونوعية الخدمات التي تقدم للمواطن المحلي بواسطة المرافق العامة المحلية ، يؤثر ربط البلدية بشبكات و قنوات ووسائل الإتصال من الناحية المالية على ميزانية الجماعات الإقليمية .

المقدرة المالية ، تساوي المقدرة المالية ، المقدرة الضريبية زائد الإعانات الجزافية المقدمة من طرف الدولة للسنة السابقة ، يعتمد المؤشر لحساب معادلة التوزيع للإعانات على البلديات الموجهة لقسم التسيير، تحسب المقدرة المالية بحسب كل مواطن ، بقسمة المقدرة المالية على عدد سكان البلدية المعنية .

الجهد الضريبي ، يستعمل معدل الجهد الضريبي لتقييم المجهودات التي تقوم بها البلدية فيما يتعلق بالضرائب و الرسوم ذات الأثر المباشر على ميزانية الأسر، التي تسمح القوانين بالتصويت على معدلاتها في إطار الهوامش المنصوص عليها ،كما هو الحال في فرنسا بالنسبة للرسوم على العقارات المبنية و الغير مبنية والرسم على السكن ،و كذا الرسوم والأتاوات المطبقة على رفع القمامات المنزلية يتم حساب المعدل وفق معادلات

رياضية يترجم هذا المعدل المجهود⁽¹⁾ الذي تبدله البلديات في الإعتماد على الموارد الخاصة مما يؤهلها لأن تتلقى إعانات تتناسب والمجهودات المبذولة .
يمكن الحد من التأثير السلبي الذي قد ينشأ من جراء تصويت البلديات على معدلات ضريبة مرتفعة تنقل أعباء المساهم المحلي بوضع حد أقصى لتطور هذا المؤشر⁽²⁾ .

الفرع الثاني: معايير توزيع الإعانات

تستوجب الاختلافات بين الجماعات الإقليمية من حيث المساحة و عدد السكان وبعض الخصوصيات التضارسية والمناخية ومن حيث طبيعتها الريفية والصناعية أوالخدماتية ، و كذا من حيث توفرها أو ضعف وعائها الضريبي أثناء تقديم الإعانات ، على الدولة إتخاذ إجراء ضروريا مناسبا لتقليص الفوارق بين الجماعات الإقليمية، بلعتماد معايير تحد من الفوارق و تحقق العدالة في نفس الوقت بين الجماعات الإقليمية.
تحدد المعايير تبعا للأهداف المتوخاة من منح الإعانات ؛فالإعانات التي تمنحها الدولة قد تهدف لتعويض الجماعات الإقليمية عن الأعباء التي تنجر عنها مهام واختصاصات تتكفل بها الجماعات الإقليمية، أو تقديم إعانات لإنجاز إستثمارات التي تتطلب أموال كبيرة، أو لمساعدة الجماعات الإقليمية العاجزة لتغطية نفقات التسيير أو التجهيز .

يلتجئ إلى الإعانات لتمويل زيادة الأعباء على الجماعات الإقليمية أو بمناسبة تعويض التخفيضات والإعفاءات الضريبية ، تقلص الإعانات الفوارق بين هذه الجماعات الإقليمية، تمنح مثلا م عادلة التوزيع تمنح سنويا للبلديات لتوازن قسم التسيير نتيجة عدم نحصيل الإيرادات الكافية لتغطية نفقات قسم التسيير .

تعكس معايير التوزيع نوع العلاقة بين الدولة والوحدات الإقليمية، مما يتطلب تحديثها بما يستجيب لتطورات المحيط ا لإقتصادي والإقليمي والسياسي للجماعات الإقليمية،لتحقيق العدالة و النجاعة في تسيير الشؤون العامة، سواء تعلق الأمر بنفقات التسيير أو التجهيز والإستثمار لمواكبة تطور الخدمات العامة، يمر بتحديد أهداف تمويل

(1) Michel .Bouvier, Les Finances Locales ,2006,op.cit ,p.108.

Idem, p.109. (2)

الدولة و التفكير في رصد الأموال ،قصد زيادتها ومن ثم البحث عن معايير التوزيع بين الجماعات الإقليمية.

إستعمال معايير توزيع الإعانات بين جماعات إقليمية م ختلفة، قد تجمع بين عدة معايير مرة واحدة ، من هذه المعايير; الإيرادات ال محلية الفعلية، النفقات المحققة، عدد السكان، عدد الجماعات الإقليمية، بعض معاملات التسيير، الإحتياجات الخاصة للخدمات العامة، تكلفة تقديم الخدمات العامة، مستوى تطور الجماعات الإقليمية¹،ومن بين المعايير المستعملة في بعض الدول (تونس) مثلا معيار السكان والإيرادات الجبائية. تمنح لجميع البلديات حصة أو مبلغ من المال بالتساوي للحد من الأثر والفوارق التي قد تحدثها المعايير الأخرى لثمعيار عدد السكان و التي تفضلها البلديات ذات التعداد السكاني الكبير.

تعويض إستعمال معيار عدد السكان بالأعباء المرتبطة بعدد السكان ،يمكن تدقيق هذا المعيار بإدراج معايير فرعية كتصنيف السكان حسب السن والطبيعة الريفية أو الحضرية حسب تموقع السكان أو مستوى مداخل السكان.

ينسجم إختيار المعايير مع الأهداف المتوخاة و لإختصاصات والمهام الممنوحة للجماعات الإقليمية التي من الطبيعي أن تتكفل بها . يلتجئ في بعض الأنظمة الدولية الحد من الفوارق التي يحدثها إستعمال معيار السكان بمفرده إلى معايير أخرى، كطول شبكة الطرقات التي تتكفل البلديات بصيانتها أو الإنارة العمومية أو عدد التلاميذ المتمدرسين وكثافة السكان والضروريات التي يحتاجها السكان والمؤشرات المتعلقة بتكلفة اليد العاملة.

يتطلب إستعمال هذه الجملة من المعايير تسييرا يستعين بالإعلام الآلي والأداة الإحصائية وتحديث المعلومات دوريا وتكييف هذه المعايير وفق الأهداف المتوخاة . من المفترض أن تميز المعايير بالبساطة يحقق تدقيقها وإرفاقها بمعايير أخرى أكثر عدالة و نجاعة، و بالنظرا لحجم الأموال التي تمول الجماعات الإقليمية المتزايدة والكبيرة بمقابل إختصاصات الجماعات الإقليمية المتزايد أيضا.

Said Benaissa , Aide de L'Etat aux collectivités locales , op.cit, pp 3 .(1)

يعتمد معيار الثروة المتمثل في الجباية الإقليمية المحصلة خلال السنوات الثلاثة الماضية أو لفترة معينة أطول ، بالأخص الرسم العقاري أو الرسم على النشاط المهني أساسا، يهدف لتحفيز البلديات على تحصيل الموارد الجبائية، يحد المعيار من آثار بعض الإجراءات على المستوى المركزي كمسح الديون الضريبية (¹) أو التخفيف منها وإعفاء فئات أو تعديل النسبة المطبقة، مما يحدث وضعا يفقد البلديات جزءا من مواردها دون ربطه بحجم التحصيل الجبائي.

يتكفل المحاسب البلدي (قباضة الضرائب) بإعتباره عون الدولة بالتحصيل الضريبي للضرائب على العقارات المبنية و الغير المبنية ، يتوقف حجم التحصيل على مجهود البلديات كما يتوقف على مجهود المحاسب البلدي و نجاعته في التحصيل. يرتفع تحصيل البلديات التي تحتوي على حضيرة كبيرة من السكنات و تضعف من مركز البلديات التي ليس لديها حضيرة كبيرة من السكنات، يقلل الإعتماد على أنواع أخرى من الضرائب و الرسوم كأماكن التوقف و حقوق الأسواق و التي يتم تحصيلها من طرف البلديات مباشرة ، من هذه الفوارق و يحقق أكثر عدالة و نجاعة و يحد من الفوارق بين مختلف البلديات الكبيرة والصغيرة والريفية و العمرانية لكن الإعتماد على نوع واحد من هذه الضرائب كمعيار للحصول على الإعانات يؤدي بالبلديات إلى توجيه مجهودها نحو نوع معين من الضرائب والتقليل من جهودها في تحصيل الضرائب الأخرى .

يعتمد المشرع الجزائري على معايير تأخذ أساسا بعين الإعتبار مداخل البلديات وعدد السكان بالدرجة الأولى و بالتالي لم يكن عامل التحصيل الضريبي جزءا من العملية التحفيزية على التحصيل الضريبي يظهر من خلال الوثائق المطلوبة من قبل الهيئات المركزية بمناسبة طلب إعانة معادلة لقسم التسيير كما هو مقرر في التعليمات (IC 2).

لا تتوفر بعض البلديات على وعاء ضريبي كبير أو ليس لها مخزون مهم من الضرائب يبقى مجهودها للتحصيل قليلا، بينما بلديات أخرى التي تتوفر على وعاء ومخزون ضريبي ، تحصل بمجهود أقل على حجم ضريبي معتبر بدون أن يكون هناك جهد خاص مبذول لتحصيلها ، إعتماد معايير أكثر تعقيد و تتطلب تسييرا خاصا يحقق

(1) بلس شاوش بشير ، المالية العامة ، مرجع سابق ، ص. 186 .

أكثر عدالة و نجاعة وفعالية، و أخذ بعين الاعتبار المجهود المبذول والمخزون الضريبي للتقليل من الفوارق بين البلديات، بذل جهد في تدقيق الإحصائيات و إستعمال الإعلام الآلي لتجميع وتحليل و معالجة المعطيات ، مراعاة حجم الإعانات بالنظر إلى المداخل الخاصة بالبلديات، للتوافق بين التمويل الداخلي والخارجي .

المطلب الثاني :الإعانات و نجاعة تسيير الجماعات الإقليمية

تدقيق معايير لتوزيع الإعانات من الدولة إلى الجماعات الإقليمية تمكن من إلغاء الفوارق بينها بدقة ،تحقق التناسق الكامل على مستوى إقليم الدولة الواحدة والدليل على ذلك أن تجارب الدول و بالأخص تلك التي لديها تجربة طويلة في هذا الميدان (فرنسا) حيث مازالت تعدل في معايير توزيع الإعانات و تركيب معايير متعددة بطريقة معقدة و بإستعمال التكنولوجيات الحديثة كالإعلام الآلي لمقاربة واقع فوارق الجماعات الإقليمية⁽¹⁾ .

الفرع الاول :تطوير معايير التوزيع

لا تتوفر جميع البلديات في نفس الدولة على مستوى متساوي من المداخل ،لتحقيق التوازن وإضفاء نسق على مجموع بلديات الدولة توضع معايير لتحسين توزيع إعانات الدولة لإعانة البلديات للقيام بمهامها⁽²⁾ . يعين تعويض الفوارق بين البلديات⁽³⁾ ، والتحفيز على تسيير أكثر نجاعة وفعالية، وتقديم إعانات من الدولة للبلديات لتأدية مهامها ، لأن حجم الأعباء يتطور بتزايد عدد السكان يستلزم تعويض بعض الأعباء الخاصة.

تكون الإعانات و التكاليف أكبر كلما كان حجم البلديات أكبر من ناحية عدد السكان و المساحة أو الجانب العمراني ،لذا يجب التفكير في معيار يأخذ بعين الاعتبار حصة كل مواطن بالموازاة مع عدد سكان البلديات ككل أو منح البلديات الكبرى حصة مالية أو تفضيلها قصد التكفل بالتزايد السكاني، يساعد إجراء دراسة دقيقة ، وربطها بدراسة ميزانية البلديات بالنظر إلى عدد السكان في كل بلدية، و لحجم أموال البلدية ، والأخذ بعين الاعتبار بعض النفقات المرتبطة بتزايد السكان وحجم البلديات ، لأن النفقات العادية

(1) M Bouvier , finances locales ,2006, op.cit , p. 110 .

(2) N. Belaid ,Autonomie et mutation récente dans les finances municipales , op.cit , p. 145 .

(3) Graba Hachemi , Les ressources fiscales des collectivités locales ,op.cit, p p. 35 ,36 .

تكون أكثر في البلديات الكبيرة من البلديات الصغيرة الحجم ، مما يتطلب حصر الإحتياجات وتوفير الموارد تبعاً لذلك.

تجعل عوامل أخرى الوضع المالي للبلديات صعباً ، كطول شبكة الطرقات و عدد المركبات التي تنتج نفايات، والمنشآت ذات تكلفة كبيرة للصيانة وتقديم الخدمات أو عدد المدارس والأقسام و التلاميذ الذين تتولى البلديات التكفل بهم وما تتطلبه من صيانة وتجهيزات وأدوات، وبعض العمليات كتهيئة الأحياء الشعبية والمصاريف الخاصة بصيانة و إنجاز قنوات صرف المياه المستعملة و رمي النفايات ...إلخ ، تتطلب توفير موارد كبيرة .

يمكن مقارنة أو تعويض البلديات على أساس طبيعتها العمرانية أو الريفية أو المناخية (ساحلية، هضاب عليا ،صحراوية) و التي تفرض طبيعة مناخها وتضاريسها مواجهة أعباء خاصة (التشجير ، التهيئة العمرانية ...إلخ) ، بعض الظواهر كإنتشار الأحياء الفوضوية أو تكاثر الأحياء الشعبية ينجر عنه ضرورة تحقيق إستثمارات و نفقات خاصة والمساهمة في تكلفة بعض الأعباء أو غيرها ، تتحمل البلديات النفقات المترتبة عليها.

يصعب تطبيق المعيار المتعلق بالدخل الشخصي لتوزيع إعانة معادلة التوازن بين البلديات، نظراً لصعوبة الحصول على المعطيات الخاصة به ، و لعدم دقتها ، لذا يجب العمل على الحصول على المعطيات واستعمال المقاربات الأكثر واقعية أو استعمال مؤشرات أخرى، كمقاربة مدخول الضرائب المباشرة أو نفقات الاستثمار والتجهيز .

يتناقص حجم الضرائب المباشرة بتناقص عدد السكان ،بينما الضرائب الغير المباشرة لا تتغير كثيراً لأنها مرتبطة بالإستهلاك ، يمكن تعويض البلديات التي يقل دخلها من الضرائب المباشرة بالنسبة لكل مواطن عن حد معين ، يحدد بموجب دراسات مفصلة و دقيقة على المستوى الوطني.

مقارنة المداخل الضريبية ببعض النشاطات على الرغم من أهميتها إلا انها

تتطلب التكفل بمصاريف وأعباء تحدثها هذه النشاطات، لذا من المفيد مقارنة هذه

المداخل بالأعباء التي تتجر عن هذه النشاطات و تحدث آثار سلبية على البيئة والتنمية المستدامة.

تكلفة التحصيل المرتفعة لا تحقق المردودية الضريبية، هناك فارق من حيث القيمة الإيجارية بين البلديات الكبيرة و الصغيرة بالنسبة للعقارات ذات القيمة المماثلة، يجب التفكير في تعويض مناسب للبلديات التي يقل حجمها عن البلديات المتوسطة ، يتطلب تحديد حجم البلديات دراسات دقيقة ومفصلة لمعرفة القيمة الإيجارية للعقارات المماثلة ومن ثم تحديد المبلغ المناسب للتعويضات ، تطوير معايير التوزيع بالنظر إلى الحالات المذكورة يساعد على التحفيز على التسيير الفعال .

الفرع الثاني : الإعانات عامل لنجاحة التسيير

تأكد نوع العلاقة بين الإعانات الممنوحة من الدولة على الإستقلالية الإقليمية والنجاحة في التسيير ، والإستعمال الأمثل للموارد المالية من اللجوء إلى طلب إعانات مالية ويوفر موارد ذاتية تستغني بها عن مساعدة الدولة ،تدعم إستقلاليتها المالية إلا أن قياسها صعب نوعا ما، دراسة تجارب بعض الدولة تكون مفيدة في هذا المجال للوقوف على علاقة نجاحة التسيير المحلي بإستقلالية الجماعات المحلية (1)، و معرفة آثار إعانات الدولة على إستقلالية الجماعات الإقليمية.

يتغير التسيير المحلي حسب الأنظمة و الدول حجم و طبيعة مصادر التمويل الخارجية بالأخص الصادرة عن الدولة ، تحدد أهمية هذه الإعانات بالنظر إلى تقاسم المهام و الإيرادات بين الهيئات العمومية، يتقلص حجم الإعانات التي يرتبط فيها التمويل الذاتي للبلديات بالجباية ذات المردودية العالية، أما الدول التي تكون فيها الجباية الإقليمية ذات أثر محدود فإن الإعانات و المنح العمومية تكون أكثر أهمية .

ترتبط درجة إستقلالية الجماعات الإقليمية بمكانة و أهمية وحجم التمويل الذاتي أوالخارجي، المتمثل أساسا في الإعانات و المنح الصادرة عن الدولة، ف ي بعض الدول كهولندا رغم أن البلديات تعتمد بالدرجة الأولى والأساسية على إعانات الدولة إلا أنها تتمتع بدرجة عالية من الإستقلالية، بحكم أصل نشأة و تكوين الدولة والمحيط الاجتماعي

(1) N. Belaid , Autonomie locale et mutation récente dans les finances municipales , op.cit, p. 148.

و دور الأحزاب السياسية و مستوى المهام والصلاحيات الممنوحة للبلديات و ثقيل ووزن البلديات في الحياة الوطنية للدولة وتوفرها على جمعية قوية تدافع عن مصالح البلديات. إعتاد بعض الدول في تمويلي بلدياتها أساسا على الضرائب الإقليمية ليس بالضرورة أن تكون أكثر إستقلالية، لكن لا ينفى أثر و مكانة التمويل الذاتي على درجة الإستقلالية. يحتمل تسيير إعانات الدولة من قبل الجماعات الإقليمية تبذير الأموال العمومية وعدم الفاعلية في تحقيق الأهداف المحددة و في الآجال المطلوبة وبالترشيد اللازم، قد تشكل مصدرا للإرتباط البلديات بالهيئة الممولة و ربما الخضوع وتلقي الأوامر والحد من حرية المبادرة واتخاذ القرار المستقل و عدم النجاعة في تسيير الشؤون المحلية .

تطور الأموال ا لمحلية مرتبط بدرجة الإستقلالية المراد منحها من قبل الدولة للجماعات الإقليمية، تعني درجة الإستقلالية تحويل إختصاصات ومهام يستوجب على الدولة منحها الإمكانيات المالية لتلبيتها، تطرح المسألة من هذا المنظور كيفية توافق هذه الإختصاصات والأعباء الواجب التكفل بها و الأموال الواجب تحويلها و منحها للجماعات الإقليمية لتأدية الدور المنوط بها.

الفرع الثالث : الإعانات عامل للتحفيز على التسيير الأمثل

يطرح السؤال هل أن الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات الإقليمية و البلديات بالأخص يؤثر على إستقلاليتها ؟ من البديهي أن تكون الإجابة بالإيجاب لأن من يمول لديه كل الحقوق في توجيه المال إلى مجالات يحددها ، بالنسبة لوضعية البلديات فإن الأمر مرتبط بمسائل أخرى كالقوانين التي تمنح البلديات القدر الكافي من الحرية في التسيير و إتخاذ القرارات ، ترتبط بمكانة الإعانات في تركيبة ميزانية البلديات بالنظر إلى الموارد المالية الأخرى، بالأخص الموارد الجبائية ومداخيل الممتلكات و مداخيل الإستغلال تؤمن أكبر قدر من موارد داخلية وتدعم إستقلالية الجماعات الإقليمية قياسا بالقروض التي تعتبر موارد خارجية تؤثر على ميزانية الجماعات الإقليمية بمناسبة تسديدها.

إعتمدت الجزائر من السنوات الأولى للإستقلال نظام اللامركزية الإدارية ، بموجب هذا النظام فإن مساعدة الدولة للجماعات الإقليمية عبر تمويل قسم التسيير و قسم التجهيز

يؤثر بطريقة مباشرة أو في بعض الأحيان بطريقة غير مباشرة ، بالأخص عندما يتعلق الأمر بتخصص إعانات لتمويل عمليات أو مشاريع محددة من قبل الهيئات الوصية ،دون أن يكون للبلديات القدرة على المشاركة الفعلية والأساسية في إقترحها وبالتالي يطرح التساؤل حول تأثير هذه الإعانات على إستقلالية الجماعات المالية أو إستقلالية التسيير أو إتخاذ القرارو التنمية المحلية أساسا طبقا للمادة 170 فقرة 04 من القانون 10/11 ،تتكون إيرادات البلديات من إعانات بدون تخصيص، أكدت المادة 172 على توجيه الإعانات الممنوحة للبلديات من الدولة للغرض الذي منحت من أجله.

يساهم مبدأ إعانات إجمالية ممنوحة للبلديات بدون تخصيص في دعم إستقلالية الجماعات الإقليمية و البلديات بالأخص، ويؤمن حرية إستعمال هذه الأموال ويرسم علاقة متكاملة بين الدولة والجماعات الإقليمية، بدلا من علاقة تتسم بالخضوع والتبعية وتقلص هامش الإستقلالية لهذه الوحدات الإقليمية.

يحد إعتداد مبدأ تقديم إعانات موجهة لتغطية نفقات محددة بالأخص في قسم التسيير للتكفل بالنفقات الإجبارية في حالة عدم كفاية الإيرادات أو التكفل بالأثار المترتبة على الكوارث الطبيعية أو الناتجة عن قوة قاهرة بصفة عامة، من هامش حرية التصرف والإدارة للجماعات الإقليمية

تخصيص الإعانات الموجهة لتغطية النفقات الإستثمارية أو التجهيز ، طبقا للمادة 173 من القانون 10/11⁽¹⁾ ،التي ذكرت صراحة تقييد التخصيص، مما يعمق و يحد بصفة واضحة من حرية الإدارة في تسيير الشؤون المحلية وإستقلالية المجالس المنتخبة في إتخاذ القرار.

يساعد الرجوع إلى نظام الإعانات من الدولة الذي يعتمد على منح إعانة إجمالية، الجماعات الإقليمية على حرية إستعمال الموارد المالية وتعزز إستقلاليتها المالية و توسع

(1) نصت المادة 173 من القانون 10/11 على: " تقييد الإعتمادات المالية للتجهيز بعنوان مساهمات الدولة أو ميزانية الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلي و كل الإعانات الأخرى بتخصيص خاص " .

من هامش المبادرة في إتخاذ القرارات على المستوى المحلي ، بالمقابل توضع المجالس المنتخبة أمام مسؤوليتها وأمام مسؤولية المنتخبين أو هيئات الرقابة الإدارية والمالية يعمق إعتقاد نظام إعانات مخصصة إرتباط الجماعات الإقليمية بالدولة من حيث الخضوع للهيئات المركزية في إختيار المشاريع وتوجيه قرارات الجماعات الإقليمية وإختياراتها للتكفل بالإنتشغالات المحلية .

رغم أن هذا الوضع يحد من إستقلالية الجماعات الإقليمية إلا أن تحويلات والإعانات من الدولة ،إلى جانب وسائل التمويل الأخرى ، تبقى عناصر مهمة في تركيبية ميزانية الجماعات الإقليمية وعامل مؤثر على تحقيق التوازن المالي و تنظيم مالية الجماعات الإقليمية، يشكل مصدر مالي منتظم مهم للتكفل بالمرافق والخدمات المحلية بإنتظام، ويساعد على تجسيد مبدأ إستمرارية و ديمومة تسيير المرافق و تقديم الخدمات المحلية.

النظر إلى تمويل ميزانية الدولة عبرالإعانات المقدمة للجماعات الإقليمية من المواطن المساهم على المستوى الوطني، يجب أن يرافقه عدم الشعور على المستوى المحلي بخضوع لقرارات الهيئات المركزية ،لأنه من المفترض أن مساهمة الدولة عن طريق الإعانات أمر عادي في المشاركة في الحياة المحلية (1).

يعزز تبني تمويل على شكل إعانات إجمالية إستقلالية الجماعات الإقليمية، يشكل تقييد الإعانات و تخصيصها نوع من التبعية و الخضوع للهيئات المركزية ، في نفس الوقت يشكل همزة وصل و أسلوب للتنسيق إذا كانت العمليات المقترحة بالتوافق و في إطار المخططات أوالسياسات الوطنية، قد ينظر لمساهمة تمويل الدولة للعمليات المحلية أمر عادي و ليس بظاهرة تنبئ عن تدخل و توجيه تسيير الشؤون العمومية المحلية . تنوع الإعانات يعتبر شكل من أشكال تأمين ودعم إستقلالية الجماعات الإقليمية، نلاحظ ذلك من إستقراء أساليب تمويل الجماعات الإقليمية في دول مختلفة ولعل أقرب إلى واقعنا وتأثرنا بها النظام الفرنسي في ذلك .

(1) M .Bouvier ,Les Finances Locales ,LGDJ ,Paris,2004 , p.107.

لا يكون دور الإعانات بأي حال سبب للتقصير في توفير الموارد الخاصة وتحصيلها، يمكن إدراج ضمن منح الإعانات المقدمة، إعانات مرتبطة بمردودية البلديات في تحصيل الموارد ال ذاتية أو التقشف في الإنفاق، وتدعيم التعاون والتنسيق ما بين البلديات، حيث يمكن تحديد حجم متوسط وطني معين من التحصيل للموارد ال ذاتية أو مجموعة من الموارد الذاتية أو كل الموارد الذاتية كمعيار لمنح الإعانات .

يتعلق التحفيز على الإنفاق الرشيد بتحديد نسبة أو حجم من نفقات التسيير بالنظر إلى الحجم الكلي للموارد أوالموارد ال ذاتية، خاصة الأجور ، تؤدي هذه الطريقة إلى توفير أموال للبلديات، لجوء البلديات إلى منح عمليات ومهام للقطاع الخاص أو المؤسسات الأخرى بدلا من الإنجاز المباشر كأسلوب مرن يوفر موارد مالية للبلديات .

إعتماد أسلوب الجبرعلى التعاون ما بين البلديات ،لكن في الواقع لا يوجد أثر واضح ، ترتب إعانات خاصة بالتجهيز أو الإستثمار في ميزانية الدولة للبلديات التي تحدث نقابات ما بين البلديات تساعد على التكفل بأعباء مشتركة كالحفاظ على البيئة وتنظيم رمي النفايات وتجميع مجاري المياه ... الخ . بالنظر لحجم الأموال فإن إعانات الدولة الخاصة بالتجهيز تسجل في مخططات التنمية البلدية (¹) و البرامج القطاعية الخاصة بالولايات ،أو تمنح بواسطة الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

المبحث الثاني : إعانات التسيير والتجهيز والإستثمار

من منطلق إختلاف نفقات التسيير والتجهيز فإن الإعانات تبعا لذلك تتميز بالنظر إلى هدف الإعانة و حجمها ،لذا فإن معايير توزيعهما تختلف هي الأخرى و تتعدد تبعا لذلك ،نتناول المبحث في مطلبين ،نتطرق إلى إعانات التسيير على إعتبار أنها تهدف لتقليص العجز المالي لميزانية البلديات وإلى أنواعها ،نتطرق في المطلب الثاني إلى إعانات التجهيز و الإستثمار على تنوع إهدافها.

(1) المرسوم التنفيذي 136/73 المؤرخ في 09 أوت 1973 و المتعلق بشروط منح و تنفيذ المخططات البلدية للتنمية ، جريدة رسمية رقم 76 لسنة 1973 ، التعليمات الوزارية المشتركة رقم 14801 المؤرخة في 1975/12/08 .

المطلب الأول : إعانات التسيير

تهدف الإعانات الموجهة لقسم التسيير كمبالغ تكميلية إلى تمكين البلديات من تغطية النفقات الإجبارية و الضرورية و إلى تغطية العجز المالي لميزانيات الجماعات الإقليمية كما قد تهدف إلى التكفل ببعض النفقات الظرفية التي تتحملها البلديات بمناسبة خاصة ،نتناول هذا المطلب بالتطرق إلى الإعانة الإجمالية للتسيير باعتبارها مساهمة في التكفل بنفقات ملقاة على الجماعات الإقليمية وبالأخص الضرورية منها ونتناول إعانة معادلة التوازن لقسم التسيير على اعتبارها تهدف إلى تغطية أو تقليص عجز ميزانية البلدية .

الفرع الأول: الإعانة الإجمالية للتسيير

تشمل الإعانة الإجمالية للتسيير على عدة عناصر لعل أهمها العنصر المرتبط بعدد سكان البلدية بحيث يمكن من منح مبلغ مالي محدد لكل مواطن في إقليم البلدية ، يتغير هذا المبلغ بحسب حجم البلدية و قد يعدل بمعامل يأخذ بعين الاعتبار تطور الأسعار الذي يؤثر على القدرة الشرائية للمواطن كما قد يعدل بمعامل تطور الناتج الداخلي الخام⁽¹⁾.

يشير المعدل المرتبط بمساحة البلدية معبر عنها بالهكتار إلى مبلغ الإعانة المحدد بوحدة قياس مساحة الإقليم المعبر عنها بالهكتار في مجموع المساحة الإجمالية إلا أن المبلغ المحدد للهكتار من سنة إلى أخرى قد يتغير .

لتفادي إنخفاض مبلغ الإعانات من سنة إلى أخرى و المخصصة للبلديات أو عن السنوات السابقة إذا ما كان هناك تعديل في طريق توزيع الإعانات ، يفعل إجراء يضمن عدم تقديم إعانات لأي بلدية أقل من تلك المحصل عليها في السنة السابقة ، كما قد يفعل تطبيق معدل تطور سنوي لمبالغ الإعانات المخصصة للجماعات الإقليمية بصفة عامة وللبلديات بصفة خاصة .

تتنوع الإعانات لتغطية نفقات التسيير المخصصة للبلديات من إعانات لتعويض ما فقدته من أساس ضريبي لبعض الضرائب والرسوم التي ألغيت أو خفضت من قبل المشرع

(¹) M .Bouvier ,Idem ,p.112

أو للبلديات التي تتواجد بإقليمها مناطق محمية أو حظائر وطنية ، تخصص إعانات توجه للتضامن الإجتماعي الحضري ، تخصص إعانات لدعم المناطق الريفية أو لتقليص الفوارق ما بين البلديات، تخصص إعانات لتطوير المستوى المعيشي للمواطن المحلي داخل أقاليم البلديات التي لا تتوفر على الإمكانيات المالية ، أو تخصص إعانات لدعم حالات خاصة وإستثنائية أولتشجيع التعاون ما بين البلديات قصد تجميع الإمكانيات والإقتصاد في الموارد .

تهدف إعانة التضامن الإجتماعي على مستوى المناطق الحضرية ، إلى تحسين المستوى المعيشي للمواطن في البلديات التي تفتقر إلى موارد ضرورية تمكن من إنشاء مرافق عمومية ، محلية وتقديم خدمات تلبي الإحتياجات كما ونوعا أو إلى البلديات التي تتحمل أعباء مالية كبيرة ، تمنح هذه الإعانات بالنظر إلى مؤشرات ؛ كالمقدرة المالية بحسب كل مواطن محلي أو بالنظر إلى مؤشر يأخذ بعين الإعتبار عدد السكنات الإجتماعية المتكفل بها مقارنة بمجموع السكنات المتواجدة داخل إقليم البلدية أو بالنظر إلى عدد السكان المستفيدين من الدعم الإجتماعي للحصول على السكنات الإجتماعية أو بالنظر إلى تواجد أحياء ومجمعات عمرانية حساسة أو تكلف أعباء إضافية في الصيانة نتيجة قدم بناياتها .

تمنح لبعض البلديات إعانات من جراء خلل في التوازن ما بين عدد السكان القاطنين في إقليم البلدية و ضعف القدرة على إستيعاب اليد العاملة المحلية ، كما قد تمنح إعانات للبلديات التي تعاني من نقص الإستثمارات نتيجة ضعف قدرات الإقليم لجلب الإستثمارات وتموقع المؤسسات الإقتصادية داخل إقليم البلدية .

تهدف إعانة التضامن الريفي الموجهة لإعانة المناطق الريفية للمحافظة على مستوى معيشي مقبول لمواطني البلديات الريفية و لا تتوفر في نفس الوقت على الموارد المالية الكافية للتكفل بتقديم خدمات ذات نوعية تلبي الحاجيات الضرورية لسكاني هذه البلديات ، قد تؤخذ بعين الإعتبار أثناء توزيع هذه الإعانات ، الفارق في عدد السكان ما بين هذه البلديات والفارق في المعدل المتعلق بالمتوسط الوطني للمقدرة المالية بحسب كل مواطن والمقدرة المالية بحسب كل مواطن للبلدية المعنية ، كما قد يؤخذ بعين الإعتبار المجهود

الضريبي للبلدية المعنية أو الفارق بين المتوسط الوطني للمقدرة الضريبية والمقدرة الضريبية للبلدية المعنية ، إلا أن المشرع الجزائري لم يرتق إلى تنويع الإعانات بحسب ظروف وخصوصيات كل بلدية و أضفى على الإعانات طابع التوحيد، وإعتمدت أساليب لتقليص الفوارق بين البلديات .

تقليص الفوارق في الموارد المالية ما بين البلديات بهدف تحقيق إنسجام و عدالة على المستوى الإقليمي الوطني ، تجسد بما نص عليه القرارين 2836 و 2837 المؤرخين في 23 جوان 1980 الصادرين عن وزارة الداخلية و اللذين إعتمدا إعانة معادلة التوازن والتي توزع بالنظر إلى عدد السكان و إعانة تكميلية توزع بالنظر إلى عدد السكان ونسبة المستخدمين إذا تعلق الأمر ببلديات يقل تعداد سكانها عن 60000 نسمة و إذا فاق عن هذا العدد توزع الإعانة بالنظر إلى عدد السكان و عدد التلاميذ المتمدرسين في البلدية . عدلت هذه المعايير بإعتماد معايير تستند على حجم الموارد الجبائية ومداخل الممتلكات وعدد السكان، إلا أن هذه المعايير لا تخلو هي الأخرى من نقائص، فإنخفاض المبالغ الضريبية قد يكون بفعل قرارات مركزية تتعلق بإعفاءات أو تخفيضات ضريبية أو بسبب عوائق تقنية تحول دون التقييم الصحيح للوعاء الضريبي ،إعتماد معايير تستند على مداخل الممتلكات غير مبرر نظرا لضعف مداخلها ولالأعباء المرتبطة بصيانتها التي قد تفوق في بعض الأحيان مبالغ مداخلها ،معيار السكان يتغير هو الآخر في مواسم معينة كما هو الحال بنسبة لمواسم الإصطياف .

يساهم إدراج معايير أخرى تأخذ بعين الإعتبار كطول الطرقات والتضاريس والمناخ و التكفل بفئات إجتماعية معينة، ليقصص بعدالة الفوارق ما بين البلديات ،إقتباس تقنيات ومعايير من تجارب دول أخرى و تكييفها و معطيات الجزائر يساعد هو الآخر على بلوغ الأهداف المرجوة لتحقيق العدالة و تقليص الفوارق .

الفرع الثاني :إعانات معادلة التوازن لقسم التسيير

تلتجئ الدولة إلى منح إعانات للبلديات قصد تقليص العجز المالي بسبب تغطية النفقات الإجبارية و الضرورية من خزينتها العامة ، يتجسد هذا الإجراء في إعانة معادلة التوزيع لقسم التسيير،يهدف هذا الإجراء إلى تقليص الفوارق في الثروة والموارد المالية

على حساب التدقيق و الشفافية في حساب التكاليف الحقيقية المدفوعة من قبل البلديات ، كما يؤدي إلى إتخاذ قرارات بمنح إعانات قد تجانب الدقة في تحقيق العدالة أثناء توزيع إعانة التوازن الخاصة بقسم التسيير .

تستخدم معايير لتوزيع هذه الإعانة ،كالمقدرة المالية بحسب كل مواطن لكل بلدية بالنظر إلى متوسط المقدرة المالية الوطنية بحسب كل مواطن ،كما قد تؤخذ بعين الإعتبار المجهود الضريبي المبذول من طرف كل بلدية بالنظر إلى متوسط المجهود الضريبي الوطني، بعض الدول لاتأخذ بمعايير محددة بل تمنح مبلغ محدد و مساوي لكل المقاطعات أو البلديات كما هو الحال في ألمانيا .

في الجزائر ، لم تضع مواد القانون 10/11 المتعلق بالبلدية معايير لتحديد البلديات التي تواجه وضعية مالية صعبة أو تلك التي تواجه حدث كارثي أو غير متوقع ،نشير إلى أنها نفس المواد الواردة في المرسوم 266/86 المتعلق بتنظيم و تسيير الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

إستقراء واقع منح الإعانات الإستثنائية والتعليقات الواردة بشأنها ، و بالأخص منشور وزارة الداخلية بتاريخ 1994/03/30 يمكن من الوقوف على بعض الشروط أهمها : أن تكون البلدية في حالة عجز و أن تتولى الوصاية دراسة الحساب الإداري قبل المصادقة على الميزانية الإضافية و أن يرفق الملف ببطاقة مالية تظهر العجز المالي مدعمة بالوثائق المبررة التي تثبت صدق الحسابات .

أفرزت الممارسة الميدانية للرقابة على مستوى الولاية للبلديات التي تعاني صعوبات مالية تركيز المكلفين بالرقابة على مدى صحة تقديرات الإيرادات و بالأخص مداخيل الممتلكات التي تشكل في غالب الأحيان عنصرا مهما لحدوث العجز المالي و ذلك بمقارنة التوقعات مع المبالغ الواردة في حسابات الإدارية السابقة ،التحقق من عدم تجاوز الإلتزامات الخاصة بالنفقات للتقديرات المسجلة بالميزانية و التحقق من عدم تقديم إعانات للجمعيات الثقافية و الرياضية ، وأن لا تتجاوز نفقات المستخدمين حدا معقولا (45% من مجموع نفقات التسيير) وأن لا يتجاوز الإقتطاع من قسم التسيير الحد الأدنى لتمويل نفقات التجهيز (10%) ، التحقق من أن الباب الخاص بالأعباء الإستثنائية إستخدم

وفق التعليمات الواردة أي دفع مؤخرات أجور المستخدمين أو فواتير الموردين التي لم تدفع في حينها .

منح إعانات التوازن الخاصة بقسم التسيير يشترط أن تكون البلديات عاجزة ماليا دون الأخذ بعين الاعتبار عوامل أخرى مرتبطة بحسن أو سوء التسيير أو بتصرفات مخلة بالمحافظة على الأموال العامة كتبذير الأموال و تحويل الأموال لمصالح شخصية ،في غياب معايير دقيقة تعتمد الهيئات المركزية طريقة دراسة الملفات في توزيع الإعانات مما يوسع من السلطة التقديرية للهيئات المركزية في منح الإعانات .

تدفع الإعانات من جراء نفقات الكوارث الطبيعية بعد تقييم لجنة تنصب لهذا الغرض، تميز بين الأضرار التي لحقت ممتلكات البلدية وممتلكات المواطنين . لا يغني إحتياج الجماعات الإقليمية لتمويل التسيير العادي عن إحتياجاتها لإعانات توجه لإنجاز مرافق تتكفل بالإحتياجات المستقبلية و إقتناء التجهيزات اللازمة لذلك.

المطلب الثاني :إعانات التجهيز و الإستثمار

الإعانة بصفة عامة تهدف لتكملة التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية، نظرا لتركيبية النظام المالي بصفة عامة والنظام المالي المحلي بصفة خاصة ،فإن إعانات التجهيز والإستثمار بما تتطلبه من أموال ضخمة تتجاوز إمكانيات الجماعات المحلية ،تستلزم البحث عن مصادر التمويل الخارجية سواء من الدولة أو عبر المؤسسات المالية . تمويل المشاريع و العمليات عبر الزمن يتطلب رصد مبالغ معتبرة ،وإعتماد مرونة في تسييرها .

تكفل البلديات بمشاريع متعددة و متنوعة تابعة لقطاعات مختلفة يعمق وينوع الرقابة بالنظر إلى تعدد الهيئات المشرفة على هذه القطاعات و يضع البلديات في وضع لايساعدها على أداء مهامها بصفة سليمة مما يبعثر جهود مصالحها التقنية و الإدارية ،فنجدها تتكفل بجزء من قطاع أو عملية عوض إنهاءها بصفة جيدة ،وذلك بسبب تدخلات الجهات الوصية قصد التكفل بعمليات ظرفية أو مستعجلة كالحملات الإنتخابية أو الزيارات الميدانية للوزراء وغيرها ،مما ينعكس سلبا على ميزانية الجماعات الإقليمية،

ويفقد الإعانات دورها المكمل للتنمية المحلية ، و تتحول إلى أداة ضغط تجرد المسؤولين المنتخبين من حرية المبادرة و تقلص من إستقلاليتهم في إتخاذ القرارات .

ضمان توفير حد أدنى من الإيرادات للجماعات الإقليمية، سواء لتعويض ما فقدته من مداخيل نتيجة إجراءات إتخذت على المستوى الوطني أو المركزي ، أو ضمان تطور سنوي للإعانات الموجهة للجماعات الإقليمية بهدف مواكبة الزيادات التي قد تطرأ على القدرة الشرائية أو من جراء التضخم المالي ، أو للتكفل بإحتياجات جديدة نتيجة التطورات التكنولوجية أو تطور أنماط الإستهلاك ، كما قد تهدف إلى الرفع من نوعية الخدمات المؤداة من قبل المصالح أو المرافق المحلية . يعزز تطوير الإعانات الموجهة للجماعات الإقليمية بمعزل عن القرارات التي تتخذ على مستوى الهيئات المركزية أو من طرف السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية .

يشكل ضبط الإعانات المقطوعة من إيرادات الدولة لصالح الجماعات الإقليمية إنشغالا للسلطة التنفيذية حتى لا تؤثر على توازنها الكبرى ، ربما تضطر إلى تجميد مستوى هذه الإعانات لمدة معينة ، مما قد يلزمها بمراجعة أو تعديل قواعد ربط الإعانات بمؤشرات متغيرة كالتضخم مثلا (¹) . يتعلق تطور مبلغ الإعانات بوثيرة معينة لا تؤثر على الإقتطاعات من إيرادات ميزانية الدولة بشكل كبير ، وقد يتعلق بتطور بمعدل التضخم من سنة مالية إلى أخرى ، بينما تبقى كل إعانة على حدى تخضع لتطور مرتبط بمؤشرات خاصة بها ، تخصص إعانة معينة للجماعات الإقليمية للعب دور في تعديل المتغيرات التي تؤثر على المبلغ الإجمالي لجميع الإعانات .

يمكن ربط الإعانات المقدمة للجماعات الإقليمية بمؤشر السنة السابقة أو يعدل بمؤشر السنة أثناء إعداد الميزانية الإضافية ، من هذه المؤشرات مؤشر التطور الصافي للقيمة المضافة المحصلة لصالح الدولة أو مؤشر تطور التضخم للسلع (ما عدا التبغ) أو معدل تطور الناتج الداخلي الخام ، تعدل هذه المؤشرات بعد التحصل على المعطيات الحقيقية، تحسب إعانة التسيير وفقا لذلك (²) ، تصادفنا حالتين ، الحالة الأولى إذا كان المبلغ المتوقع أقل من المبلغ المعدل فإن فائض يوزع على الجماعات الإقليمية و في

(¹) Michel .Bouvier, Les Finances Locales,2006,op.cit ,p.124.

(²) Michel .Bouvier ,Idem, p127.

حالة العكس فإن العجز المسجل يتم تسويته عن طريق إقتطاعات من ميزانية السنوات القادمة.

في الجزائر نص المرسوم 136/73 المؤرخ في 1973/08/09 على أهداف إعانات التجهيز الممنوحة للبلديات على تبعية الجماعات الإقليمية في تجسيد السياسة الوطنية للتنمية، إختيار مشاريع المخططات البلدية للتنمية و المخططات القطاعية من إختصاص الهيئات المركزية والغير ممرضة ، يقتصر دور البلديات على تسجيل العمليات و في إبلاغ السلطات الوصية عن تقدم الأشغال و إستعمال الإعتمادات الممنوحة عوض المشاركة في تسييرها .

يتولى الوالي تبليغ حصص إعتمادات الدفع سنويا إلى رؤساء المجالس البلدية وإلى أمين الخزينة مما يشكل إستبعاد الجماعات الإقليمية من آلية إتخاذ القرارات بشأن إنجاز المشاريع المحلية و يعمق هذا النهج صلاحية المديرين التنفيذيين و المصالح الولائية في رقابة إنجاز المشاريع و صلاحية الوالي في الحلول مكان الهيئات المحلية إذا ما رفضت أو أهملت هذه الأخيرة توفير شروط إنجاز المشاريع .

تركز الإجراءات ومراحل إنجاز المشاريع يؤدي إلى طول مدة الإنطلاق في إنجازها مما يستوجب إعادة تقييمها و بالتالي إلى الرفع من تكلفتها ، لذا يجب التفكير في لامركزية تسيير المشاريع التنموية لأن تراكم الملفات و الدراسات على المستوى المركزي يؤدي إلى إطالة مدة تسجيل العمليات و من ثم رفع تكلفة الإنجاز .

تمنح إعانات التجهيز والإستثمار مباشرة من ميزانية الدولة أو بصفة غير مباشرة بواسطة الصندوق المشترك للجماعات المحلية في إطار المبالغ المخصصة في إطار المخطط الوطني للتنمية، تتوفر اللجنة المكلفة على مستوى وزارة الداخلية على السلطة التقديرية في منح الإعانات وفق إعتبرات في أغلب الأحيان لا تتسم بالدقة ، يمكن تخفيف من هذا الإحتكار عن طريق إشراك الجماعات الإقليمية في عملية إتخاذ القرارات . تبليغ إعتمادات المخططات التنموية البلدية بصفة إجمالية ، من طرف وزير المالية إلى الولاية ، توزع هذه المبالغ حسب الأبواب و حسب البلديات، بعد إستشارة المصالح التقنية للولاية، تأخذ بعين الإعتبار أولويات التنمية المحددة مركزيا ، يستنتج من ذلك أن

الدولة تستحوذ على أكبر قدر من الموارد المالية لتمويل المخططات التنموية و بالتالي تسجل العمليات وفق مقارنتها مما يقلل من حرية الجماعات الإقليمية في إقتراح المشاريع، أو تعديل خصائصها التقنية أو ترتيب أولوياتها ،لأن المصالح التقنية للولاية يعود إليها القرار النهائي .

الفرع الأول: إعانة البلدية للقيام بالاستثمارات

الوظيفة التقليدية للدولة هي إحداث التماسق والإنسجام بين مختلف الوحدات الإقليمية و المرفقية على المستوى الوطني ،والتضامن فيما بينها ، مما يبرر تدخل الدولة و الهيئات المركزية لتحقيق التوازن بين الوحدات الإقليمية و تقليص الفوارق فيما بينها ، تشجع الدولة عن طريق منح الإعانات على إحداث المرافق و المصالح الخدماتية و تسييرها وصيانتها و تطويرها لضمان حد أدنى من الخدمات على المستوى الوطني . يتطلب تجسيد سياسات الإقتصادية الوطنية و المحلية تنسيق و تعاون بين الدولة و الجماعات الإقليمية، بحيث تتكفل الدولة بوضع التصورات وتهيئة الإقليم ،تتكفل الجماعات الإقليمية بدور المسير و تلبية الإحتياجات العامة المحلية، يترتب عن هذا الوضع أعباء مالية كبيرة على عاتق الجماعات الإقليمية تطرح إشكالية تخصيص و توجيه الأموال الممنوحة إلى الوجهة الصحيحة .

تدرج في مدونة إعانات الصندوق المشترك للجماعات ال محلية الإعانات التي تتعلق ببعض الإستثمارات ،كالتكفل بأماكن رمي النفايات العمومية و إنجاز قنوات مجاري المياه أو بعض عمليات التهيئة كإقامة جدران واقية أو فتح بعض المسالك أو توصيل الإنارة لبعض الأماكن خارج البرامج الإستثمارية المقررة تبرر دراسة برمجتها بكل عناية وعقلانية حتى لا تؤثر من الناحية المالية على توازنات ميزانية البلديات على المدى البعيد.

تخصص إعانات التجهيز لإنجاز مشاريع مكملة أو لإنجاز مشاريع إضافية لتلك المسجلة في المخططات التنموية البلدية .

توجه الإعانات إلى البلديات الأكثر إحتياجا وفق إجراءات يغلب عليها الطابع المركزي ؛ ترسل ملفات المشاريع و العمليات المقترحة من قبل البلديات ، مرفقة بقائمة للمشاريع

والعمليات مرتبة حسب الأولويات من قبل مصالح الولاية، لتعرض على مجلس الصندوق المشترك للجماعات المحلية، الذي يتولى توزيع الإعانات بالنظر إلى الإمكانيات المالية المتوفرة لديه في حدود 80% لصالح مشاريع و عمليات البلديات و 20% لصالح مشاريع و عمليات الولايات .

قد توجه الإعانات إلى البلديات وفق إجراءات لامركزية، بمنح إعانة إجمالية للولايات بالنظر إلى عناصر و معايير مختلفة أهمها مناطق تواجد الولايات ، و عدد البلديات بالولاية و بالنظر إلى إمكانيات و عدد سكان الولاية .
تتولى في مرحلة ثانية الولاية توزيعها على البلديات بالإستناد إلى أولوية المشاريع والعمليات التي تؤثر على محيط حياة المواطن، نشير إلى أن هذه الإعانة لم توزع منذ سنة 1995 بسبب قلة موارد الصندوق التي حولت للتكفل بنفقات الحرس البلدي أساسا ، وبسبب إعتبار الإعانات الأخرى المخصصة للإستثمار والتجهيز كافية لتغطية إحتياجات البلديات في هذا الجانب .

نلاحظ الهيمنة الشبه كلية لأجهزة مركزية في منح الإعانات سواء تعلقت بالتسيير أو التجهيز والمشاركة القليلة للبلديات في آلية الحصول عليها أو إستعمالها، أثر هذا الوضع على التسيير الفعال والناجع وأفرز سلبيات كتقدير و تقييم المخاطر المرتبطة بتبني المشاريع و ربما تقديم معلومات خاطئة للحصول على إعانات مما يعمق الهوة بين الأجهزة المركزية و اللامركزية و لا يساعد على معرفة مصير الإعانات الممنوحة .
تأهيل أسلوب المشاركة في الحصول على الإعانات والإستقلالية في إستعمال الأموال الممنوحة مع ترتيب المسؤولية يقلل من الآثار السلبية لهيمنة الأجهزة المركزية للدولة على آليات منح الإعانات .

تشمل الإعانات الموجهة لتمويل التجهيزات و الإستثمارات إلى البلديات على نوعين من الإعانات، إعانات إجمالية و إعانات مخصصة .

تفرض شروط للحصول على الإعانات المالية الموجهة للتجهيز والإستثمار، تتولى البلديات المستفيدة توزيعها على العمليات المسجلة في ميزانيتها في قسم التجهيز والإستثمار والتي بادرت ببرمجتها، من الشروط المعتمدة عدم إستفادة البلديات من

عمليات مبرمجة في الميزانية من إعانات مخصصة سابقا ،و أن تندرج هذه العمليات في إطار الإختصاصات الموكلة للبلديات وتدخل ضمن الأولويات التي حددتها الجهات الوصية أو الهيئات المركزية .

تخصص إعتمادات مالية في ميزانية الدولة لإعانة البلديات ذات الطابع الريفي لما لها من خصوصيات تتطلب أموال كبيرة لتمويل مشاريع تنمية إقتصادية و إجتماعية ،أو لتمويل عمليات متعلقة بحماية البيئة و المحافظة على المحيط الطبيعي من مخاطر التلوث البيئي أو تطوير الأقاليم الطبيعية المتواجدة داخل البلديات من حظائر طبيعية أو غابات قصد المحافظة على التربة من الإنجراف أو لتطوير آداء خدمات أو إنجاز مرافق عمومية محلية في هذه المناطق الريفية لمواكبة نوعية الخدمات المقدمة في باقي المناطق العمرانية.

تقدم هذه المشاريع و العمليات المتعلقة بالإستثمارات و التجهيزات التي تحتاجها البلديات بمبادرة من هيئاتها ،طبقا للأولويات التي حددتها النصوص التنظيمية أو الهيئات المركزية أو أجهزة الوصايا على المستوى المحلي .

تمنح للبلديات من قبل الدولة إعانات لتعويض البلديات عن أعباء كلفت بها أو من جراء إجراءات تحويل إختصاصات أو مهام للبلديات من طرف الدولة⁽¹⁾ و تتطلب إنجاز إستثمارات أو عمليات تهيئة أو إقتناء تجهيزات بمناسبة التكفل بهذه المهام الجديدة .

أحدث على سبيل المثال في فرنسا صندوق خاص ممول من الرسم على القيمة المضافة، تستفيد منه البلديات لإسترجاع مبالغ الأعباء المدفوعة كرسوم القيمة المضافة بمناسبة إنجاز إستثمارات محلية سابقا ، والمرشح إدراجها في أملاكها العمومية الخاصة تمنح للبلديات تعويضات للبلديات تسجل كإعانات في قسم التجهيز والإستثمار وتوجه لتعويض نفقات قسم التسيير ،كما هو الحال على سبيل المثال في فرنسا⁽²⁾ حيث تمنح للبلديات إعانات لتعويض إسكان المعلمين موجهة لتعويض مقابل الإسكان ، يتم منح مبلغ الإعانة بالنظر إلى عدد المعلمين المستفيدين في السكن في البلدية.

(1) Loic Levoyer, Finances Locales, édition Hachette, France, 2007, p.39.

(2) Loic Levoyer, Idem, p. 41

يرافق إعفاء البلديات بعض المؤسسات الاقتصادية من أجل جلبها للإستثمار في إقليمها والتموقع داخل ترابها من أجل إحداث نشاطات وخلق ثروة تساهم في توسيع وعائها الضريبي ومن ثم الرفع من مداخيلها الضريبية ،أو بمناسبة توسيع نشاط المؤسسات الاقتصادية المتواجدة محليا ،من الحصول على إعانات .

تمنح البلديات إعانات بمناسبة الإعفاء الضريبي لمؤسسات البحث العلمي و التقني داخل إقليم البلدية قصد إستقطاب القدرات و تشكيل أقطاب تحدث حركية إقتصادية ، في البلديات. تمنح إمتيازات للمؤسسات التي تواجه صعوبات مالية قصد إستعادة نشاطها وهذا حفاظا على تواجدها داخل إقليم البلدية للحفاظ على إقتصاديات المحلية وعلى وعائها الضريبي ،مما يرشحها للإستفادة من إعانات .

تستفيد البلديات بمناسبة إعفاء بعض الفئات الفقيرة أو ذات الخصوصيات أو الإحتياجات من بعض الرسوم كالرسم على السكن أو الرسم العقاري على السكنات ، من تعويضات مقابل هذه الإعفاءات كإعانات تخصص في قسم التجهيز .

يقابل تشجيع النشاط الفلاحي المساهم في الإقتصاديات المحلية وبالأخص البلديات ذات الطابع الريفي ،عن طريق إعفاءات ضريبية في هذا المجال ،كإعفاء العقارات المبنية المخصصة للإستعمالات الفلاحية ،أو إعفاءات بحسب نوعية التربة لتشجيع الإنتاج الفلاحي داخل إقليم البلدية على أمل تحقيق ثروة توسع من الوعاء الضريبي و بالتالي تمكن من إقتطاعات ضريبية ، للإستفادة على إعانات .

تخفيض أو إعفاء بعض المؤسسات من الرسم على النشاطات المهنية المعدل بموجب قوانين المالية ، لإحداث مناصب شغل ، ترتب تعويضات للبلديات التي تفقد بموجب هذه الإجراءات موارد ضريبية ، تلحق بقسم التجهيز لدعم الوعاء الضريبي وتتمثل في الجزائر في إعانات التجهيز و الإستثمار في :

المخططات التنموية البلدية ، تطور مهام الجماعات الإقليمية من مالك لممتلكات إلى دورها كوحدة إدارية تتمتع بسلطات عامة إلى هيئة متدخلة في النشاطات الإقتصادية، حيث أصبحت الجماعات الإقليمية مرفقا لتقديم خدمات عامة محلية تأطر و تنظم

النواحي الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية و البيئية ، يستلزم التكفل بأعباء هذه القطاعات لمساهمة رغم مجهودات الدولة .

تتسجم إعانات الدولة مع الوظائف والإختصاصات التي تقوم بها الجماعات الإقليمية في المجالات المتعددة والمتزايدة ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية بالأخص، تبقى البلدية و الجماعات الإقليمية بصفة أعم الفضاء الأملئ لممارسة المواطنة والتضامن ومجال يمكن من تكافئ الفرص والتمتع بالحريات التي يقرها ويحميها القانون .

تتطلب المهمة التقليدية للجماعات الإقليمية المتمثلة في توفير الخدمات العامة

الضرورية عبر المرافق المحلية ، توجيه الإعانات الممنوحة من طرف الدولة لتمويل المرافق والمصالح المحلية ، ويبقى دور الهيئات المركزية تحقيق توازن و عدالة بين الهيئات الإقليمية وفق معايير محددة و بالأخص التدخل إذا ما فاقت الأعباء المالية إمكانيات الجماعات الإقليمية و قدراتها المالية المتاحة .

منح الجماعات الإقليمية بعد الإستقلال دورا للتكفل بالتنمية الشاملة ، نظرا لضعف التجهيزات و الهياكل القاعدية و المرافق الضرورية ، عبر إنجاز إستثمارات وتوفير المرافق الضرورية لإحداث محيط وإطار حياة حديث يتماشى و السياسات الوطنية الخاصة بإعادة تهيئة الإقليم الوطني و منحه الهياكل الأساسية و المرافق الضرورية وإعتمدت في المجال التمويلي المخططات التنموية البلدية .

تتدرج هذه المخططات في إطار منظومة تمويلية تهدف لتحقيق التوازن الجهوي،

وإحداث إنسجام في النسيج الإقتصادي والاجتماعي للدولة ، تساهم في إعانة تجهيز البلديات في مختلف القطاعات و البرامج قصد تلبية الحاجيات الضرورية للمواطن المحلي كالترود بالماء الصالح للشرب، وإنجاز شبكة قنوات الصرف الصحي، والطرق والمدارس بالموازاة مع العمليات التي تمولها الدولة أو الجماعات الإقليمية من مخططات قطاعية أو بتمويل خاص من ميزانيات البلديات .

تعتبر مخططات التنمية البلدية أداة لتنظيم التنمية الإقليمية، نتيجة تخطيط مسبق

لمصالح الدولة مدمج في مخططات محلية ، جهوية ، وطنية ، بمشاركة جماعات محلية ، تقترح المخططات التنمية البلدية من قبل البلديات و تحكم على مستوى الدائرة ثم الولاية ،

تمول هذه المشاريع من ميزانية الدولة إلا أن تسييرها مسند للبلديات ، حيث تسجل في الجدول العام لمشاريع البلدية بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي بحسب ترقيم معين وعنوان العملية ، كما تشكل الإعتمادات الممنوحة للإلتزام بها أما دفع المبالغ الخاصة بهذه المشاريع فيتم سنويا عن طريق رخصة الدفع غير قابلة للترحيل من سنة إلى أخرى ، يتولى محاسب البلدية دفع المبالغ للمستحقين ، و يقدم في آخر كل شهر النفقات المتعلقة بالعمليات لأمين خزينة الولاية لإسترجاع مبالغ النفقات المدفوعة بهذه المناسبة .

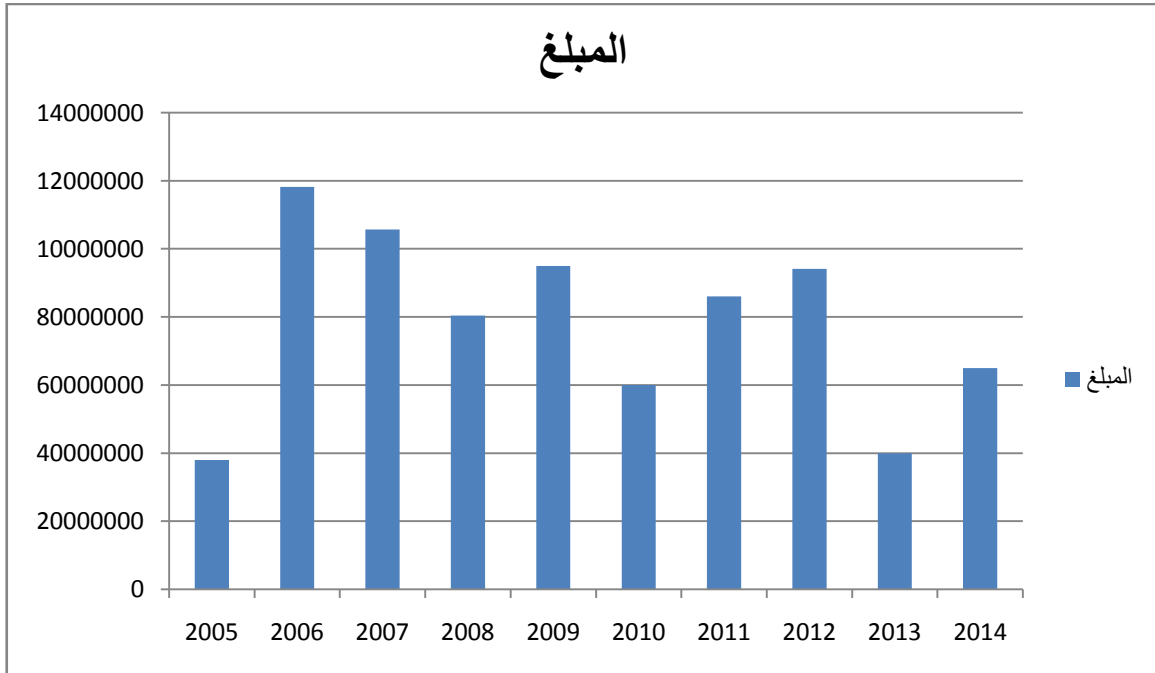
يتم صرف المبالغ المالية المتعلقة بمخططات التنمية البلدية بموجب مقرر إعتقاد الدفع الذي يحدد فيه مضمون المشروع و مبلغه الإجمالي و تحديد شروط الإنجاز باللجوء إلى طرق المزايدة أو الإستغلال المباشر .

يؤثر إلتزام البلديات على التأكد من منح الدولة للإعتمادات المالية قبل إقتراح المشاريع على روح المبادرة و بالتالي على إستقلالية الجماعات المحلية و يجعلها في وضعية تبعية ، و بالأخص أن الهيئات الوصية والهيئات المركزية تتدخل عن طريق التوجيهات في إختيار المشاريع ، من منطلق أن من يمول من حقه التوجيه و التحكم ، تؤثر الرقابة المسبقة على حرية إدارة الشؤون المحلية و حرية إتخاذ القرارات بكل إستقلالية . فيما يلي معطيات عن تطور التمويل بواسطة المخططات التنموية البلدية خلال العشر سنوات الماضية .

جدول إعانات برامج مخطط التنمية البلدية حسب السنوات بآلاف الدينار.

السنة	المبلغ
2005	38.000.000
2006	118.158.000
2007	105.700.000
2008	80.430.600
2009	95.000.000
2010	60.000.000
2011	86.075.000
2012	94.135.107
2013	40.000.000
2014	65.000.000

المصدر : تقرير المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي 2001- صفحة 30



نلاحظ تسجيل تذبذب في المبالغ المخصصة لمخططات التنمية البلدية من فترة إلى أخرى، بلغت الحد الأقصى سنة 2006 و الحد الأدنى سنة 2005 .

وجهت هذه البرامج أساسا إلى المشاريع الخاصة بشبكة التزود بالمياه الصالحة للشرب وفتح المسالك والطرق البلدية و تهيئة المحيط وإنجاز المباني البلدية ، مما سمح بإحداث قاعدة للهياكل الأساسية في المجال الاقتصادي والثقافي والتعليمي والرياضي والاجتماعي ، مقارنة بالأهداف المرجوة من هذه المشاريع والمبالغ المرصدة ، يعتبر أدائها ضئيل أي دون الأهداف المرجوة من المشاريع .

تستعمل الإعانات لتكملة الموارد الجبائية و تستعمل القروض لتغطية عجز الميزانية أو التكفل بالنفقات الإضافية .

تتعلق الإعانات بنفقات التسيير أو الإستثمار أوالتجهيز، هذه الأخيرة تؤمن بالمساهمات المسجلة في إطار مخططات تنمية البلدية و المخططات القطاعية ، يتم تسجيل العمليات على مرحلتين تتعلق الأولى برخص البرامج متعددة السنوات و تتعلق الثانية بإعتمادات الدفع السنوية .

بموجب المرسوم التنفيذي 227/98 المؤرخ في 13/07/1998 و المتعلق بتجهيزات الدولة ، يعتبر الإعانات الموجهة في إطار مخططات التنمية البلدية و المخططات القطاعية نفقات غير ممرضة للدولة ، تتجز من قبل الجماعات الإقليمية، تبلغ من قبل وزارة الداخلية بعد إستشارة وزارة الداخلية و الجماعات الإقليمية.

يقلص تدخل المصالح التقنية للولاية إلى درجة كبيرة من إقتراحات العمليات في مخططات التنمية المحلية ، أما العمليات المسجلة في المخططات القطاعية يتم تسجيلها وفق إقتراحات الوالي أساسا ، تبلغ لهذا الأخير بعد إدماجها في البرنامج السنوي لتجهيزات الدولة .

تسجيل العمليات في المخططات المذكورة ، لا يؤثر على ميزانية الجماعات الإقليمية باعتبارها عمليات خاصة إيراداتها مقتطعة من ميزانية الدولة.

الفرع الثاني : حصة الإعانات في تمويل الإستثمارات الإقليمية

تعتبر الإعانات عنصر مهم في التركيبة المالية لتمويل الإستثمارات الإقليمية، لا تستطيع بدونها الجماعات الإقليمية إنجاز التجهيزات و المرافق الضرورية لمواجهة الطلبات المتزايدة والمتنوعة والمتجددة للمواطن المحلي .

تحصل البلديات الصغيرة وقليلة الدخل على إعانات للإستثمار أقل بالنظر إلى البلديات الأكبر. يمكن التفكير في مشاركة المواطن المحلي في تنفيذ برامج التنمية المحلية عبر حملات تحسيسية لتكملة دور إعانات الدولة في مجال الإستثمارات كما هو الحال في المملكة العربية السعودية (1).

يدعم توفر الإحصائيات الحقيقية المجهود المبذول في إعانات التجهيز ، نستعرض كعينة لذلك الإعانات المتعلقة بسنوات 1994،1995،1996 .
يوضح الجدول أدناه تركيبة تمويل نفقات التجهيز و الإستثمار كعينة .

الجدول : (المبالغ بملايين الدينار)

السنة	1994	1995	1996
التمويل الذاتي	6.979	7.940	11.000
صندوق . م . ج . م	15.527	3.117	10.000
مخططات تنمية بلدية	18.474	19.283	20.727
المجموع	40.981	38.499	34.633

المصدر : وزارة المالية نقلا من تقرير مجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي 2001.

(1) عبد المحسن بن محمد الرشود ، الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية مكتبة الإسكندرية، 1999، ص.169.

نلاحظ إستقرار في مجموع المبالغ المرصدة لتمويل نفقات التجهيز و الإستثمار كما نلاحظ أن التمويل الذاتي لا يشكل سوى حوالي 25% من مجموع المبالغ الموجهة لنفقات التجهيز و الإستثمار ، حيث تشكل الإعانات حوالي 75 % .

يستنتج مما سبق أن إجراءات التحويلات من الدولة للجماعات الإقليمية لا تحتوي فقط على سلبيات بل هناك إيجابيات، فالإعانات الإجمالية لا تقيد الجماعات الإقليمية في إستعمالها بل تدعم إستقلاليتها، إستعمال معايير تحدد بموجب القانون يضمن العدالة والتوحيد في توزيع الإعانات بين البلديات يتم تغيير المعايير بالرجوع فيه إلى السلطة التشريعية مما يضمن الإستقرار في التقديرات المبنية على أسس مسبقة.

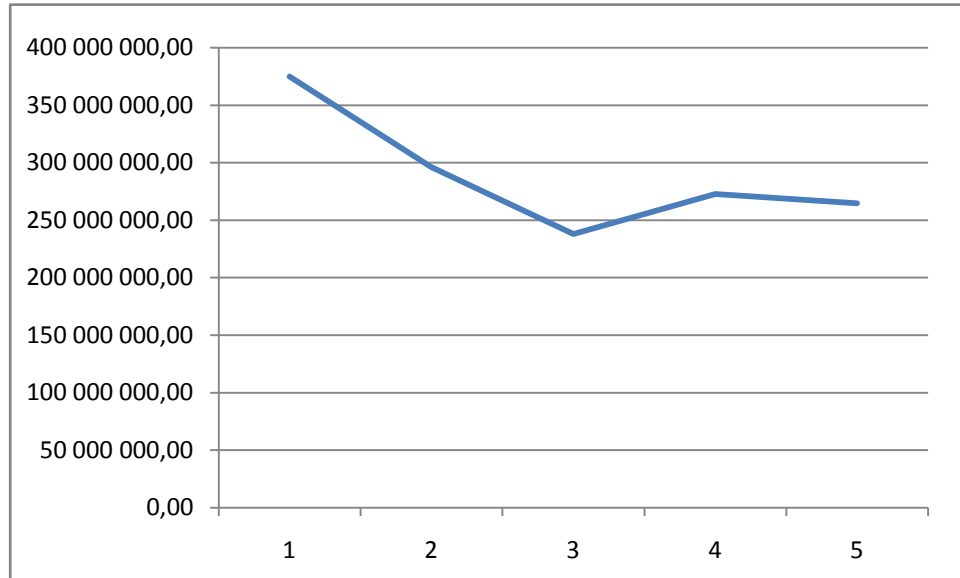
يتوقف تدعيم الجماعات الإقليمية على المصادر المالية الذاتية و الخارجية بسبب أهمية المصالح العامة المتزايدة التي يحتاجها المواطن والفوارق بين البلديات فيما يخص التمويل ، الإعانات المالية جزءا من الإستراتيجية المتعلقة بتجسيد اللامركزية و توزيع الإختصاصات بين الهيئات العمومية للدولة والجماعات الإقليمية، يلاحظ أن قلة المبالغ التي يدفعها الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية للبلديات يشكل حاجزا في تطوير هذه الأخيرة ودعمها و مساعدتها في التكفل بالأعباء المختلفة المنوطة بها .

يتطلب زيادة حجم الإعانات إلى البلديات إختيار معايير توزيع حيادية وعادلة وفعالة وفق الأهداف التي تحددها السلطات العمومية المركزية واللامركزية بالأخص ، تحديث المعايير التي تعتبر عمل تقني بالدرجة الأولى وتفادي إستعمال المعايير الشاملة رغم سهولة تطبيقها ، واستعمال المعايير المعقدة التي تأخذ بعين الإعتبار عدة أهداف في نفس الوقت على الرغم من أنها تتطلب دراسة و توفر المعطيات ،إستعمال الإعلام الآلي يسهل العملية ولتحقيق الفاعلية والنجاعة.

بسبب عدم توفر إحصائيات شاملة و لمدة طويلة نقدم كعينة لإحصائيات حول إعانات الدولة والولاية والصندوق المشترك للجماعات الإقليمية لقسم التجهيز والتسيير لبلدية ذات فائض مالي (بلدية مستغانم) .

تقدر مداخيل إعانة الدولة و الولاية و الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية ببلدية مستغانم من أصل مجموع متوسط وطني لإيرادات يقدر ب749793449.28 دج.

السنة	2006	2007	2008	2009	2010
المبلغ	264 731 492,00	273 002 785,00	238 127 410,00	296 125 583,92	374 902 209,94

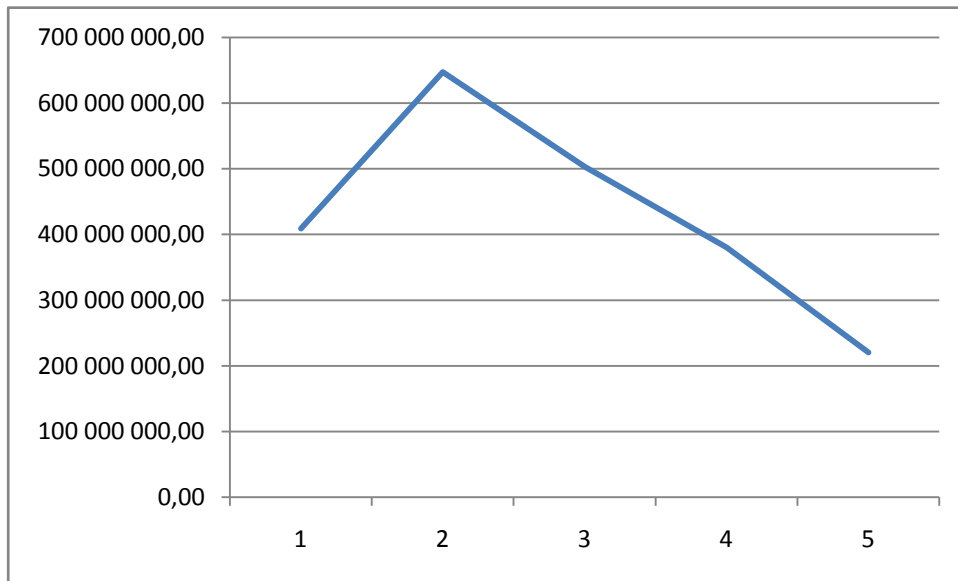


تشير الأرقام 1، 2، 3، 4، 5 الواردة في المعلم الأفقي على التوالي للسنوات الآتية :
2006، 2007، 2008، 2009، 2010 .

نلاحظ إنخفاض الإعانات سنة 2008 و تزايد طفيف في السنوات الباقية مما يدل على تراجع الإعانات عبر السنوات على إعتبار أن بلدية مستغانم بلدية ذات فائق مالي .

مداخيل قسم التجهيز (إقطاع من قسم التسيير، تصرف في عتاد النقل و العقارات، إعانات المخطط البلدي للتنمية، ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية) بلدية مستغانم من أصل مجموع متوسط وطني لإيرادات يقدر ب 749793449.28 دج .

السنة	2006	2007	2008	2009	2010
المبلغ	220 384 795,12	379 899 482,52	503 056 925,08	646 952 894,19	408 806 574,17



تشير الأرقام 1،2،3،4،5 الواردة في المعلم الأفقي على التوالي للسنوات الآتية :
2006، 2007، 2008، 2009، 2010 .

نلاحظ إستقرار في منح المبالغ في الفترة قبل و بعد 2007 ، مما يؤكد عدم تطوير الدراسات سنويا واعتماد قرارات ظرفية .

الفرع الثالث : ترشيد إعانات التجهيز

يخصص صندوق التضامن حوالي 40% من موارده لإعانات التجهيز ، الإستثمار⁽¹⁾ ويتولى مجلس التوجيه تحديد كيفية توزيعها بطريقة مركزية أو بطريقة لامركزية ، وفق إجراءات إدارية ، تتمثل في تقديم ملفات من طرف البلديات للمجالس التنفيذية الولائية التي تحدد قائمة المشاريع ، توصل إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلي ، يتولى المجلس التوجيهي توزيع الإعانات مباشرة على البلديات المعنية وفق الوسائل المالية المتاحة ، تسجل الإعانات بعد ضبط البرنامج النهائي للعمليات في ميزانية البلديات في قسم التجهيز .

يمنح المجلس التوجيهي إعانات إجمالية حسب معايير ، تعتمد على عدد سكان الولاية والموارد الإجمالية لهذه الأخيرة ، وعدد البلديات و المنطقة الجغرافية ، هذه التحويلات لإعانات إجمالية ، تتولى الولايات المعنية توزيعها على البلديات ، ركزت للتعليمية الوزارية المؤرخة في 1978/01/25 والصادرة عن وزارة الداخلية على شروط منح إعانات التجهيز وتحدي المشاريع ذات الأولوية ، بإعطاء الأولوية للبلديات الفقيرة بالدرجة الأولى .

إعانات الإستثمار أوالتجهيز ليست دائما حالات إستثنائية، تعتبر أسلوب وطريقة لتوجيه الاستثمار و التجهيز المحلي لتكملة الإستثمار الوطني، من الناحية الإقتصادية ، يصعب التفرقة بين إعانات التسيير والتجهيز و الإستثمار لأن إعانات التسيير تساهم في التوفير (Epargne) الذي يشكل أموالا للإستثمار والتجهيز، و بالتالي تساهم إعانات التسيير بصفة غير مباشرة في تمويل الإستثمارات .

يؤثر نظام الإعانات الإستثمارية نظاما خاصا ومحددا ، على إستقلالية الجماعات الإقليمية ومبدأ اللامركزية ، يهدف الإتجاه الحالي للحفاظ على إستقلالية الجماعات الإقليمية بمنح إعانات شاملة بدون تحديد إستعمالاتها، تبقى الإعانات المخصصة مهمة لأنها تحقق الإنسجام وتلبي حاجات عمومية رغم أنها لا تشكل دوما وسيلة سياسية لكسب رضى المواطن المحلي على حساب الحياد و المصلحة العامة.

(1) تقرير المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي ، مرجع سابق ص. 40.

المبحث الثالث: نماذج لتوزيع إعانات للجماعات المحلية

يعتبر إنشاء هيئة أو مؤسسة أو مصلحة للإشراف على تقديم إعانات للجماعات الإقليمية سواء للرفع من قدراتها على التجهيز أو لضمان السير العادي و الدائم لمصالحها ، بالموازاة مع ما تقدمه الدولة أو هيئات عمومية أخرى غير متخصصة، في حد ذاته تجميع لرؤى دقيقة حول وضعية الجماعات الإقليمية.

تشكل دراسة الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية في الجزائر عبر مرحلة تطوره والوقوف على نوع الإعانات التي يقدمها من إعانات تتعلق بالتسيير و إعانات تهدف إلى توسيع الهياكل القاعدية وتطوير المصالح العمومية الإقليمية عبر إستثمارات وتجهيزات محور أساسي للمساهمة في تمويل الجماعات الإقليمية وتطويرها ، يساعدها على إكتساب القدرة على إتخاذ القرار بهامش من الحرية لإستقلاليتها المالية و يجسد مبدأ اللامركزية ويكرس مبدأ الديمقراطية المحلية الذي تحاول الدول الحديثة ترسيخه .

المطلب الأول : الصندوق المشترك للجماعات المحلية هيئة متخصصة لتوزيع

الإعانات

سناهم دراسة تطور الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية و تنظيمه والوقوف على موارده من معرفة إسهاماته في تمويل الجماعات الإقليمية والأساليب والطرق والمعايير التي يستعملها لبلوغ أهدافه .

نتطرق إلى المراحل التي مرت بإحداث الصندوق المشترك للجماعات المحلية وهياكله و أساليب تسييره كرفع أول ثم نتناول طرق تمويله و مصادر دخله كرفع ثاني نخصص الفرع الثالث لأهداف إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية و كفيات توزيع هذه الإعانات .

الفرع الأول :تنظيم و تسيير الصندوق المشترك للجماعات المحلية

ألغي صندوق التضامن للعمليات و البلديات الجزائرية بموجب أحكام المادة 09 من القانون 227 /64 المؤرخ في 10 /08 /1964 و حولت أمواله إلى الصندوق الوطني للتوفير والإحتياط ،تحت وصايتي وزارة الإقتصاد من الناحية المالية ووزارة الداخلية فيما يخص التسيير ، سمح هذا النمط من إستثمار الفائض الناتج عن ميزانية البلديات.

حولت في سنة 1973 وبموجب المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 الصلاحيات التي كان يتمتع بها الصندوق الوطني للتوفير و الإحتياط إلى وزارة الداخلية ، عبر هيئة سميت بمصالح الأموال المشتركة للجماعات الإقليمية، تتشكل هذه المصالح من مجلس يرأسه وزير الداخلية شخصيا ، لا تنفذ مداولته إلا بعد المصادقة على أعماله من طرف الوزير.

أحدث بموجب المرسوم 266 /86 الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية⁽¹⁾، على شكل مؤسسة عمومية إدارية تحت وصاية وزارة الداخلية و الجماعات الإقليمية، يرتكز التسيير على مركزية القرارات إلا أن التعليلة الوزارية الصادرة عن وزارة الداخلية بتاريخ 1988/01/25 منحت للولايات تخصيصات مالية إجمالية توزعها على البلديات في مجال التجهيز و الإستثمار، يعد هذا الإجراء إستثناء على قاعدة مركزية القرارات التي يتخذها الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية.

يسير إدارة الصندوق جهازين مجلس توجيهي و مدير تنفيذي ، يتكون مجلس التوجيه من 14 عضواً؛ 07 أعضاء منتخبين ، 07 أعضاء معينين، يرأسه وزير الداخلية، يتشكل الأعضاء المنتخبون من 02 رئيسي مجالس ولائية يمثلان منطقة الوسط الغربي ومنطقة الوسط الشرقي ، 05 رؤساء بلديات يمثلون مناطق ؛ الوسط ، الغرب ، الشرق ، الجنوب الغربي ، الجنوب الشرقي، يتشكل الأعضاء المعينون من ممثل عن وزير الداخلية والجماعات الإقليمية، والي يعينه وزير الداخلية و الجماعات الإقليمية، ثلاث ممثلين عن وزارة المالية (مديرية الميزانية، مديرية الضرائب ، مديرية التجهيز)، مديرين عامين . يقرر مجلس التوجيه في المسائل المتعلقة ببرامج السنوية للصندوق، الميزانيات والحسابات ، قضايا التسيير المختلفة للصندوق .

تجدر الإشارة لصعوبة حضور الأعضاء المنتخبين ممثلي الجماعات الإقليمية، وبالتالي يتخذ مجلس التوجيه قراراته من قبل الإداريين و تبقى إنشغالات الجماعات الإقليمية بعيدة عن نقاشات و مداولات المجلس.

(1) مرسوم 266/86 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 و المتعلق بتنظيم و تسيير الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية.

يتولى مدير معين تسيير هذه المؤسسة والقيام بالمهام المسندة إليه في إطار توجيهات مجلس التوجيه ، في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها ، يتكفل بتسيير الميزانية السنوية للصندوق ، يشرف المدير على صندوق التضامن الذي يتكفل بمنح إعانات تسيير وإعانات التجهيز وصندوق الضمان الذي يمنح إعانات لتغطية الفرق بين التقديرات والإنجازات الحقيقية للإيرادات.

تحدد المعايير تبعا للأهداف المتوخاة من منح الإعانات ، تهدف الإعانات التي تمنحها الدولة لتعويض الجماعات الإقليمية عن الأعباء التي تتجر عنها مهام وإختصاصات تتكفل بها الجماعات الإقليمية ، كما تهدف لتقليص الفوارق بين هذه الجماعات الإقليمية كما هو الحال بالنسبة لمعادلة التوزيع.

تعكس معايير التوزيع نوع العلاقة بين الدولة و الوحدات الإقليمية، تحدث هذه المعايير بما يستجيب لتطورات المحيط الإقتصادي، الإقليمي والسياسي للجماعات الإقليمية، لتحقيق العدالة و النجاعة في تسيير الشؤون العامة ، المتعلقة بصرف نفقات التسيير أو التجهيز والاستثمار لمواجهة تطور الخدمات العامة.

تقليص مبالغ الصندوق من شأنه أن يحد من إستقلالية الجماعات الإقليمية ويؤثر على دور المداخل الجبائية المحلي في تمويل النفقات ، إستنادا إلى التجربة التونسية (1) في توزيع الإعانات بواسطة صندوق مشترك للجماعات الإقليمية ، كانت في بداية الأمر مصادر تمويل الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية الإقتطاعات المباشرة من الجباية، وشكلت 75% من مداخل الصندوق، مما أدى إلى الزيادة في حجم مبالغه ، أعيد النظر في تمويل الصندوق بإقتطاع سنوي من ميزانية الدولة بدل من إقتطاع محدد مسبقا من بعض الضرائب، جاء هذا الإجراء لتحقيق الصرامة في تسيير ميزانية الدولة وللحد من تزايد المصاريف العامة ، تحديد تمويل الصندوق من طرف البرلمان يعتبر فرصة لمناقشة إحتياجات البلديات و دراسة كيفية توزيعها من قبل النواب و لكن في واقع الأمر أن هذا الإجراء لم يؤد الغرض ، خاصة في غياب جمعيات خاصة بالبلديات للدفاع عن

(1) N .Belaid ,Autonomie et mutation récente dans les finances municipales, op.cit , pp. 145,et suivantes.

مصالحها وحقوقها ، أعيد تحديد حجم تمويل الصندوق لصلاحيات و تقدير السلطة التنفيذية أي الجهاز المركزي ، مما دعم مالية الدولة على حساب الجماعات الإقليمية⁽¹⁾. تبنت الجزائر مند أولى القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية اللامركزية⁽²⁾ كنظام للتنظيم الإقليمي للدولة ومن منطلق أن دور هذه الأخيرة معترف به قانونا حتى وإن لم يرق في الواقع إلى توفير الإمكانيات المادية و البشرية والمالية إلى المستوى الذي يسمح لها بالتكفل بالمهام المنوطة بها. يستوجب هذا الوضع إعادة النظر في العلاقة بين الدولة و الجماعات الإقليمية ، والتفكير في الأساليب والطرق الأكثر نجاعة و فاعلية في تسيير الموارد الإقليمية في إطار رؤية شاملة؛ محلية، جهوية، وطنية و حتى دولية حتى تؤدي الجماعات الإقليمية دورها فعليا .

تعتبر مصادر التمويل الصادرة عن الدولة حقا للجماعات الإقليمية لتقاسم الأموال العامة ولتقاسم الأعباء العامة ، قصد التكفل بالمصالح والمرافق العمومية . توضح مقارنة حجم تمويل للدولة والحصة الممنوحة للصندوق المشترك للجماعات الإقليمية توضح الجهد المبذول في دعم تمويل الجماعات الإقليمية، عبر الإعانات الموجهة سواء لقسم التسيير أو لقسم التجهيز والإستثمار في ميزانية البلديات ، حيث بلغت ما يقارب 40 % من مجموع الإيرادات في بعض الأحيان .

الفرع الثاني : طرق تمويل الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية

تتشكل موارد الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية من حصص ضريبية وحصص رسوم محددة في القوانين الجبائية والتي يمكن تعديلها بموجب قوانين المالية وتتضمن أساسا حصص من الرسم على النشاط المهني ،الرسم على القيمة المضافة⁽³⁾ . يستفيد الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية من معدل الرسم على النشاط المهني المحدد ب 2 % من نسبة 0.11 % ، و يرتفع معدل الرسم إلى 3% فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب ولا تستفيد منه الصندوق.

(1) بلس شاوش بشير ، المالية العامة ، مرجع سابق ص. 187.

(2) أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 181 و مابعداها .

(3) . Graba Hachemi , Les ressources fiscales des collectivités locales ,op.cit ,pp 39,43 .

تخصص نسبة 10% من رسوم القيمة المضافة التي تخضع لها عملية البيع والأعمال العقارية و الخدمات التي تتم داخليا ، أما بالنسبة لعملية الإسترداد فإن الصندوق يستفيد من نسبة 15% ، العمليات التي تنجز من قبل المؤسسات الكبرى التابعة لمديرية المؤسسات الكبرى فيستفيد الصندوق بنسبة 20% .

بموجب قانون المالية لسنة 2007 فإن فئة المساهمين الذين لا يتعدى دخلهم 10 ملايين دج و الخاضعين للضريبة على الدخل الإجمالي و الرسم على النشاط المهني يخضعون لضريبة جزافية وحيدة يستفيد الصندوق بنسبة 5% .

يستفيد الصندوق من مداخيل قسيمة السيارات المنصوص عليها بمقتضى الأمر 103/76 المتضمن قانون الطابع بنسبة 80% من مداخيل تعريف قسيمة السيارات.

يستفيد الصندوق طبقا للمادة 468 المتضمن قانون الضرائب الغير المباشرة من مبالغ الرسم الصحي على اللحوم عندما يتم تحصيله من مؤسسات التبريد أو التخزين التي لا تملكها البلدية أو عند الإسترداد .

يتولى الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية تسيير مداخيل جبائية ، منجمية لصالح البلديات ، طبقا للقانون 01/10 المتضمن قانون المناجم ، بحيث يخص له 40% من حاصل المزايدات بالنسبة للسندات المنجمية ، يتكفل الصندوق بتوزيعها كما أن أتوات الإستخراج و الرسوم المساحية و التي تحدد على التوالي بالنظر إلى كمية المادة المستخرجة و بالنظر إلى حقوق الإستغلال يتكفل الصندوق بتوزيعها ، أما الضريبة على الأرباح المنجمية المرخص بها من طرف الوكالة الوطنية المنجمية والمحددة ب 33% تخصص نسبة 3% لفائدة الجماعات الإقليمية، يتولى الصندوق توزيعها .

كيفية توزيع أموال الصناديق المشتركة ، تستعمل عدة طرق لتمويل البلديات من طرف الصندوق المشترك للجماعات ال محلية ، يحدد المبلغ المخصص للصندوق من قبل البرلمان كإقتطاع من ميزانية الدولة أو من طرف السلطة التنفيذية، قد يرتبط التمويل بمؤشرات إقتصادية كمعدل التضخم و معدل تزايد السكان، الإختيار بين هذه الطرق يرجع إلى إرادة الدولة في منح درجة الإستقلالية التي تريد إعطائها للجماعات الإقليمية وفي مدى إرادة تقاسم الأموال العمومية.

تمكن الطريقة الأولى عن طريق الإقتطاع المباشر من ميزانية الدولة، من مراقبة إستعمال المال العام وبالأخص في حالة تطبيق سياسة التقشف، إلا أن من سلبياتها أنها لا تمكن الجماعات الإقليمية من إيرادات متطورة ، قد تكون مصدرا للتقليل من حجم الموارد الإقليمية في فترات الإنكماش الاقتصادي.

ترتبط الطريقة الثانية الموارد بمؤشرات إقتصادية تسمح للجماعات الإقليمية بالحصول على إيرادات تتطور بتطور الإقتصاد الوطني وتمكن من تقديم خدمات بتطور هذه الموارد، تسمح للجماعات الإقليمية من تفادي المفاوضات و الضغوط التي قد تمارس عليها في الظروف المماثلة من طرف الممولين ، لا تظهر الجماعات الإقليمية في نظام الإرتباط بالمؤشرات الإقتصادية بمظهر العبء على ميزانية الدولة، بالإضافة إلى ذلك فإن المالية الإقليمية لا تتأثر بالتضخم و تزايد السكان، لأن ماليتها في هذه الحالة متطورة بتطور الإقتصاد.

تطرح إشكالية إختيار المعايير و المؤشرات والشروط التوزيع والتي يمكن حصرها في مؤشرات مرتبطة بمعدل تزايد السكان والنمو الإقتصادي، إرادة الدولة في منح الإستقلالية للجماعات الإقليمية، وقدرة هذه الجماعات الإقليمية على تسيير الأموال الممنوحة .

ربط حجم الأموال المحولة من صندوق المشترك للجماعات الإقليمية للبلديات بمؤشرات تمكنها من الحصول على موارد تواكب تطور النفقات الإقليمية، ومؤشرات مرتبطة بالأسعار التي تضمن قدرة شرائية أو توفر بعض المواد المستعملة في الصيانة أو الإستعمال العادي⁽¹⁾، ومؤشرات مرتبطة بالضرائب كالضريبة على القيمة المضافة أو بجملة من الضرائب.

تشكل بعض الضرائب دخلا معتبرا للجماعات الإقليمية كالضريبة على الدخل أو الرسوم على رقم الأعمال و الرسم على القيمة المضافة ، ربط حجم أموال الصندوق المشترك للجماعات المحلية بالإنتاج الخام الداخلي الوطني، أو إستعمال عدد من هذه المؤشرات في نفس الوقت للحصول على تطور في مالية الصندوق المشترك للجماعات

(1) N. Belaid ,Autonomie locale et mutation récente dans les finances municipales , op.cit , p. 144.

الإقليمية بما يناسب تطور النفقات العمومية الإقليمية وتطور الخدمات المؤداة، تساهم في التكفل الأمثل بالإحتياجات المحلية.

توزيع أموال الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، في الجزائر يمنح الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية إعانات تخص لقسم التسيير في ميزانيات البلديات بواسطة صندوق الضمان و صندوق التضامن ،تتمثل هذه الإعانات في معادلة التوازن والإعانات الإستثنائية الخاصة .

يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية المؤسسة التي أخذت على عاتقها تقليص الفوارق المالية ما بين البلديات و تقديم إعانات لميزانيتها في مجال التسيير والتجهيز .

يبرر تدخل هذا الصندوق الفوارق المهمة ما بين البلديات بالنظر إلى معامل الثروة، حيث يصل إلى 9000 دج للمواطن الواحد في البلديات الغنية و ينخفض إلى 5 دج في البلديات الفقيرة . يعتمد الصندوق على معيارين أساسيين في توزيعه لإعانة معادلة التوازن ; الوضعية المالية وعدد السكان للبلديات.

تهدف إعانات التسيير لمعالجة وضعية البلديات التي تعاني صعوبات مالية ،حيث لا تستطيع تغطية النفقات الإجبارية أو تحقيق توازن ميزانيتها بسبب قلة الموارد المالية، قد تهدف إلى التكفل بوضعية إستثنائية كالكوارث الطبيعية أو الحالات الغير المتوقعة. يبرر بصفة أكيدة تقديم إعانات للبلديات ،تزايد عدد البلديات عاجزة لتصل سنة 2001 إلى 1200 بلدية عاجزة بعد أن كانت قبل سنة 1990 لا يتجاوز عددها 100 بلدية .

توجه معادلة التوازن لقسم التسيير في ميزانية البلديات أساسا كإعانات لتقليص الفوارق بين البلديات في الموارد المالية ،تأخذ بعين الإعتبار عند توزيعها بالأخص الوضعية المالية للبلدية وعدد سكانها ، لكن التباين في الثراء بين البلديات و عدم التكفل بالفوارق الشاسعة في المداخل الجبائية، يتطلب إستعمال مؤشرات ومعايير مركبة تقارب واقع الجماعات الإقليمية أو بإستعمال متوسط مؤشر الثراء الوطني كمعيار للتوزيع .

تدفع الجماعات الإقليمية مساهمات إجبارية تحدد عن طريق التنظيم (¹) من مواردها لصندوق الضمان الذي يتولى توزيعها لتغطية الفارق بين التقديرات الجبائية والتحصيل الفعلي ، نشير إلى أن مبالغ هذا الصندوق لم تكن كافية لتغطية نقص القيمة الجبائية ، نظرا للوضعية الأمنية ووجهت منذ 1996 جميع موارد الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية لتغطية نفقات الحرس البلدي، ليغطي الأجور خاصة، بالتالي عرفت ميزانية البلديات تراكم لديونها و عجز في تمويل التنمية الإقليمية، قرار توجيه جميع موارد الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية للتكفل بالحرس البلدي و عجز البلديات، كان مخالف للنصوص القانونية التي تنص على تخصيص 5% (²) من موارد الصندوق لتغطية العجز، الوضعية الأمنية الخطيرة أدت إلى اتخاذ هذا القرار المخالف للقوانين (³).

يخصص الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية مبالغ في حدود 5% لتغطية عجز البلديات المتعلقة بالنفقات الإجبارية من أجور و رواتب و مصاريف أخرى ضرورية كالماء و الكهرباء... إلخ وتخصيص مبالغ لمواجهة الكوارث الطبيعية و الحوادث الطارئة بصفة عاجلة إلى ميزانيات البلديات مباشرة إلى حين تدخل الدولة للتكفل بآثار هذه الكوارث او الأحداث الطارئة و تأخذ أساسا شكل الإسعافات الأولية .

الفرع الثالث: أهداف إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية

توجه التحويلات والإعانات و منح الدولة في جميع الأنظمة التمويلية ، لتمكن من توجيه وتنسيق عمل البلديات، عن طريق بتعويضات عن المهام التي تتكفل بها البلديات، تقلص التوزيعات الحيادية الفوارق بينها ، سمحت التحويلات بلعادة التوازن لنفقات التسيير أو الإستثمار.

تبرر التعويضات بتحميل البلديات تكاليف جديدة أو في حالة خسارة أو قلة الإيرادات المتوقعة ، تلعب الإعانات دورا في تقليص الفوارق بين البلديات أو التكفل بالحاجيات الإقليمية، لا يغطي التمويل الذاتي بمفرده من جباية محلية (ضرائب ورسوم وأتاوات و حقوق) والمداخل الخاصة و مقابل دفع الخدمات ، النفقات العمومية الإقليمية،

(¹) المادة 214 من القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

(²) تقرير المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي ، مرجع سابق ، صفحة 42 .

(³) تقرير المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي ، مرجع سابق ، صفحة 42 .

لذا فإن الدولة ملزمة بتحويلات للجماعات الإقليمية، فرض ضرائب جديدة على المستوى المحلي ذات المردودية العالية صعب نظرا إلى الفوارق في توزيع الوعاء الضريبي بين مختلف البلديات ويعقد أكثر النظام الضريبي .

تتمثل أهداف التحويلات في تعويض البلديات ماليا عن الأعباء التي تتكفل بتحملها (الحالة المدنية ، تنظيم الإنتخابات ...الخ) ولتغطية النفقات وتسيير المرافق العامة المنوطة قانونيا بالبلديات (رفع القمامات، التطهير إصلاح طرقات البلدية) لتقلص الفوارق على المستوى الوطني، تهدف إعانة البلديات للقيام بالإستثمارات اللازمة والضرورية سواء على مستوى كل بلدية أو بتجميع مجموعة من البلديات (نقابة ما بين البلديات).

تؤدي قلة حجم الأموال إلى التأثير على تطبيق المعايير التي تقلص الفوارق بين البلديات، كما يؤدي الرفع من حجم أموال الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى التقليل من الآثار السلبية وفي حالة عدم بلوغ الأهداف المسطرة في مجال التحصيل يؤثر على تقليص الفوارق بين البلديات و على الأهداف المسطرة التي تسعى البلديات إلى الوصول إليها ،مما يستوجب تدقيق وتوضيح هذه الإعانات وأهدافها.

توضيح وتدقيق الأهداف من تمويل الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية، كالتفرقة بين التحويلات المباشرة من الدولة أو بواسطة الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، وتمييز المنح الخاصة التي تمنحها الوزارات والهيئات الأخرى للبلديات (1)، يهدف الفصل بين التحويلات التي توجه إلى توازن قسم التسيير عن التحويلات الخاصة التي توجه لتوازن قسم التجهيز و الإستثمار، التفرقة بين التحويلات يمكن من معرفة ما يستعمل لتخفيض معدل الفائدة في حالة طلب قروض عامة، كما يساعد تمييز التحويلات التي تمنح لهيئات أخرى و تستفيد منها البلديات بصفة غير مباشرة ، و بالتالي معرفة المبالغ الحقيقية المحولة .

يمكن التحديد الدقيق للإعانات من معرفة المجهود المبذولة من طرف الدولة في تمويل ومساعدة البلديات بصفة مباشرة و غير مباشرة و من ثم تقيمه و إجراء التعديلات

R . Hertzog, *Lineament d une théorie des subventions* , op.cit. pp. 6. (1)

عليه وفقا للظروف والمستجدات، وتسمح بالوقوف على حجمها بدقة، بعض الإعانات الغير المباشرة لا تدرج كحخص إعانة، لتحمّل مصاريف معدل الفائدة والتكوين بوضع تحت تصرف البلديات أعوان يتكفل بهم على مستوى الدولة، أو ضمان القروض العامة، بالمقابل لا يعني ذلك أن البلديات لا تتكفل بمهام خارج نطاقها الإقليمي أو الموضوعي لصالح الدولة.

بعض البلديات تبنت إحداث عجز الميزانيات من خلال تضخيم النفقات و تقليل الإيرادات للحصول على إعانات مالية، عدم تطبيق القواعد الصارمة لتسيير مالية البلديات وميزانيتها بالإضافة إلى غياب الرقابة الميدانية عمق نهج إفتعال العجز المالي . نتائج التسيير اللاعقلاني رغم التعليمات و التوجيهات الصادرة عن الهيئات المركزية التي تحث على ترشيد النفقات و تسيير الناجع⁽¹⁾ للتقليص من هذه السلوكات و آثارها السلبية يمكن التفكير في توزيعها بعد دراسات دقيقة ومتأنية حالة بحالة، وإستعمال أسلوب المكافئة للبلديات التي بدلت جهدا في توفير الإيرادات و ترشيد النفقات، و حرمان تلك التي تبنت هذه السلوكات بحرمانها من الإعانات أو تخفيض من مبالغها، على أن توجه الإعانات للبلديات التي تعاني فعلا صعوبات مالية .

المطلب الثاني : تجارب دول في إعانة الجماعات الإقليمية

نتطرق في هذا المطلب إلى نموذج التجربة الفرنسية كدولة موحدة، و تجارب لدول فيدرالية أو ذات أقاليم مستقلة منها ألمانيا، إسبانيا، هولندا، لمقارنة مقاربات توزيع الإعانات في هذه البلدان.

Akli H, "La structure des finances locales :limites et exigences en cours ",in Revue Ceneap : Ressources (1) et fiscalités locales ,n°12,1998,p.24.

الفرع الأول : التجربة الفرنسية كدولة موحدة

تشمل إعانات الجماعات الإقليمية تغطية نفقات التسيير ونفقات التجهيز والإستثمار، تتضمن نفقات التسيير إعانات إجمالية وإعانات خاصة متعددة مركزية ولا مركزية (1).

الإعانة الإجمالية للتسيير، تشكل الأهم في تمويل نفقات تسيير الجماعات الإقليمية، تستفيد البلديات بنسبة 50% من مبلغها (2) مر إحداث الإعانة الإجمالية للتسيير بمراحل عديدة ، كانت البداية سنة 1941 بإحداث رسم محلي بنسبة 1.75% من المبيعات بالتجزئة، ما عدا المواد الغذائية العادية و الخدمات المقدمة في المدن ، لتتحول سنة 1945 إلى رسم إضافي على رقم الأعمال على النشاطات الغير خاضعة للرسم على الإنتاج شكلت في هذه الفترة أهم مورد جبائي للبلديات ، بموجب قانون صدر سنة 1954 تحول من رسم إضافي إلى رسم محلي يطبق على رقم الأعمال بنسبة 2.75% على النشاط التجاري بالتجزئة و الحرفيين والتظاهرات والمبيعات المستهلكة مباشرة ألغي الرسم المحلي و إستبدل بموجب قانون 1966/01/06 برسم على الأجر يخصص بنسبة 85% لتمويل الميزانية المحلية عم الرسم على القيمة المضافة بموجب القانون 1968/12/29 لكي يستمر حساب الدفع التمثيلي لرسم الأجر على أساس رسم الأجر و يتم توزيع الرسم لتغطية تأمين مداخيل رسم الأجر المحصل للسنوات السابقة، لتعويض الضغط الجبائي المفروض من طرف الجماعات الإقليمية على الأسر ، يتناسب الرسم مع حدة الضغط ، خصصت مداخيله لتمويل صندوق العمل المحلي ، الذي أحدث بموجب قانون 1966/01/06 المخصص لتحقيق التوازن بين البلديات و موجه أساسا للبلديات الفقيرة ، بالأخص البلديات السياحية التي تتوفر على محطات مياه معدنية لأنها كانت أكثر تضررا من إلغاء الرسم المحلي .

ألغي الرسم (الدفع التمثيلي للرسم على الأجر) بموجب قانون 1979/01/03 الذي أحدث الإعانة الإجمالية للتسيير (3) ، نلاحظ كيف أن رسم أو ضريبة تحول عن طريق

(1) Blanc Jacques, Marzials Alain ,Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales ,LGDJ, Paris ,1993,p.64.

(2) Jacques .Blanc , Finances Locales Comparées,LGDJ, France , 2002, P. 85.

(3) Françoise Bérard , Les Dotations de L'Etat aux Collectivités Locales ,LGDJ , France,2001,P.19.

تعديلات خلال 40 سنة إلى إعانة، على إعتبار أن الإعانة مساهمة من الدولة إلى الجماعات الإقليمية توزع وفق معايير محددة تأخذ بعين الإعتبار الوضعية المالية للجماعات الإقليمية و خصوصيتها و بالنظر إلى الوضعية الإقتصادية للدولة . تتميز الإعانة الإجمالية للتسيير بخصوصية مهمة على أنها إعانة للجماعات الإقليمية، لهذه الأخيرة حرية إستعمالها و التصرف فيها.

بموجب قانون 1979/01/03 المتعلق بالإعانة الإجمالية للتسيير، ربط حساب الإعانة بمدخيل الرسم على القيمة المضافة، بشكل مبلغ الإعانة الموجهة للجماعات الإقليمية 16.45% من مجموع مدخيل الرسم على القيمة المضافة ، يمكن تعديل هذه النسبة بالنظر إلى تعديلات التي تطرأ على النصوص القانونية الخاصة بالرسم على القيمة المضافة في حالة تعديل المعدل المطبق على الرسم على القيمة المضافة . تتفرع الإعانة الإجمالية للتسيير إلى إعانة جزافية لضمان المساهمة التي كانت تحصل عليها الجماعات الإقليمية سابقا و إعانة لتقليص الفوارق المالية بين الجماعات الإقليمية توزع بالنظر إلى القدرة الجبائية الكامنة بحسب كل مواطن و مقارنته بالقدرة الجبائية الكامنة المتوسطة بحسب كل مواطن على مستوى الدولة ، و إعانات خاصة موجهة لفئات معينة للبلديات كذلك التي يقل تعداد سكانها عن 2000 مواطن ، والبلديات السياحية أو ذات مرافق المياه المعدنية و البلديات التي تعرف نمو ديمغرافي مرتفع. نشير بالموازاة إلى ذلك إحداث اللجنة المالية المحلية ،مهمتها إقتراح مبلغ الإعانة الإجمالية للتسيير لتسجيلها في قانون المالية و مراقبة توزيعها، تضم هذه اللجنة في تشكيلتها أعضاء منتخبين و أعضاء معينين يمثلون المجالس المنتخبة على المستوى المحلي و الوطني و ممثلون عن الدولة .

مرت كيفية توزيع الإعانة الإجمالية بمراحل عديدة لتحسين نجاعة و فاعلية لتحقيق عدالة أكثر و توازن أكبر قصد تقليص الفوارق ما بين الجماعات الإقليمية على مختلف المستويات و على مستوى البلديات بالأخص .

توزع الإعانة الإجمالية للتسيير ما بين الجهات و المحافظات و البلديات ، حيث تستفيد البلديات ضمن هذه الإعانة من إعانة جزافية ، وإعانة للتهيئة و إعانات خاصة متعددة .

تقسم الإعانة الجزافية إلى إعانة قاعدية توزع بالنظر إلى عدد سكان البلدية حسب مبلغ يحدد مسبقا ، و إعانة تأخذ بعين الإعتبار المساحة التي تشغلها البلدية حسب مبلغ محدد مسبقا و تستفيد البلديات التي تتضمن تضاريس خاصة من مبالغ إضافية .

تستفيد البلديات من إعانة لتغطية نقص القيمة إثر إلغاء أو تخفيض بعض الضرائب والرسوم ولتأمين تطور مالية ميزانية البلديات بنسبة معينة (1%) ، تستفيد البلديات من إعانة ضمان ، توجه إعانة التهيئة إلى المؤسسات العمومية للتعاون ما بين البلديات لتقليص الفوارق ما بين البلديات ، توزع إعانة التهيئة المخصصة للمؤسسات العمومية للتعاون ما بين البلديات على أساس عدد السكان و القدرة الكامنة للجباية ، توزع إعانة التهيئة المخصصة لتقليص الفوارق ما بين البلديات إلى ثلاثة أصناف من الإعانات ; إعانة تخصص للتوازن على المستوى الوطني وإعانة للتضامن الحضري وإعانة للتضامن الريفي.

تتضمن إعانة الموازنة (أو تقليص الفوارق) جزئين ، إعانة رئيسية و إعانة إضافية ، الجزء الأول يوزع على البلديات التي تقل قدرتها الضريبية الكامنة عن 100% من متوسط القدرة الضريبية الكامنة على المستوى الوطني و التي يزيد الجهد الضريبي من قبل الأسرعن متوسط الجهد الضريبي الوطني .

تمنح إعانة للبلديات التي يقل تعداد سكانها عن 10000 مواطن على أساس القدرات الضريبية الكامنة التي تقل عن 15% من متوسط القدرات الضريبية الكامنة على المستوى الوطني و التي يزيد المجهود الضريبي للأسر عن 90% من متوسط المجهود الضريبي الوطني

بالنسبة للجزء الثاني فإن الإعانات الإضافية تمنح للبلديات تعداد سكانها عن 20000 نسمة و التي تتفاوت في القدرة الضريبية الكامنة للبلدية و متوسط القدرة الضريبية الكامنة الوطني و فارق مداخل الرسم المهني

أحدثت إعانة التضامن الحضري لمعالجة بعض المسائل الخاصة بالمجال العمراني و دعم و تعزيز الإنسجام الإجتماعي داخل هذه التجمعات الحضرية، يستفيد من هذه الإعانة البلديات التي تنمي إلى المناطق العمرانية الحساسة أو المناطق الحرة العمرانية وتوزع الإعانة بالنظر إلى معايير أهمها حجم مصادر التمويل والأعباء و القدرة المالية الكامنة و عدد السكنات الإجتماعية و المداخل المالية لكل مواطن و عدد المستفيدين من الإعانات الإجتماعية.

تهدف إعانة التضامن الريفي للحفاظ على النشاط الريفي و إستقرار السكان وإلى مساعدة البلديات في الوسط الريفي، التي لا تتوفر على مداخل مالية معتبرة، تقدم خدمات للمواطن المحلي و تشغيل المرافق العمومية المحلية بصفة دائمة و ضمان حد أدنى مقبول من الخدمات توزع الإعانة على البلديات التي يقل عدد سكاناتها عن 20000 مواطن وقدرها المالية والمجهود الضريبي بالإضافة إلى معايير آخر أهمها ; طول طرفات البلديات وعدد سكان البلدية الذين يتراوح سنهم ما بين 03 إلى 16 سنة .

إعانات خاصة ، تتعلق الإعانات الخاصة بجملة من الفئات و القطاعات والوضعيات، تستفيد البلديات التي توفر سكن للمعلمين بمنحة خاصة لتغطية أو التقليل من الأعباء المرتبطة بتوفير السكن للمعلمين على ميزانية البلديات.

تخصص إعانة للتكفل بمصاريف المنتخبين المحليين بالأخص و رؤساء البلديات ونوابهم للبلديات التي يقل تعدادها عن 1000 مواطن و قدراتها المالية بالنسبة لكل مواطن تقل عن 1.25 مرة عن متوسط القدرة المالية الوطن ،تتعلق مصاريف المنتخبين المحليين بالتكوين والتأهيل وبرخص غيابات المنتخبين التي تتحملها البلديات .

تستفيد البلديات الريفية قصد تطوير النشاطات الإقتصادية و الإجتماعية و ترفيه المساحات الطبيعية من إعانة التنمية الريفية لتمويل المشاريع التنموية و المساعدة للحفاظ وتطوير المرافق العمومية المحلية في الوسط الريفي، يتم توزيع هذه الإعانة وفق إجراءات تحددها الوصاية .للتحفيز على التعاون ما بين البلديات و المؤسسات العمومية والخاصة ،تمنح الوزارات بالإضافة إلى الإعانات الخاصة المذكورة سابقا ،إعانات لتمويل عمليات أو مشاريع مشتركة في مجالات مختلفة ،كالثقافة و الفلاحة و الشؤون الإجتماعية.

إعانات التجهيز ، تطورت إعانات التجهيز من إعتام مبدأ التخصص في أولى مراحل تطبيقها، مع إمكانية حصول البلديات أو الجماعات الإقليمية بصفة عامة على قروض بمعدلات فائدة مخفضة من أجل تحقيق توازن و تقليص للفوارق ما بين البلديات ،توزع السلطة المركزية الإعانات الموجهة إلى مشاريع و عمليات خاصة على المستوى الوطني و من خلالها توزع المرافق و الخدمات و تحقيق التنمية بشكل عادل .

يساعد إعتام إعانات تجهيز متخصصة على التخطيط للإستثمارات على المستوى البعيد و يضمن توازن بين جهات الوطن الواحد

تلزم الإعانات في مجال التجهيز الجماعات الإقليمية على إحترام المقاييس الوطنية، إستعمال الهيئات المنتخبة مبالغ إعانات التجهيز بحرية يؤدي إلى إستثمار هذه المبالغ في مشاريع و عمليات غير فعالة و ناجعة بالمستوى المطلوب ،بفعل الضغط أو الإلتئام السياسي بدلا من مشاريع ذات أولوية وإقتصادية تخدم الصالح العام

تراجعت الدولة الفرنسية على إعتام هذا المبدأ في مرحلة أخرى بعد أن أثبتت الدراسات عدم الجدوى هذا الأسلوب و عدم تحقيق النتائج المرجوة ، وأبدى المنتخبين المحليين معارضتهم الأسلوب، لما يحد من حرية هامش تصرفهم في هذه الأموال.

نص القانون 1982/03/02 على تبني الإعانة الإجمالية للتجهيز مع الإبقاء على الإعانات الخاصة للتجهيز ، خضعت هي الأخرى إلى تعديلات إلى أن إستقر الأمر على تقسيم الإعانة الإجمالية للتجهيز إلى صنفين ؛ بالنظر إلى عدد السكان، خصت البلديات البالغ عدد سكانها أكثر من 10000 مواطن بإمكانية الإستفادة الإعانة الإجمالية للتجهيز أما البلديات التي يبلغ تعداد سكانها أقل من 10000 نسمة فيعتمد أساسا على الإعانات الخاصة للتجهيز مع الأخذ بعين الإعتبار قدراتها المالية الكامنة للمواطن⁽¹⁾.

إستقر نظام إعانات التجهيز على إعتام إعانة إجمالية مع إدراج جزئي لإعانات التجهيز الخاصة توزع وفق معايير أساسها تعداد السكان و القدرة المالية الكامنة لكل بلدية يعزز الأسلوب أكثر إستقلالية الجماعات الإقليمية و يترك لها هامش أكبر في حرية إدارة الأموال الموضوعة تصرفها .

(¹) Jacques Blanc , Finances Locales Comparées,op.cit. P.34 .

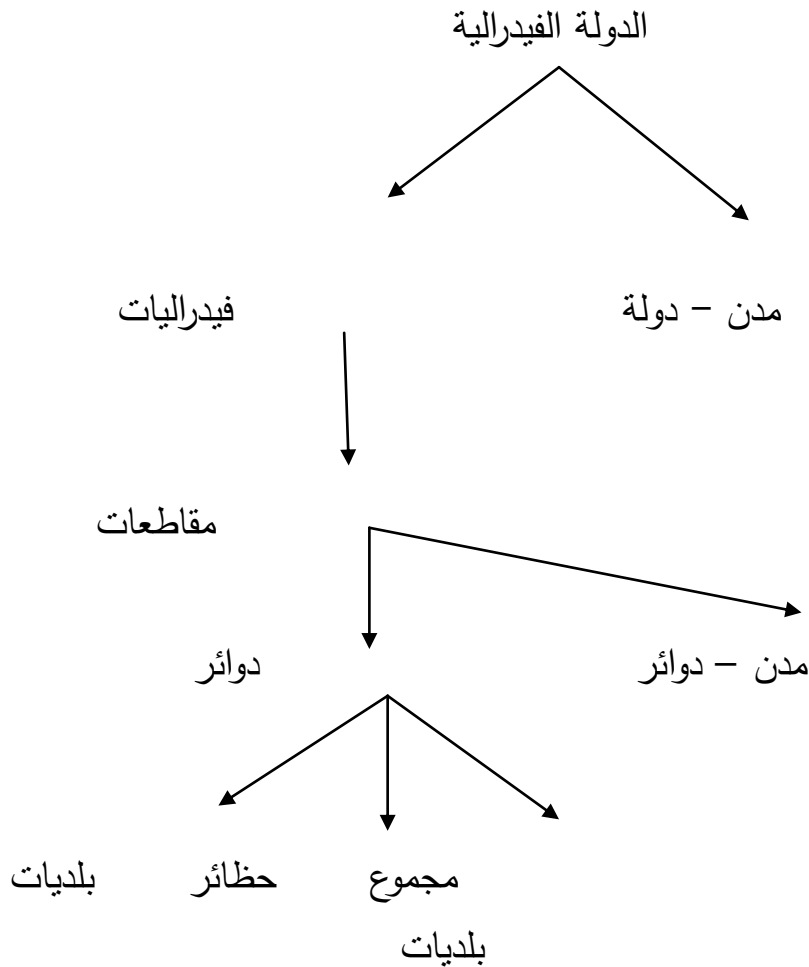
يستخلص مما سبق أن الإعانة تطورت و أخذت أشكالاً مختلفة و متنوعة بحسب الحالات ، ما بين إعانات إجمالية أساساً و إعانات متخصصة في بعض الحالات .

الفرع الثاني :تجارب دول فيدرالية

على سبيل المقارنة و للإستنتاج قواعد و أحكام تتعلق بمنح الإعانات نتطرق إلى تجارب دول أخرى ، عدا تلك المعتاد دراستها (النموذج الفرنسي).

ألمانيا: قبل التطرق إلى الإعانة الموجهة من هيئات المركزية في ألمانيا إلى الهيئات المحلية ، تجدر الإشارة إلى التنظيم الإداري لهذا البلد .

تتشكل ألمانيا من فيدراليات و مدن دولة بتعداد 16 على رأسها الدولة الفيدرالية وتقسم إلى مقاطعات ثم إلى دوائر ومدن دوائر و إلى بلديات و حطائر فمجموعة بلديات حسب المخطط البياني الآتي :



لكل فيدرالية دستورها الخاص بها ،تتشكل من مؤسسة البرلمان و حكومة منبثقة

عن الأغلبية ،مستقلة من حيث الإختصاصات في مجال التعليم و الثقافة ، و تنظيم الأمن ووضع القوانين للبلدية ،يمكن أن توسع صلاحيات هذه الفيدراليات بموجب تعليمات إطار من قبل الحكومة الفيدرالية إلى مجالات أخرى كالتعليم العالي و حماية البيئة والتهيئة العمرانية ، تتكفل الفيدراليات بتطبيق الأحكام و القوانين الصادرة عن الحكومة الفيدرالية و تحصيل الضرائب

للفيدراليات الحق في إصدار القوانين في المجالات القانونية المختلفة بشرط الحصول على الترخيص المسبق من الدولة الفيدرالية ، بينما تتولى الدولة التشريع في المجالات التي تتعلق بتوحيد القوانين أوالإجراءات على المستوى الوطني. توجد في بعض القليل من الفدراليات مقاطعات حكومية ،تستغرق مساحة الفيدرالية، وتتمتع بالشخصية المعنوية و تسير من قبل أشخاص معينين من قبل المقاطعة . باقي المقاطعات مقسمة إلى دوائر ريفية و دوائر حضرية ،بالموازاة مع المقاطعة يوجد ما يسمى بمدن الدولة التي لها تنظيمها الخاص و متواجدة بعدد قليل (هنبورغ، برلين،برام).

تتشكل كل مقاطعة حضرية أو ريفية من مجلس منتخب، من قبل مجلس الفيدرالية أو مباشرة من قبل مواطني المقاطعة، تتولى الهيئة التنفيذية إدارة المقاطعة و تجسيد السياسة الوطنية في مجالات محددة كالمستشفيات و الطرق السيارة توجد حلقة في بعض الفيدراليات ما بين المقاطعة و البلدية كوحدة إدارة تسمى المكتب، تتشكل الدوائر الحضرية من بلدية واحدة أما الدوائر الريفية تضم مجموعة من البلديات على إعتبار أن البلدية هي الوحدة القاعدية .

تسيير البلدية من قبل مجلس منتخب و هيئة تنفيذية (رئيس البلدية) ،حسب الحالة منتخبة من قبل المجلس أو من قبل المواطنين مباشرة ،تحدد الفيدراليات تنظيم و تسيير البلديات يسمح لبلدية واحدة بلدية (بريمن هافن) المتواجدة بمقاطعة برام ،سمح لها بوضع دستورا وتنظيما خاصا .

تتعلق صلاحيات البلدية بمهام عامة التي تخص الشأن العام المحلي (إحداث الهياكل القاعدية لإستقبال المؤسسات و إحداث الهياكل الثقافية و تنظيم التظاهرات وتسيير المساحات العمومية) .

تتحصل الهيئات المحلية على إعانات من الدولة الفيدرالية بواسطة الفيدراليات أو من الفيدراليات تختلف حصة الإعانات الموجهة للبلديات من فيدرالية إلى أخرى . تستفيد البلديات من 16% من الضريبة الوطنية على الدخل وتوزع بالنظر إلى عدد المساهمين في الجهد الضريبي والقدرة الضريبية لكل بلدية ، يؤخذ بعين الإعتبار المستوى الذي تتواجد به البلدية ويعدل توزيع الإعانة بحسب البلديات الغنية أو الفقيرة . تستفيد البلديات نسبة 2.1% من مداخيل الرسم على القيمة المضافة ،يوزع ما بين البلديات بحسب كل فيدرالية وبالنظر إلى مردودية الرسم المهني وعدد الأجراء في البلدية أحدثت على مستوى بعض الفيدراليات صندوق للموازنة قصد تقليص الفوارق ما بين البلديات تتكفل بالفوارق الغير المبررة أوالغير عادلة .

تتحصل البلديات على إعانات من قبل الفيدراليات التي تمول جزئيا من ميزانية الدولة الفيدرالية و ميزانية الفيدراليات، توزع هذه الإعانات وفق معايير تحددها الفيدراليات تأخذ غالبا بعين الإعتبار عدد السكان و ضعف الموارد المالية للبلديات مقارنة بمتوسط الموارد المالية للبلديات الفيدرالية

يوجد على مستوى الفيدراليات صندوق للموازنة يتكفل بمنح إعانات للبلديات وإعانات للمقاطعات، بالنسبة للبلديات تمنح هذه الإعانات بالنظر إلى المداخيل الجبائية وإحتياجات التمويل و التي تحدد بدورها بالنظر لمعايير متعددة لعل أهمها عدد السكان وعدد المرافق العمومية و عدد البطالين ... إلخ توجه هذه الإعانات إلى تغطية النفقات المتعلقة بتنفيذ المهام الإجبارية التي تفرض على البلديات ، بالأخص تلك الخاصة بصيانة الطرقات أو توجه لتغطية نفقات خاصة معينة ، كترقية نشاطات أو تظاهرات ثقافية كالمسرح وألعاب الأطفال أو نشاطات الإجتماعية.

تحديد مبلغ النفقات بالتفاوض ما بين البلديات و الفيدراليات غالبا ما يتعلق بعمليات أو نشاطات تعتبر ذات أولية في نظر الدولة الفيدرالية أو الفيدراليات.

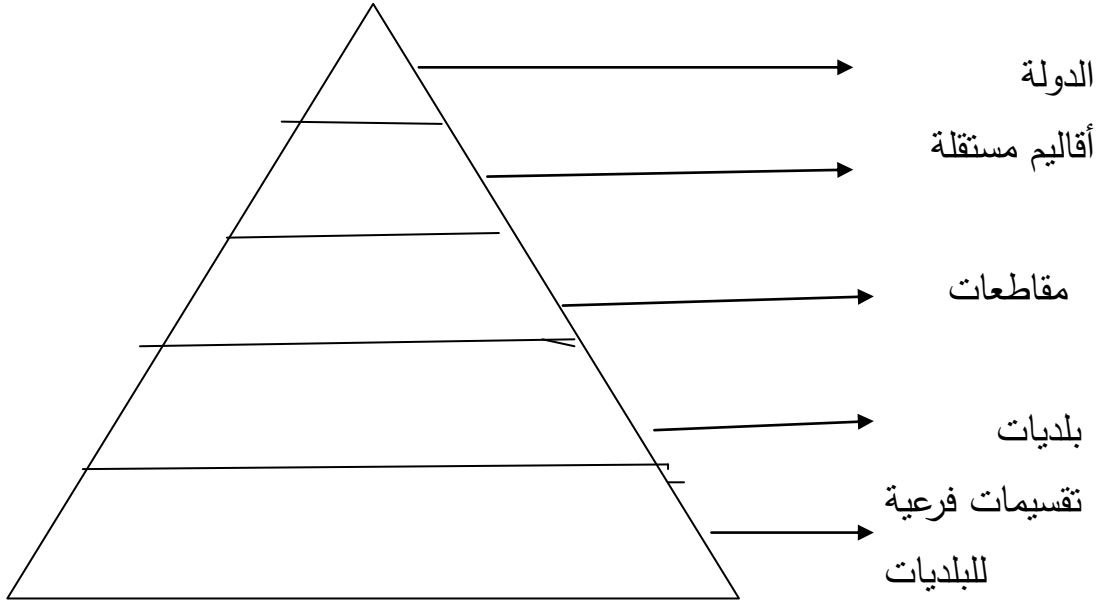
تخصص إعانات لتغطية الأعباء التي قامت بتمويلها البلديات وتدخل ضمن الإختصاصات الإلزامية للدوائر، على إعتبار أنها جماعات إقليمية ذات طبيعة مختلطة (غير ممرزة و لامركزية) ، مصدر تمويلها الفيدراليات و البلديات أساسا .
يمكن للدوائر طلب مساهمة المالية من قبل البلديات التابعة لها مقابل الخدمات التي تؤديها في هذه البلديات، تشكل هذه الإعانات نسبة من الضرائب التي تحصل عليها البلديات كمساهمة في ميزانية الدوائر تحددها مجالس هذه الأخيرة بالنظر إلى موارد البلديات(1).

يستخلص مما سبق أن الحلقات على المستوى المحلي الألماني تتمتع بصلاحيات واسعة في تسيير الشؤون المحلية إلا أنها تابعة في ماليتها للدولة الفيدرالية و الفيدراليات أو مرتبطة بهذه الأخير من حيث توجيه النفقات و تغطية بعض الأعباء التي تراها الهيئات الأعلى ذات أولوية أو تدخل في إطار مخططاتها وسياساتها العمومية و ربط الإعانات بعوامل متعددة حسب الوضعيات مع إشراك البلديات أثناء التفاوض حول توزيع الإعانات

إسبانيا : طبقا للدستور الإسباني فإن التنظيم الإداري للجماعات الإقليمية يمنح إستقلالية للجماعات الجهوية، لها الحق في تحديد حدودها و صلاحياتها، بشرط أن لا تتداخل مع صلاحيات الدولة ،باقي الوحدات الإقليمية المحلية، لا تتمتع البلديات و المحافظات إلا بصلاحيات و سلطات محدودة.

Gerard .Marçou, *Les Régions entre L'Etat et Collectivités Locales ,Etude comparative de pays(1) européens à autonomies ou constitutions fédérales ,CRALE , France ,2004,p .93,96 .*

يوضح المخطط البياني التالي التنظيم الإداري لإسبانيا :



إن الإستقلالية الممنوحة للجماعات الجهوية، يختلف تنظيم الهيئات المحلية ويتميز بخصوصيات من جماعة جهوية إلى أخرى من حيث الحجم والصلاحيات و نظام التمويل، تجدر الإشارة إلى أن هذا النظام وضع لتفادي انفصال الوطنيات التاريخية و هو مثابة نظام يرمي إلى التوفيق ما بين خصوصيات الجهات المحلية والتضامن الوطني والإبقاء على الوحدة الوطنية.

تخضع البلديات والمحافظات بصفة مزدوجة للتنظيمات الصادرة عن الدولة و تلك الصادرة عن الجماعات الجهوية ، تتمتع البلديات بصلاحيات خاصة و صلاحيات مفوضة،الصلاحيات الخاصة تمارس بكل حرية في إطار إحترام القواعد العليا المنصوص عليها و بالتوافق مع الإدارة العمومية في المجال المعني أما الصلاحيات المفوضة،تمارس بالتفاوض مع الجماعات الجهوية

تحدد العلاقة المالية بين الدولة و الجماعات الجهوية في إطار مجلس وطني للسياسة الجبائية و المالية، نظرا لتمتع الجماعات الجهوية بإستقلالية وثقل إقتصادي

وتتوفرها على وسائل مالية مهمة. تمارس الوصاية والرقابة من قبل الجهة المفوضة، وفق وصاية قطاعية من قبل الدولة أو الجماعات الجهوية.

تمارس البلديات صلاحيات واسعة وفق قاعدة الإختصاص العام، غالبا ما تتكفل البلديات بالمجالات الآتية: التزويد بالماء الصالح للشرب والإشارة العمومية و رفع القمامات و الصرف الصحي ومراقبة إستهلاك المواد الغذائية.

تمارس البلديات التي يفوق تعدادها 5000 نسمة صلاحيات خاصة بتنظيم الحظائر والمكتبات العمومية و الأسواق، و معالجة النفايات و إحداث شرطة بلدية، تتعاون في هذا الشأن مع الشرطة الدولية في بعض المجالات الخاصة بحفظ الأمن و مكافحة الجريمة. تمارس البلديات التي يفوق تعداد سكانها 20000 نسمة صلاحيات تتعلق بمكافحة الحرائق و تقديم الخدمات في إطار مرافق عمومية (رياضية، ثقافية... إلخ) والمذابح العمومية، تتكفل البلديات التي يفوق تعدادها 50000 نسمة بالنقل الجماعي و المحافظة على البيئة والمحيط .

يتميز نظام تمويل الهيئات الإقليمية في إسبانيا، طبقا للدستور الإسباني بالإعتراف لمقاطعات (الباسك ونفار) بتحصيل و تسبير معظم الضرائب على ترابها على أن تدفع مقابل الخدمات التي تؤديها الدولة، ومن منطلق التضامن الوطني تدفع جزء من هذه المبالغ المحصلة، باقي المقاطعات (الجماعات الجهوية أو المستقلة) تتولى الدولة تمويلها بواسطة الإعانات مع تكييف توزيع الإعانات بحسب خصوصية كل جماعة مستقلة ووفق معايير محددة.

تساهم الجماعات المستقلة (الجهوية) في مصاريف تحصيل الضرائب لتوزيعها على شكل إعانات لهذه الجماعات المستقلة، بالنظر إلى جملة من المعايير أهمها عدد السكان و القدرة الضريبية و كمية الخدمات المؤداة و أهمية المرافق و الهياكل القاعدية المسيرة من قبل الجماعة المستقلة (الجهوية).

تشكل إعانات الدولة للجماعات المستقلة نظام مشترك لتمويلها، مكيف حسب الخصوصيات كل جماعة مستقلة و بالنظر إلى عوامل إقتصادية و سياسية .

تتصل الجماعات المستقلة من الدولة على إعانة إجمالية، توزع بنسبة 94%، بالنظر إلى تعداد السكان و 4.2% بنسبة بالنظر إلى المساحة و بنسبة 1.20% بالنظر إلى توزيع السكان و بنسبة 0.6% بالنظر إلى تواجد الجماعات المستقلة كجزر داخل المياه البحرية.

يتم توزيع الإعانات داخل الجماعات المستقلة ما بين البلديات ، يتم على أساس عدد السكان و المجهود الضريبي الذي تقوم به البلديات في التحصيل، توجد إعانات خاصة توجه إلى القطاعات معينة كقطاع الصحة أو تطوير الإقتصاد أو التكفل بحاجيات إجتماعية.

نستخلص أن توزيع الإعانات في إسبانيا يتم على مراحل بحسب مستويات الجماعات الإقليمية و يتفرع إلى مستويات داخل نفس الجماعة الإقليمية وفق معايير تأخذ بعين الإعتبار المستوى المحلي.

هولندا : نعرض للتجربة الهولندية نظرا لخصوصيات تنظيمها الإداري و خصوصيات تنظيم الجماعات الإقليمية، تعتبر هولندا مملكة دستورية تتميز بأنها دولة موحدة، تتبنى النظام اللامركزي في تنظيم إقليمها لبلوغ هدفين أساسيين، أولا إيجاد توافق ما بين مختلف الأحزاب و التيارات (الكاثوليك و البروتستانت والأوردكس)، ثانيا بخصيص تحقيق توافق بين مختلف مستويات الإدارة

يستند النظام على الجماعات الإقليمية لتجسيد سياسة الدولة و تسيير الشؤون العمومية المحلية ، تتولى الهيئات المركزية للدولة التشريع في الجوانب المتعلقة بالسياسة الخارجية و الدفاع وتنظيم الأمن و القضاء .

يحدد الدستور التنظيم الإقليمي على مستويين ; المقاطعات (1) والبلديات، يحدد صلاحياتها و إختصاصاتها، يتولى المداولة في هذين الهيئتين مجالس منتخبة لمدة 04 سنوات، تتقاسم تسيير الهيئة التنفيذية هيئة عبارة عن مجموعة منتخبة من قبل المجالس المنتخبة و رئيس، بالنسبة للبلديات و محافظ معين من قبل الملك، بالنسبة للمقاطعات .

Gerared .Marçou, Idem ,p.109. (1)

تمارس الهيئات التنفيذية (رئيس البلدية ، ومحافظ المقاطعة) صلاحيات سياسية وإدارية، ويمكن تغيير الهيئات الإقليمية لتشكل إطار لزامن مهام التحكيم على المستوى المحلي ، بموجب تغيير دستوري سنة 2003 منع رؤساء البلديات أو محافظي المقاطعات من العضوية في المجالس المنتخبة حتى يمكنهم إكتساب خبرة و تجربة وتكوين السلك الإداري و السياسي لتحقيق تحكيم على مستوى الجماعات الإقليمية في جميع التراب الوطني

يمكن للجماعات الإقليمية (بلديات و محافظات) من إحداث تنظيمات داخلية تحدد صلاحياتها و مهامها بشرط إحترام القوانين والتنظيمات الأعلى من المستوى المحلي، فعلى البلديات مثلا إحترام التنظيمات الخاصة بالمحافظات وعدم إدراج في تنظيمها الداخلي ما يناقض هذه التنظيمات وإحترام التنظيمات الوزارية و التشريعية والدستورية من باب أولي.

ينظم الدستور العلاقة المالية ما بين الدولة والجماعات الإقليمية عبر توحيد الجماعات الإقليمية على مستوى الهيئات التشريعية عن طريق وجود ممثلي المقاطعات المنتخبين من طرف مجالس المقاطعات في هولندا . للبلديات حضور في إتخاذ القرار على المستوى الوطني من خلال إتحاد جمعية الجماعات المحلية التي تضم 460 بلدية . نشير إلى أن تركيبة مكاتب تسيير وتصفية المياه تعتبر شكل من أشكال الجماعات الإقليمية، تتشكل تركيبة إدارتها من منتخبين بطريقة غير مباشرة و تتوفر على مالية خاصة بواسطة رسوم تحصلها أو من خلال التعويضات التي تمنحها الهيئات العمومية المستفيدة من الخدمات التي يقدمها مكتب تسيير وتصفية المياه، وتضاف كجماعة إقليمية للمقاطعات و البلديات.

تحدث هيئات تعاون ما بين الجماعات الإقليمية إجباريا من قبل الدولة لإنجاز مشاريع مشتركة ذات منفعة عامة ،تتولى الجماعات الإقليمية من حيث المبدأ التسيير الحر وإدارة حرة للشؤون المحلية ،تتلخص صلاحياتها في إختصاصات خاصة بها وإختصاصات مشتركة مع هيئات أخرى.

تتكفل البلديات بشكل واسع بالمجال الإجتماعي ما عدا التأمين على المرضى، وتتكفل بالتعويضات عن البطالة و تقديم الخدمات في مجال الشغل ،و تقدم المساعدة للأشخاص المسعفين وإدماج المعوقين، تساهم في توفير السكن الإجتماعي و النقل العمومي و التعليم الإبتدائي أساسا ،بالإضافة إلى الخدمات العادية من رفع القمامات والنقل الحضري ومكافحة الحرائق وتزويد المواطن بالمياه الصالحة للشرب و صرف المياه المستعملة ومراقبة عمل الخواص في المجالات التي تمنح تسييرها عن طريق تفويض التسيير وتسهر على تأمين خدمات ذات نوعية و منح الفرصة لجميع المواطنين للإستفادة من هذه الخدمات بالتساوي .

تتكفل الدولة من الناحية المالية بجزء من تكاليف الخدمات بواسطة إعانة تقدمها لهذه المرافق، بينما يتم تمويل البلديات في هولندا في الإيرادات الجبائية أهمها الضريبة على العقارات ، تفرض البلديات ضريبة على الملاك و المستأجرين ،لا تتجاوز الضريبة العقارية المفروضة على الملاك 1.25 مرة تلك المرتبة على المستأجرين .

تأسس الضريبة العقارية على قيمة العقارات المبنية والغير مبنية ،تفرض على الأشخاص الطبيعيين و المؤسسات ، تشكل الضريبة العقارية مصدرا هاما من مجمل المداخيل (83% سنة 2004)⁽¹⁾ ومنذ سنة 2005 ألغيت الضريبة على العقارات ذات الطابع السكني و إقتصرت العقارات على المحلات ذات الطابع التجاري وعلى الملاك فقط

تفرض البلديات بكل حرية ضريبة سياحية تتغير بحسب نوعية الإيواء ، و تفرض على الأشخاص الذين يملكون سكن إضافي أو على الأشخاص الذين يقيمون أكثر من 90 يوم في السنة بدون أن يسجلوا كمقيمين بهذه البلدية .

تشكل مداخل الإستغلال مقابل الخدمات التي تقدمها البلدية، كرفع النفايات و دفن الموتى و تلوث المياه والإستفادة من التخميم أو المرافق الثقافية ... إلخ⁽²⁾ ، إيرادات لميزانية البلديات.

(1) *Projet De Rapport Comparatif sur L'étendue et La Nature Des Compétences Des Collectivités locales , Rédigé par Alain Delcamp pour le conseil de L'Europe , p.70 .*
Djalel Maherzi, *Les Finances Des Collectivités Territoriales En Algerie,op.cit,p.114* (2)

تحصل البلديات رسوم إضافية على الحقوق التي تحصلها الدولة على تجهيزات الإذاعة و التلفزة ،تعتبر هذه الرسوم الإضافية بمثابة إعانات .

تحصل البلديات بالإضافة إلى الرسوم الإضافية المذكورة، إعانة عامة توزع من قبل الدولة ما بين البلديات على أساس معايير تعتمد على تعداد السكان و ثروة المواطن المحلي و القدرة الضريبية للجماعات الإقليمية و مساحة العمارات.

تمنح للبلديات بالإضافة إلى إعانة الإجمالية إعانات خاصة توجه للتكفل بالعجز أو الوضعيات الصعبة التي تصادف تسيير البعض من البلديات أو لتغطية تكاليف الخدمات كالنقل و التهيئة العمرانية و تمنح البلديات إعانة تكميلية في حالة قلة الموارد البلدية لتغطية النفقات الإجبارية ، لا تمنح الإعانة التكميلية إلا بعد التأكد من إستخدام كل الوسائل المالية الممكنة من موارد خاصة جبائية و مداخيل إستغلال، تعوض الدولة البلديات في حالة تحويل إختصاصات إلى الجماعات الإقليمية، يرتبط مستوى إعانات البلديات بمستوى زيادة نفقات الدولة

نشير إلى تنوع و تعدد الإعانات وأن توزيعها يتم بعد إستنفاد الجهد المحلي لتغطية الإحتياجات المحلية .

خلاصة الفصل الأول:

يظهر في بعض الأحيان ، تعدد أصناف و أنواع الإعانات المقدمة من طرف الدولة إلى الجماعات الإقليمية، و في شكل معقد ،لعل مرجع ذلك السياسات المختلفة التي تطبقها الحكومات المتعاقبة من جهة و إلى صعوبة التوفيق ما بين عدة أهداف متناقضة من جهة أخرى .

لتقليص الفوارق بين الجماعات الإقليمية يعتمد على عدة معايير و مؤشرات قصد تحقيق العدالة بينها ،لعل أهمها المؤشرات المرتبطة بحجم الموارد الضريبية و عدد سكان الإقليم والمعوقات الخاصة بتضاريس الإقليم و ما ترتبه من تكاليف مالية إضافية تنقل أعباء ميزانية هذه الجماعات الإقليمية، تستعمل بعض المعايير الأخرى كالجهد الضريبي المبذول من طرف الجماعات الإقليمية لتغطية نفقاتها بأموالها الخاصة ، يترجم المعيار الأخير إلى معدل يأخذ بعين الإعتبار حجم الموارد الضريبية بالنسبة لعدد السكان أو بالنظر إلى متوسط المعدل المجهود المالي أو متوسط معدل المجهود الضريبي على المستوى الوطني .

تخفيف الظاهرة يمر بإعطاء الإعانات بعدها التكميلي لتمويل البلديات و منح المنتخبين حرية أكبر تقابلها مسؤولية في إنجاز العمليات و إستعمال الأموال .

إحداث هيئة للوساطة بين الأجهزة المركزية المكلفة بإعداد ميزانية الدولة والجماعات الإقليمية أثناء تخصيص الإعانات ، تتولى مهمة إستشارية فيما يتعلق بإقتراح أحكام خاصة بالمالية المحلية وبدور رقابة ، توزيع الإعتمادات ما بين الجماعات الإقليمية تؤدي دور مرصد يتولى تجميع المعطيات الإحصائية و إجراء دراسات و بحوث تساعد الهيئة التنفيذية أو الهيئة التشريعية في معرفة التطورات المالية للجماعات الإقليمية.

تشكل هذه الهيئة من عدد كبير من المنتخبين يمثلون معظم الجماعات الإقليمية على مستوى الإقليم الوطني و ممثلين عن المجالس المنتخبة على المستوى الوطني (المجلس الشعبي الوطني ،مجلس الأمة) بالإضافة إلى إطارات معينين من قطاعات على المستوى الوطني أو المحلي ذات الصلة بنشاط الجماعات الإقليمية، الإستعانة بخبراء أو مراكز بحث بهدف إجراء دراسات معمقة و الوقوف على مسائل تقنية دقيقة ، كلما إقتضى الأمر

ذلك ،يساهم إحداث هذا النوع من الهيئات في نجاعة و فاعلية تسيير الإعانات و تدعم
ضمان هامش إستقلالية البلديات .

الفصل الثاني

الدور الضئيل للإقراض المحلي وآفاق تطويره

تساهم القروض مبدئياً في التنمية الإقليمية باعتبارها مورد إضافي ، كما تعتبر وسيلة لتغطية النفقات إلى حين تحصيل الموارد الضريبية التي تجبى في موسم معين من السنة⁽¹⁾ لكن ليس على حساب قدرات التسديد للبلديات ، فالنصوص القانونية ترخص للبلديات الحق في طلب قروض على أن لا ينظر إليها من قبل المنتخبين كمورد مالي جبائي مؤجل⁽²⁾ لأن الديون المرتبة على البلديات تسدها الأجيال القادمة و تؤثر حتماً على ميزانية البلديات لعدة سنوات و على قدراتها التنموية .

يلاحظ على مستوى البلديات والوحدات الإقليمية بصفة عامة ، قلة لجوئها إلى الإقتراض رغم أن الإطار القانوني يسمح بذلك، لذا نقف على محدودية إستعمال هذا المورد كمبحث أول، ثم نتطرق إلى أساليب تسييره الناجعة ، قصد تطويره كمورد مالي للجماعات الإقليمية يساعدها على تحقيق إستثمارات كمبحث ثاني .

يبقى الإطار المؤسسي لمنح القروض الإقليمية مرتبط بالأهداف السياسية و بالأهداف الإقتصادية المتوخاة من قبل السلطات المركزية بالدرجة الأولى ، وبخصوصيات الجماعات الإقليمية والاحتياجات المتزايدة والمتطورة للمواطن المحلي ، وبالتالي فإن نوع المؤسسة الممولة تأخذ شكل مؤسسة مرتبطة بالدولة أو مؤسسة خاصة أو مؤسسة بنكية عادية ، قد يوسع إلى الأسواق المالية .

(1) حسين مصطفى حسين ، المالية العامة ، د.م.ج، الجزائر ، ط3، 03، 1992، ص.72 .
(2) Cherif Rahmani , Les Finances Des Communes Algériennes , édition CASBAH , Alger, 2002 , p.85 .

المبحث الأول: اللجوء الضئيل للإقتراض

تلتجئ الجماعات الإقليمية إلى الإقتراض في حالات قليلة جدا ليس في الجزائر فقط بل حتى في الدول الأخرى كاليمين (1) وهذا نظرا لأسباب عملية وتاريخية ، لم تؤهل الجماعات الإقليمية للجوء إلى الإقتراض، بسبب الصعوبات في توفير الأموال اللازمة لسداد الديون ونظرا لعجز ميزانية أغلبية البلديات و نتيجة الوصاية التي تمارس عليها.

يعلل عدم اللجوء إلى الإقتراض بعدم توفر البلديات على الإطارات والأعوان العموميين الذين يتحكمون في تقنيات تسيير القروض، يبقى السبب الرئيسي مرتبنا أساسا بقدرة الجماعات الإقليمية على تسديد القروض و إنجاز مشاريع تنمية تساهم في توفير إيرادات مالية مستقبلا .

تسمح القوانين المعمول بها باللجوء إلى الإقتراض، و تساعد على تمويل الاستثمارات التي تتطلب أموال كبيرة على تطوير أداء المصالح العمومية الإقليمية ومواكبة التقدم التكنولوجي، أو التكفل بالخدمات العامة الإقليمية المتزايدة للمواطن المحلي، فالقروض ضرورية لتكملة التركيبة المالية لهذه المشاريع ، وعنصر لتكملة تمويلها ، ولتغطية العجز المالي في فترات معينة أو لإنجاز عمليات إضافية لتلك الممولة بالطرق الأخرى .

المطلب الأول: اللجوء المحدود للإقتراض

يعرف القرض العام بإستدانة أحد أشخاص القانون العام (الدولة ، الولاية أو البلدية) أموالا من الغير ،مع التعهد بردها إليه بفوائد (2) ، إلا أن اللجوء إلى الإقتراض يحد منه عجز ميزانية البلديات ، وبتأثر القروض على إستقلالية الجماعات الإقليمية نظرا لطابعها المرتبط بشروط ترتب فوائد يؤدي إلى تراكم الديون ويلزم السلطات المركزية

(1) حمود محمد ديوان القديمي، التنظيم القانوني للسلطة المحلية في الجمهورية البينية، جامعة أسبوت ،مصر، رسالة دكتوراه، 2008، ص.155 .

(2) محمد الصغير بعلي ، يسري أبو العلا ،المالية العامة ، دار العلوم ،الجزائر، طبعة 2003 ،ص.77.

لتغطية العجز المسجل (1)،تحد الإجراءات العملية لطلب القروض ورقابة الوصاية على هذا النوع من العمليات التمويلية.

تعتبر القروض وسيلة تمويل محدودة الأثر إذا لم تدعم بتمويل يعتمد على التمويل الذاتي وتكرس التبعية إذا لم يحسن تسييرها ، عند اللجوء إلى طلب قروض لتغطية نفقات التسيير ،يبقى جهد التوفير من قبل الجماعات الإقليمية أمرا ضروريا لرصد الأموال من أجل التمويل بواسطة القروض للمشاريع الإقليمية المتعلقة بالإستثمارات والتجهيزات ، تتطلب هذه الأخيرة أموالا ضخمة نظرا لعدد المشاريع و حجمها و لعدد الجماعات الإقليمية الطالبة للقروض على المستوى الوطني .

الفرع الأول: الحرية المحدودة في التمويل عن طريق القروض العامة

تكمن أهمية التمويل بواسطة القروض العامة بالدرجة الأولى في تمويل إضافي للإستثمارات الإقليمية باعتبارها مصدر مكمل للتمويل الخارجي للجماعات الإقليمية. عدد المؤسسات المتخصصة في تمويل الجماعات الإقليمية قليل ،بنك التنمية المحلية الهيئة المالية الوحيدة الأكثر تخصصا ، بالمقابل في بلدان أخرى هناك عدة مؤسسات مالية لقرض الجماعات الإقليمية.

لا يزال نظام القروض العامة الإقليمية وإختيار الإستثمارات يفتقر إلى دراسة جادة تواكب التطورات الحاصلة ،هامش الحرية المتروك للجماعات الإقليمية في هذا المجال ضيق جدا ، مما يشير إلى إرادة الدولة في المراقبة والإشراف على هذا النوع في التمويل ،وفق تجارب في بلدان أخرى بفتح حرية المبادرة مقابل تحديد المسؤولية ، يعتبر ذلك عامل نجاعة و فاعلية في تسيير القروض العامة .

الفرع الثاني: محدودية تمويل القروض العامة

يرجع السبب الرئيسي لضعف اللجوء إلى الإقتراض لقلة المداخل أولعجز ميزانيات الجماعات الإقليمية، لكن تبقى الإستثمارات عاملا مهما في المحافظة على مستوى تأدية الخدمات و تطويرها ،لأنها تدر مداخل على شكل أموال خاصة أو مداخل جبائية ،

(1) تباب نادية ، مدى وجود اللامركزية الإدارية في الجزائر ،المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ،كلية الحقوق جامعة بجاية،الجزائر، العدد02،2010،ص.33.

وتشكل رصيда دائن في محاسبة الجماعات الإقليمية، تشكل الديون التي يرتبها تسديد رأس مال القرض و سعر الفائدة (1) الرصيد المدين ، تخصص لتمويل قسم التجهيز والإستثمار دون قسم التسيير ، تخصص إتمادات قسم التسيير للنفقات العادية من نفقات أجور ومصاريف صيانة وفوائد القروض حتى لا تقع المالية الإقليمية في دوامة الإستدانة. يحقق القرض التوازن المالي للجماعات الإقليمية على المستوى الإجمالي بتساوي مجموع الإيرادات ومجموع النفقات والهدف منه تمديد دفع مبلغ تجهيز أو إستثمار معين عوض دفعه مرة واحدة ، لتفادي تحميل المساهم الضريبي الحالي عبئ الإستفادة من التجهيز أو الإستثمار. يعتبر الدفع المسبق لثمن الإستثمار مرة واحدة في نظر البعض إنفاق على تجهيزات لا يستفيد منها المواطن المحلي المساهم حاليا بل يستفيد منها مساهم آخر مستقبلا ، من الصعب تبريرها و تقبلها .

تلتجئ الجماعات الإقليمية إلى عملية التوفير لإنجاز مشاريعها المستقبلية التي قد تتأثر بعامل التضخم المالي الذي ينقص من قيمة المبلغ المدخر و يعمق ذلك الإجراء الذي يظلم الجماعات الإقليمية بوضع أموالها بالخزينة العمومية، لذا تسمح القوانين الحالية للجماعات الإقليمية من وضع فائض أموالها في المؤسسات المالية للحصول على فوائد، يبقى من الناحية الواقعية، التأهيل للإقتراض أو إستثمار الأموال المنقولة صعبا(2).

ترتبط القروض العامة ال محلية أساسا بالتوفير (Epargne)، لذا بقيت الإستثمارات الإقليمية قليلة ، صعبت ضعف قدرات البلديات في مجال تسيير هذا النوع من التمويل، في هذا الإطار أخذت إعانات الدولة المكانة الأولى و تبقى طرق التمويل الخارجية الأخرى ثانوية وخاضعة لتنظيم دقيق وصارم ، راجع إلى التخوف من الشق الثاني لعملية الإقتراض المتمثلة في تسديد القرض بينما يسهل القيام ب الشق الأول ، المتمثل في الحصول على القروض، يصعب القيام بللشق الثاني و المتمثل في الإستعمال الأنجع وتسديد رأس المال بسعر فائدة يتطلب توفير أموال و نجاعة في التسيير.

N. Belaid ,Autonomie locale et mutation des finances municipales , op.cit, pp. 186 ,187 . (1)

Cherif Rahmani ,Les finances des communes algériennes ,op.cit , p .137 . (2)

الفرع الثالث : تطوير القروض المحلية

يتطلب تمويل الإستثمارات تركيبة مالية تعتمد على التمويل الذاتي ومصادر خارجية متنوعة بنسب مدروسة، إعتمدت التجربة الجزائرية في تمويل الإستثمارات والتجهيزات الإقليمية على إعانة الدولة لكن أحدثت التبعية للهيئات المركزية و انعكس على مردودية التنمية الإقليمية الشاملة⁽¹⁾ .

لا يلتجأ إلى القرض المحلي بسبب ضعف التمويل المحلي وقلة الموارد الذاتية، رغم أن القوانين المعمول نصت على حق الجماعات الإقليمية في اللجوء إلى الإقتراض ، إلا أن عدة عوامل حالت دون ذلك ، إلا بصفة متقطعة وحسب الحالات التي تراها الهيئات المركزية ،دون الأخذ بعين الإعتبار قدرات البلديات على تسديد رأس المال وسعر الفائدة، تفقص النظرة إلى أساس وطبيعة الإقتراض التي تعتبر ه إرادتي يحدد تمويل الإستثمارات عبر الزمن لتستفيد من الأجيال القادمة ، كما إستفادت الأجيال الحالية من مرافق تم تمويلها من قبل الأجيال السابقة .

يتطلب تفعيل عملية اللجوء إلى الإقتراض توفر عدة شروط ; أهمها توفير الأموال لتسديد الديون بتقليص عجز الميزانيات البلدية ، تأهيل إطارات الجماعات الإقليمية على القدرة على إختيار المشاريع ووضع التركيبة المالية المناسبة و التحكم في تسييرها، يساعد إعطاء حرية أكبر للجماعات الإقليمية في اللجوء إلى طلب القروض وإرفاقها بإجراءات إحترازية كتحديد سقف وترتيب إجراءات وصائية لتفادي تراكم الديون لأن ميزة القرض للجماعات الإقليمية التصرف بحرية أكبر في ماليتها الذاتية ،لتمكينها من مواصلة تأدية عمل مصالحها ،بوتيرة ذاتية ،متواصلة و متطورة .

تحدث الديون التي تترتب على القروض عدم التوازن أو الإختلالات في ميزانية البلديات، إعتقاد بعض المعايير المعمول بها في مجال منح القروض ،يؤدي إلى التقليل من تدهور الوضعية المالية و تخل بالتزاماتها تجاه الغير .

تشمل دراسة طلب القروض تقييم القدرة على التدين و نسبة الدين في تركيبة الميزانية بالنظر للموارد الحقيقية والإجمالية للبلديات ، تتضمن دراسة منح القروض قدرة

(1) M. Bouvier ,Les finances locales ,2006, op.cit , p.105 .

البلدية على تحمل الدين وسداده بدون أن يخل بالتزامات البلدية المالية وتوازنها، وتحديد نسبة أو مبلغ لا يمكن تجاوزه، رغم أن هذا التحديد ليس له قواعد خاصة دقيقة بل هو حساب نسبي، يمكن حسابه بالنظر إلى القدرة على تسديد رأس المال و سعر الفائدة من حجم الموارد العادية للبلدية (قسم التسيير) . يمكن الرفع من النسبة إذا كان المشروع منتجا، العكس بالنسبة للمشاريع الغير منتجة . حساب معدل التسديد السنوي بالنظر إلى مبلغ موارد التسيير لا يتجاوز (20 % أو 25 % من مجموع الإيرادات) ، تجاوز هذه النسبة يؤدي إلى صعوبات و ينعكس على قدرة البلدية للتسديد.

إستعمال مؤشرات ومعايير أخرى تدقق المعايير السابقة، كمقارنة بالبلديات ذات الحجم المقارب أو عدد السكان أو التركيبة المالية . تختلف البلديات ذات الموارد الكامنة والقدرات الضريبية عن البلديات الأقل موارد ضريبية ،وتختلف البلديات من حيث محدودية الوعاء، تساهم مقارنة حجم التسديد بحجم النفقات الإستثمارية في تقييم اللجوء إلى الإقتراض على أن لا يتجاوز 40 % كحد أقصى من مجموع النفقات المحلية.

تجميع معطيات إحصائية مهم للوقوف على عينة من نفقات التجهيز ومقارنتها بنفقات التسيير، لمعرفة الجهود المبذول من طرف البلديات في مجال الإستثمار ،حيث تنص التنظيمات على إجبارية تخصيص نسبة 10% من الموارد العادية لنفقات التجهيز والإستثمار كحد أدنى ، معظم البلديات تعتبرها كحد أقصى ،في غياب الموارد الكافية ، بلغ عدد البلديات العاجزة سنة 1999 ، 1207 بلدية، حسب وزارة الداخلية والجماعات الإقليمية.

إستعمال القروض قد يعمق مديونية البلديات لذا من المفيد الوقوف عليها ،حيث بلغت الديون الإقليمية مستويات كبيرة كان بالإمكان تفاديها إلا أن نقص الموارد وتحويل الإختصاصات إلى الجماعات الإقليمية دون إرفاقها بالمبالغ اللازمة للتكفل بها حيث تم تحويل نسب مهمة من الصندوق المشترك للجماعات ا لمحلي لتمويل الحرس البلدي عمقت من مستوى الديون .

جداول مقارنة تقييم القدرة على التدين :

جدول 1: مقارنة نفقات التسيير بنفقات التجهيز لسنة 1995 و 1996 (المبالغ بملايين الدنانير)

1996	1995	طبيعة النفقة
56.084	53.808	مجموع نفقات التسيير
34.633	38.499	مجموع نفقات التجهيز
21451	15309	الفارق

المصدر : وزارة الداخلية و الجماعات الإقليمية بالنسبة لمبالغ نفقات التسيير نقلا عن تقرير المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي حول الجماعات الإقليمية 2001، وزارة المالية بالنسبة لنفقات التجهيز (تمويل ذاتي ،الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية، مخططات تنمية البلدية).
نلاحظ أن مبلغ نفقات التجهيز يقارب نصف مبالغ نفقات التسيير .

جدول 2: جدول مقارنة الموارد العادية بديون البلدية لسنة 1999 (المبالغ بملايين الدنانير)

الموارد / الدين	الموارد العادية	ديون التسيير	ديون التجهيز	مجموع الديون
الموارد	61.725	/	/	/
الديون	/	6589	12233	18822

المصدر : وزارة الداخلية والجماعات الإقليمية بالنسبة للإيرادات العادية نقلا عن تقرير المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي حول الجماعات الإقليمية 2001، المديرية العامة للضرائب بالنسبة للديون .

نلاحظ أن نسبة ديون التجهيز بلغت 64% من مجموع الديون و 30% من مجموع الموارد العادية . نفقات التجهيز ضئيلة مقارنة بنفقات التسيير و أن مديونية الجماعات الإقليمية مرتفعة .

المطلب الثاني: الإطار القانوني للقرض المحلي

يعتبر القرض عقدا مدنيا يتضمن حقوق و إلتزامات ، بمثابة شريعة المتعاقدين ، أما عقود الإقتراض لا تكون عقود إدارية إلا إذا تضمنت بنود إستثنائية أو بموجب موضوعها تشرك في مصلحة عامة أو إذا كانت ملحقة بعقد إداري وكقاعدة عامة عقود القرض تعتبر عقود خاصة (1).

يلاحظ في هذا المجال قلة النصوص القانونية سواء كانت تشريعية أو تنظيمية منذ نشأة البلديات أو الولايات، فقوانين البلدية لسنة 1967 و 1990 و 2011 إكتفت بمنح هذه الأخيرة حق اللجوء إلى الإقتراض أما النصوص التنظيمية على شكل لوائح ومنشورات تطبيقية في هذا المجال قليلة .

الفرع الأول: النصوص التشريعية

نص قانون البلدية 08/90 ، المادة 3 فقرة 05 (2) على أن الإقتراض المرخص هو إيراد لتمويل التجهيزات و الإستثمارات الإقليمية ، يفهم من هذه الفقرة أن ممارسة حق اللجوء من قبل البلديات إلى طلب قروض لتمويل إستثماراتها أو الزيادة في تجهيزاتها لا يتم إلا بعد ترخيص صريح ، هذا في حد ذاته قيد قانوني على الجماعات الإقليمية في حرية التسيير المالي المحلي، لم تنص المادة 174 من القانون 10/11 على الإذن الصريح مما يعتبر توسيع لحرية الإقتراض .

قيدت تجارب دول أخرى كفرنسا اللجوء إلى القروض بتراخيص إدارية ، بريطانيا (3) وضعت سقفا للإقتراض تؤكد أن هذه القيود شروطا إحترازية ، لبقا للإستدانة

(1) . Loic Levoyer ,Finance Locales ,op.cit .p.52 .

(2) نصت المادة 3 فقرة 05 من القانون 09/ 90 على مايلي :إيرادات قسم التسيير تتكون من محصول القروض المأذون بها وتخصيصات الدولة و الولاية و تخصيصات الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية و صندوق المساعدات و المساهمات في التجهيز والمبيعات و الهبات والوصايا و جميع الإيرادات المؤقتة و العرضية .

(3) تقرير المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي ،مرجع سابق ،ص. 54.

المخلة بالتوازن المالي للجماعات الإقليمية ولتقادي العجز المالي لهذه الأخيرة ، تراجعت الجزائر عن الحرية المطلقة للإقتراض لأسباب مرتبطة بعدم التحكم في تسيير مثل هذه العمليات المالية المعقدة لذا نصت القوانين على قيود إحترازية .

حددت النصوص التنظيمية على قلتها الجهة الوصية للمصادقة على طلب القروض ونصت على شروط يجب توفرها حتى يمكن للجماعات الإقليمية طلب القروض ومنها تحديد حجم مبالغ القرض و مدته و سعر الفائدة السنوي⁽¹⁾. في الواقع العملي فإن الهيئات المركزية هي التي تطلب من الجماعات الإقليمية اللجوء إلى القروض عندما تقرر أن مشاريع معينة يجب تمويلها بواسطة القرض وفي أغلب الأحيان تكون هذه المشاريع منتجة مباشرة لمداخل مالية .

الفرع الثاني : إجراءات تنفيذ القرض

يمكن للبلديات الحصول على قروض من الدولة أوالمؤسسات المالية ، حددت القوانين لبعض البنوك لبنك التنمية المحلية مهمة منح قروض للجماعات الإقليمية قصد المساهمة في التنمية الإقتصادية والإجتماعية المحلية ، إشتربت توافق المشاريع التنموية و سياسة الحكومة والمخططات الوطنية التنموية⁽²⁾.

تتمثل إجراءات التنفيذ المتعلقة بالحصول على قروض ، في طلب القرض بواسطة مداولة المجلس الشعبي البلدي و المصادقة عليه من قبل الجهة الوصية، على أن نحدد مبلغ القرض ومدة إهتلاكه والنسبة الدنيا لإسترداده و التعهد بتسجيل حصص الدفع السنوية كل سنة مالية في ميزانية البلديات .

تحتوي الوثائق المحاسبية على جداول إهتلاك الدين وعلى البيانات المتعلقة بالقرض، بالأخص المعدل المطبق على التسديد ، و مدة الإهتلاك والهيئة المانحة ، ومبلغ رأس المال و التسديدات الخاصة بسعر الفائدة .تشكل التسديدات السنوية لرأس المال وسعر الفائدة قدرة إيدار البلديات ، على أن تسجل دفعوات التسديد السنوية لسعر الفائدة في قسم التسيير، وتسجل دفعوات تسديد رأس المال في قسم التجهيز .

(1) Cherif Rahmani ,Les finances des communes algériennes , op.cit. ,p. 85.

(2)المرسوم 85/85 المؤرخ في 1985/04/30 و المتعلق بإحداث بنك التنمية الإقليميةو محدد لقانونه الأساسي ،جريدة رسمية رقم 19

المبحث الثاني: تسيير القروض المحلية

يُمر تخصص المؤسسات المانحة للقروض للجماعات الإقليمية بتحسين طرق وأساليب تسيير ملفات طلب القروض بشفافية ، وتحديد شروط منح القروض و تبسيط مكونات الملف من وثائق و معطيات، يتطلب ذلك رصد موارد بشرية مؤهلة على مستوى المؤسسات المالية المتخصصة في تمويل الإستثمارات ،تأهيل إطارات وأعاون للتحكم في تسيير القروض.

تودع البلديات على مستوى المؤسسات المانحة دراسات لتقييم الجدوى الاقتصادية للمشروع و تقييم الوضعية المالية للبلدية، وضع معايير لتقييم الجدوى الاقتصادية والتقنية للمشروع و تكلفة مردودية المشروع . يتم تقييم الوضعية المالية للبلدية بواسطة عامل خدمة الدين، والموارد العادية و إحتياط الأموال للصيانة المستقبلية للمشروع و أثره على البيئة،وتأمين التلاءم ما بين المشاريع الإقليمية و المشاريع ذات الأولوية الوطنية.

يساعد تحديد أولويات المشاريع والعمليات ك التزود بالماء الصالح للشرب والطرق و الصرف الصحي والإنارة العمومية وتأهيل أماكن الرمي العمومي والتجهيزات الثقافية و الرياضية و البناءات الإدارية على هذا النحو . الوقوف على أهمية الإستثمارات الممولة بالنظر إلى حجم القروض الممنوحة .

يشمل تمويل القروض بالدرجة الأولى الطرق والتهيئة العمرانية ، أما الإستثمارات ذات الطابع التجاري من المفترض أن تكون قليلة ،منح قدر من حرية المبادرة في إقتراح المشاريع و ترتيب المسؤولية تبعاً لذلك ، إدراج تغييرات على نظام القروض مع تبني صرامة في التسيير و شفافية في منح القروض والإعانات بصفة عامة،تشكل مجموعة عوامل لنجاعة و فاعلية عملية الإقتراض.

المطلب الأول: شروط منح القروض

توفر البلديات على القدرة الكافية لتسديد القروض مستقبلاً ضرورة كما أن إختيار المشاريع ذات منفعة أو مصلحة عامة مهم ، من المفيد أن يتم ضمن الهيئات المسيرة للمؤسسات التمويلية إشراك أطراف من البلديات أو جمعيات البلديات لتمثيلها أثناء

إتخاذ القرارات، تسهل عملية الإقتراض إحداث بنك معلومات خاصة بجميع البلديات في هذا المجال⁽¹⁾.

كباقي الأعوان الإقتصاديين يجب على البلديات أن توفر شروط الحصول على القروض ، مع منحها أكثر مرونة وتقيدها بالعقلانية و توفي كفاءات التسيير، وأن تكون المشاريع المطلوب تمويلها ذات نفع عام أكبر و مردودية و لو بصفة غير مباشرة على الأمد الطويل، إلغاء الرخصة المسبقة يمنح هامش أكبر لإتخاذ القرار المستقل و المسؤول. يمكن إلغاء الترخيص المسبق للإقتراض مع إستبداله بالموافقة على المشاريع والعمليات الإستثمارية للبلدية من طرف الوصاية في إطار تنظيمي عام ،بتوك للبلديات حرية طلب القروض من الهيئات المتخصصة التي تدرس الشروط الواجب توافرها في المشاريع و الإمكانيات المالية للبلديات مع ترتيب المسؤولية مع الهيئات المنتخبة .

الفرع الأول:الشروط الموضوعية

إدراج تسديد رأس مال القروض في قسم التجهيز العمومي ،يشكل قاعدة تمنع إستعمال موارد القروض في تمويل نفقات التسيير ،يستنتج من ذلك عدم الإقتراض لتمويل تسديد قروض أخرى ،أو تمويل النفقات الغير المتوقعة عن طريق الإقتراض⁽²⁾ . يبقى التساؤل حول التفرقة بين تسجيل نفقات تسديد فوائد القروض في قسم التسيير و نفقات تسديد رأس مال القروض في قسم التجهيز ، رغم إرتباط كلاهما بالقرض، يدل على أن المشرع يعتبر فوائد القروض مصاريف إضافية متعلقة بالتسيير ،لتفادي التموي بواسطة القروض للنفقات العادية حتى لا تقع البلديات في دوامة المديونية .

إشترط التنظيم على الجماعات الإقليمية إلزامية وضع مداخل التوفير في حساب وحيد بالخرينة العمومية الولائية ، يشكل هذا الإجراء عنصر رقابة على الجماعات الإقليمية تمنعها من منح قروض لهيئات أخرى .يلزم التنظيم الجماعات الإقليمية تسجل نسبة الإهلاك المتعلقة بالتجهيزات و الإستثمارات حتى لا تشكل هي الأخرى مصاريف توجب توفر مداخل إضافية .

Loïc. Levoyer ,Finances locales , op.cit , p. 50. (1)

Loïc Levoyer,Idem , p. 50. (2)

الفرع الثاني: الشروط الإجرائية

نصت المادة 170 من القانون 10/11 على أن القروض تشكل موردا لميزانية ومالية البلديات ، كما أن المادة 174 منه، رخصت اللجوء إلى القرض و إشتراطت أن يكون هذا اللجوء لإنجاز مشاريع منتجة ، إعتبرت المادة 195 من نفس القانون أن ناتج القروض يعتبر إيرادا للبلديات ، يستتج أن القروض مرخص باللجوء إليها بصفة عامة توجه أساسا لإنجاز مشاريع منتجة و مدرة لمداخل.

اللجوء إلى القروض من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة ،تحدد بوضوح سبب الإختيار لتمويل المشروع عن طريق القرض عوض أساليب التمويل الأخرى ، تحدد مبالغ القرض وشروط إنجازه و تحديد الهيئة الممولة .

قرار اللجوء إلى القرض عمل إداري فردي يسبق وجوبا التوقيع على عقد القرض مع الهيئة الممولة إستنادا إلى الشروط التي حددتها،قرار اللجوء إلى القرض قابل للإبطال في إطار الطعن بالتعسف في إستعمال السلطة أمام القاضي الإداري (1)

تدخل مداولة القرض حيز التنفيذ بعد المصادقة عليها من تاريخ إمضاء العقد الخاص بالقرض للهيئة الوصية إمكنية مراقبة شرعية القرض و مراقبة بنود العقد ، الجماعات الإقليمية ملزمة بتقديم المداولة للهيئة الوصية قبل التوقيع على عقد القرض .

الفرع الثالث: إجراءات تسجيل العمليات قبل الإقتراض

إجراءات مالية و محاسبية على البلديات القيام بها قبل إبرام عقد القرض تتمثل في التأكد من قدرات البلدية على التسديد و تقييم مستوى القابلية للتدين بتقييم وتحديد المبالغ التي قد تؤثر على قدرة البلدية في تسديد ديونها الإجمالية وأن لا تتعدى نسبة معينة من إيراداتها الموجه لتمويل قسم التسيير .

توفير مبالغ مالية سواء عن طريق الرفع من الإيرادات أو التقشف في النفقات ،أو بإعمال الأسلوبين،مع الزيادة في نسبة المبالغ المحولة من قسم التسيير إلى قسم التجهيز ، تشكل قدرات تمويل إضافية للجماعات الإقليمية.

(1) Loïc Levoyer, Idem, P.51.

إجراءات تقنية تتعلق بدراسة المشاريع ، تتضمن إدراج إجراءات واضحة لتسيير المشاريع و العمليات القابلة للتمويل ، وتحدد المبالغ بحسب طبيعة المشاريع و العمليات المطلوب تمويلها، وحسب نسب معينة على سبيل المثال كمؤشرات (1). يمكن الإستئناس بالمثال التالي :

دراسة المشاريع الإستثمارية.....	100%
المشاريع الإقتصادية المنتجة.....	60%
إقتناء تجهيزات.....	70%
إقتناء عقارات و أراضي.....	50%
الطرق.....	20%
نفقات عمومية (التزود بماء الشرب).....	15%
تهيئة الأحياء.....	20%
تجهيزات رياضية و ثقافية.....	20%

تحدد الدراسات التقنية والإقتصادية و دراسة الجدوى وإمكانية البلديات على التسديد، وقبول أو رفض التمويل المطلوب، تحدد نسبة الفائدة حسب طبيعة المشروع المراد تمويله ، المشاريع ذات المردودية الإقتصادية تكون نسبة الفائدة الخاصة بها عالية، أما المشاريع الخاصة باقتناء تجهيزات تكون نسبة الفائدة أقل، إذا كان المشروع له أثر على البنية التحتية والنفع العام فتكون النسبة قليلة أو رمزية .

القدرة على الإقتراض متعلقة بقدرة البلديات على رصد الأموال الخاصة بالتمويل الذاتي بالدرجة الأولى، لذا على البلديات تطوير وزيادة قدرتهم على التمويل الذاتي حتى يصبح بإمكانها طلب قروض عامة لتمويل خارجي لإستثماراتها.

تكمُن أهمية القروض في ميزانية البلدية في وثيرة إنجاز الإستثمارات وبدورية منح الحصص السنوية للقروض من قبل الهيئات المالية، فحجم المبالغ المالية الممنوحة كقروض يكون أكبر في بداية الإستثمار. تستهلك إعتياديا البلديات الكبرى قروض أكثر

Nedjib Belaid, Autonomie locale et mutation des finances municipales, op.cit p. 341.(1)

من البلديات الصغرى أو المتوسطة، في بعض الظروف الإستثنائية قد نسجل لهذه الأخيرة إرتفاع في طلب القروض⁽¹⁾.

المطلب الثاني : القرض بواسطة هيئات متخصصة

تساهم خزينة الدولة في القروض التي تمنح للجماعات الإقليمية ، يساهم الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية في تسديد سعر الفائدة أو عن طريق العلاوات التي تتقاضاها البنوك، والخدمات التي تقدمها لضمان إستقلالية المؤسسات المالية المتخصصة. تساهم هيئات أخرى داخلية أو خارجية في مجال محدد من الإستثمارات البلدية في إطار التعاون أو الشراكة الإقليمية أو العربية أو الدولية ، قد يوسع مجال التمويل إلى الأسواق المالية.

الفرع الأول :مؤسسة بنكية متخصصة في التمويل المحلي

يتطلب إحداث هيئة متخصصة في تمويل الجماعات الإقليمية دراسة الإطار أو المحيط الذي تتواجد فيه الجماعات الإقليمية وشروط إحداث بنك محلي، أو تعميم نظام القروض، أو السوق المالية ، تمدد في آجال تمويل المشاريع ذات المبالغ الكبيرة عبر الزمن، وتقلل من الضغط الضريبي على المساهمين الحاليين، يسمح فصل الإعانة عن القروض بتحفيز الجماعات الإقليمية على المبادرة والتكفل بتسيير الإدارة الإقليمية بنجاحة وصرامة.

يؤدي إحداث مؤسسات بنكية متخصصة إلى تمكين الجماعات الإقليمية من الإقتراض بالنظر إلى خصوصيتها ، مما يخفف ال عبئ الهالي الذي تتحمله الدولة في حالة الإعتداد في تمويل المشاريع الإستثمارية على الإعانات فقط.

يؤدي الربط بين الإعانات و القروض العامة عن طريق تخفيض سعر الفائدة الذي تتحمله الدولة في حالة الإنكماش الإقتصادي إلى قلة الإعانات، الأفضل فصل الإعانات عن القروض العامة، ربط توجيه البلديات إلى إستثمارات معينة ذات أولوية بالنسبة للدولة قد يقلص من إستقلالية البلديات ، ومن روح المبادرة و واجب التكفل باحتياجاتها الحقيقية .

Dominique Hoorens , Marie. Pierre Peretti , Les collectivités locales et l' emprunt , 2^{ème} édition ,LGDJ ,(1) Paris,2001,pp.34,35.

يسمح وضع نظام قرض سليم وعقلاني تمنح بموجبه القروض، على أساس إحتياج مالي عام للإستثمارات الإقليمية، يحقق تبني دراسة تمويل المشاريع والعمليات حالة بحالة إلى تلبية تمويل الإستثمار العام المحلي بدقة، إذا تطور طلب القروض الإقليمية إلى مستوى معين لا تستطيع المؤسسات المالية المتخصصة إستعابه، يلتجئ إلى التوسع في الأسواق المالية وإعمال آليات المنافسة في حالة تجاوز العرض الطلب⁽¹⁾. يمكن بالموازاة مع اللجوء إلى الأسواق المالية و المنافسة، إحداث مؤسسة بنكية متخصصة أو كمرحلة وسطية تحسين تسيير القروض الإقليمية بالوقوف على الصعوبات التي قد تواجهها، قصد معالجتها وتطوير آليات منح القرض المحلي مستقبلا.

تسيير القروض الإقليمية بواسطة هيئة متخصصة تابعة للدولة كخيار من بين إختيارات أخرى، لتمويل إستثمارات الجماعات الإقليمية، تمكن هذه الهيئة المتخصصة والمستقلة من تفادي التدخل الإداري والسياسي المباشر في قرارات تمويل الإستثمارات الإقليمية و التي قد يترتب عليها تكلفة في التمويل كالإعفاءات المقررة على مستوى الدولة و التي تتحمل تباعثها الهيئات المختصة.

تخصص الهيئة يمكن من منح القروض على أساس معايير موضوعية، وإدراج ضمن حسابات وتسيير البلديات التوازن المالي كمبدأ يعمل به، مما يسمح بتطوير وزيادة القدرة على توفير رؤوس الأموال توفير شروط أحسن لمنح القروض العامة لضمان المصداقية و الديمومة لنظام منح القروض، إحداث هيئات مالية متخصصة بإعتبارها جهاز مختص وخبير بإمكانها تقديم إرشادات لمساعدة البلديات، وبالأخص بالنسبة للبلديات التي لا تتوفر على التأطير اللازم أو لا تستطيع التحكم في تسيير القروض.

تأخذ هذه المؤسسة طابع عمومي ذات طابع تجاري و صناعي أو شكل صندوق خاص بالتمويل المحلي، أو شكل مؤسسة مالية تشارك فيها البلديات بإعتبارهم شركاء ومستفيدين في نفس الوقت، كما هو الحال في التجربة البلجيكية⁽²⁾، أو التجربة الأردنية التي تأخذ فيها المؤسسة المالية شكل بنك إيداع لجميع الضرائب التي نحصل

(1) D. Hoorens ,MP Peretti, Idem.,pp. 75,79 .

(2) N. Belaid ,Autonomie et mutations récentes dans les finances municipales ,op.cit, p. 170 .

لصالح البلديات عن طريق الدولة ،توزع المؤسسة الأموال وفق معايير محددة من قبل وزارة الجماعات الإقليمية.

تراقب المؤسسة المختصة التابعة للدولة الإستثمارات البلدية ،بما يتفق والأولويات المحددة على المستوى الوطني ،و تراقب تطور مديونية البلديات في الحدود المقبولة، وجهت إنتقادات إلى هذا الإختيار بسبب عدم جودى إحداث مؤسسة متخصصة تابعة للدولة على أساس أنه بإمكان الدولة منح القروض مباشرة للبلديات أو صعوبة إحداث مثل هذه المؤسسة والتكلفة التي تضاف إلى ميزانية الدولة كعبء في مصاريفها.

الفرع الثاني :تمويل الإستثمار بواسطة المؤسسات البنكية العادية

تمول الإستثمارات الإقليمية بواسطة البنوك المالية العادية، بشروط يجب توفرها كرفع العراقل البيروقراطية و منح الحرية و الإستقلالية في إختيار الإستثمارات، وإختيار طرق تمويلها ،بالموازاة مع تحسين البلديات طرق و أساليب التسيير بحيث لا تلتجئ إلى الاقتراض إلا بعد رصد جميع الأموال ،التي لا تتطلب كلفة إضافية بالأخص الموارد الذاتية بالدرجة الأولى، للمحافظة على درجة كبيرة من الإستقلالية والتوازن المالي . يعنى تمويل الإستثمارات عن طريق البنوك العادية التابعة للدولة البلديات من توفير رؤوس الأموال الضرورية للإستثمارات و توفر لها التخفيضات في سعر الفائدة التي تتحملها الدولة . زيادة على تحمل النظام البنكي المشاركة في تقاسم الأخطار .

يسمح الأسلوب إعمال آليات المنافسة بين البنوك بتكريس إستقلالية الجماعات الإقليمية، لكنه يؤدي إلى رفع مستوى الدين بالنسبة للبلديات، ورفع التكاليف المرتبطة به، على هذه الأخيرة الإهتمام أكثر بمستوى مديونيتها والحرص على توازنها المالي، يساعد هذا الأسلوب البلديات من الإنتقال من الأسلوب الإداري إلى الأسلوب التسييري للشؤون الإقليمية بما يتضمنه من نجاعة وفاعلية وعقلانية و مردودية في التسيير .

تساهم شروط أخرى في بناء الثقة بين البنوك والجماعات الإقليمية كتوفر البلديات على شبكة شفافة من المعلومات عن وضعيتها المالية ،و توفرها على إمكانات وقدرات ذاتية للتمويل ،و إدخال طرق المراقبة والخبرة الخارجية لمراقبة ماليتها وتسييرها، أعطاء

الأولوية لتسجيل نفقات تسديد الديون و إعتبارها نفقات ضرورية، بالمقابل على البنوك اكتساب التجربة في التحفيز الضروري لمنح القروض للجماعات الإقليمية.

تلجأ الجماعات الإقليمية إلى السوق المالية لإصدار سندات للإقتراض العام الموجه إلى الأشخاص الطبيعية و الإعتبارية لمدة محددة وبسعر فائدة محدود في حالة زيادة الطلب على عرض أموال التمويل، يتطلب توفر شروط منها قدرتها على التسديد ويستلزم تطور في مواردها عبر الزمن و تطور السوق المالي بحد ذاته ، في الوقت الراهن الأمر مستبعد في للجزائر. يمكن البدء بتهيئ الشروط و الظروف الملائمة ، بالموازاة تتولى المؤسسات المتخصصة هذه المهمة توفر الشروط نيابة على البلديات حتى يمكن من رصد جانب من أموال السوق المالية لصالح للجماعات الإقليمية قصد تمويل إستثماراتها.

الفرع الثالث: تطوير نظام القروض المحلية

رخص قانون البلدية 10/11 للبلديات اللجوء إلى الإقتراض، حيث أن المادة 169 منه، إعتبرت القرض من موارد البلدية وعنصر من تمويلها، و منحت المادة 174 من القانون 10/11 للبلديات إمكانية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة لمداخل وتركت للتنظيم تحديد كفيات تطبيقه، إلا أنه إلى يومنا هذا لم تصدر النصوص التنظيمية في هذا المجال ، حصرت المادة 195 من القانون 10/11 القروض كإيرادات تساهم في تغطية نفقات قسم التجهيز و الإستثمار لميزانية البلديات. يستنتج مما سبق إمكانية البلديات اللجوء إلى الإقتراض من المؤسسات المالية أو البنوك، بشرط أن توجه للتجهيز أو الإستثمار، و لتمويل المشاريع المنتجة ، في الواقع العملي البلديات قليلا ما تطلب القروض ، مازالت تتبع الإجراءات العادية للحصول على قروض لتمويل مختلف العمليات .

بموجب المادة 198 ألزم القانون 10/11 البلديات تسجيل النفقات الخاصة بتغطية فوائد القروض في قسم التسيير، بينما ألزم تسجيل تسديد رأس مال القروض بقسم التجهيز و الإستثمار، و إعتبر تقيدها بميزانية البلدية من النفقات الإجبارية ، بنص المادة 199 من القانون 10/11 .

يتم الإقتراض بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي ،بعد المصادقة عليها من قبل السلطة الوصية ، تتطلب عملية اللجوء إلى الإقتراض دراسة تتضمن الوقوف على حجمه و تركيبته والأطراف المرتبطة به و الضمانات المتعلقة بتسديده ،يلزم قرار الإقتراض الجماعة الإقليمية التقيد بإجراءات و شروط شكلية و موضوعية .

تلتزم الجماعة الإقليمية بفتح حساب واحد في الخزينة العمومية ،تودع فيه جميع أموالها التي تسيورها، يمنع على الجماعة الإقليمية تقديم قروض لجماعة إقليمية أخرى، يمنع إستعمال مداخل القروض لتسديد أقساط رأس المال المقترض بأي حال من الأحوال، لتفادي الوقوع في حلقة مفرغة و دوامة المديونية .

تسجيل إيرادات القرض في قسم التجهيز و الإستثمار من الشروط المهمة ،حتى لا تحول الأموال المقترضة لتمويل نفقات التسيير، تساهم في زيادة المديونية ،بدون مقابل إيرادات من مشاريع تعزز و تثمن ممتلكات الجماعة الإقليمية أو من مداخل مشاريع منتجة تحقق مستقبلا.

يمنع تخصيص الأموال المقترضة لتمويل نفقات غير متوقعة حتى لا تسبب هذه الوضعية في إرتفاع المديونية و إحداث عجز مالي في ميزانية البلديات .

يسبق إبرام إتفاقية القروض مع المؤسسات المالية أو البنكية ، قرارات اللجوء إلى الإقتراض، المتخذة بموجب مداولة من المجلس المنتخب ومصادق عليها من قبل الهيئة الوصية ،تحدد فيها بدقة موضوع الإقتراض ،الهيئة المقترضة ،و الخصائص الأساسية للقرض :

- موضوع القرض .
- مبلغ القرض .
- مدة القرض .
- معدل الفائدة .
- الأعباء المرتبطة بالقرض .
- المبالغ المقترضة بالعملة الصعبة .

بعد إستنفاد الإجراءات المنصوص عليها لإبرام الإتفاقيات ، تأخذ الإتفاقية المبرمة بشأن القرض طابع تنفيذي وتتضمن جميع المعطيات و المعلومات الأساسية الشكلية والموضوعية.

تتعدد أشكال الإقتراض تبعا لتعدد الهيئات المقرضة و لتعدد أنواع عروض القروض، يسمح هذا التنوع للجماعات الإقليمية من الحصول على القروض تتواءم مع الإحتياجات الخاصة للوحدات الإقليمية و تستجيب لإنشغالاتها و لتنوع مشاريعها .
تتنوع القروض إلى قروض مباشرة وتسبيقات أو إلى قروض بواسطة الإكتتاب بسندات تعرض في السوق المالية ، تكيف الهيئات المقرضة عروضها مع إحتياجات وطلبات الجماعات الإقليمية و المشاريع المقترحة تمويلها .
تأخذ القروض شكل أو طابع مباشر من خلال تمويل الإستثمارات المحلية أو الصفقات العمومية المسجلة في ميزانية الجماعات الإقليمية، تأخذ طابع إلزامي من خلال سندات تطرح في الأسواق المالية تكتتب فيها الجماعات الإقليمية.
تشكل تسبيقات الخزينة العمومية نوعا آخر من القروض تتعلق بتمويل إحتياجات مؤقتة و على المدى القصير ،بواسطة فتح حساب لدى الخزينة العمومية دائم،تستطيع من خلاله تمويل إحتياجاتها .

طرح سندات من قبل المؤسسات المالية في الأسواق المالية يمكن التفاوض بشأنها لمدة تساوي أو تقل عن السنة تشكل هي الأخرى حق للإقتراض للمدة المحددة في السند وبالشروط المقررة .

يساعد تبني فكرة القروض العامة ا لمحلي على تعميم القروض وتوحيده ا ، مع الأخذ بعين الإعتبار التغير التدريجي الذي يتبنى أسعار التكلفة الحقيقية أي أسعار السوق حتى لا يؤثر على التوفير المحلي و من ثم على القروض والإستثمار المحلي.
رفع سعر الفائدة تدريجيا لأن التخفيض في سعر الفائدة بمثابة إعانة من الدولة ورفعها التدريجي يمكن البلديات من التأقلم مع أوضاع السوق ، وتحقيق الشفافية في التسيير العام، خفض سعر الفائدة يوافق الإعانات التي تقدمها الدولة عوضا عن سعر الفائدة الحقيقي أي سعر السوق، تتحملة الدولة لأنها تقترض بسعر الفائدة الحقيقي،

ينتقلص الفارق بين السعر المخفض للفائدة و سعر السوق يرفع تدريجيا وفق إجراءات مدروسة، الرفع المفاجئ والسريع يؤثر على المالية الإقليمية و يؤدي إلى طلب الإعانات أو المطالبة بالحصول على جزء من الضرائب العمومية لمواجهة الاستثمارات والاحتياجات العمومية الإقليمية.

لمواجهة تسديد رأس المال وسعرالفائدة و تكلفة صيانة الإستثمارات، على البلديات زيادة قدرتها على التوفير و تطويره في الزمن، حتى تكون قادرة على توفير الاحتياجات ومواكبة التطورات، يتطلب توفير الزيادة في الموارد العادية و التحكم في النفقات والقيام بدراسة متأنية لنوع وطبيعة نظام الهيئات الممولة للجماعات الإقليمية ، لتحقيق نظام تمويلي فعال.

تسيير القروض ، تسيير أغلب بلديات الوطن وفق أساس إقتصادي قليل التطور ، يخضع لعدة عراقيل هيكلية تحد من وعائها الضريبي، يشكل التمويل الخارجي وبالأخص إعانات الدولة عامل لتحسين الوضعية إذا ما منحت البلديات حرية إستعمال الإعانات واستخدمت في إحداث الثروة و تطوير النشاط الإقتصادي ،لتأمين تطور الموارد المحلي.

تطوير إستراتيجية مزدوجة؛ تتمثل في تطوير مردودية تحصيل الموارد الذاتية وتدعيم إعانات الدولة ، من منطلق تقاسم الموارد العمومية لمواكبة تطور الاحتياجات العمومية ، و لإنجاز إستثمارات ذات مفعول مباشر على إطار الحياة للمواطن المحلي وتشكل محور أساسي في التنمية الإقليمية وهي مرتبطة بإمكانية الإقتراض والقدرة على التسديد دون الإخلال بتوازناتها المالية ، مما يتطلب من البلديات التحكم في التسيير والشفافية لتكسب ثقة المؤسسات المقرضة.

يساعد الدولة توسيع إمكانيات الإقتراض ،البنوك العادية و السوق المالية على تقاسم المخاطر و يوفر لها الأموال التي تدفعها عن التخفيضات في سعر الفائدة القرض . يؤدي تحرير القرض إلى رفع التكاليف المرتبطة به على عاتق البلديات، لتفادي أزمة مالية مستقبلا على البلديات بذل جهد مزدوج ما بين الدولة والبلديات ، بالتأثير على جميع وسائل التمويل الداخلية و الخارجية لمواجهة الإستثمارات و الحاجيات المتزايدة والمتطورة للسكان و إستعمال الأساليب الحديثة، لكالتفاوض على القروض، والتدخل في

إتخاذ قرارات الإعانات والتحويلات والمشاركة في تحديد المبالغ الضريبية والرسوم وتثمين الممتلكات الخاصة للبلديات ، للرفع من مردوديتها، تخدم هذه العوامل مجتمعة خيار إستقلالية الجماعات الإقليمية، على أن يرفق بمنح حرية إستعمالها و التصرف فيها وفق الحاجيات والخصوصيات الإقليمية.

الإقتراض من الهيئات المالية ، يتعلق الإقتراض بوضع تحت تصرف الجماعة الإقليمية مصدر تمويل، من قبل مؤسسة مالية أو بنكية، للمساهمة في تمويل إستثمارات مبرمجة في ميزانية البلدية مقابل تسديد متفق عليه مسبقا، بمعدل فائدة معين و لمدة تتجاوز غالبا السنة وفق جدول زمني محدد .

تسجل دفعات التسديدات الخاصة برأس المال بقسم التجهيز بينما تسجل دفعات تسديد سعر الفائدة في قسم التسيير، يمنع تسديد بقرض آخر ، هذا الإجراء ضروري لتفادي دخول الجماعات الإقليمية في دوامة المديونية .

تحدد بموجب إتفاقية بين المؤسسة المالية و الجماعة الإقليمية آجال تسديد سعر القرض، وفق جدول زمني يظهر قسط المبلغ المستحق من رأس المال و الفائدة المرتبطة به و القسط الباقي للتسديد ، يعدل هذا الجدول في حالة تغيير معدل الفائدة المتفق عليه. تحدد الإتفاقية حسب الفترات المحددة مسبقا ، يتم الدفع وفق جدول يحدد الآجال ، (السنوية، السداسية أو الثلاثية أو الشهرية) من مبلغ رأس المال الفائدة مع إظهار المبلغ الباقي للتسديد .

نصت المادة 170 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على إعتبار القرض مورد لميزانية البلدية و لمالية البلدية بصفة أعم ، و رخصت المادة 174 من نفس القانون على إمكانية لجوء البلدية إلى الإقتراض بشرط أن يتعلق المشروع المزمع تمويله بمشروع منتج للمداخيل ، و تجدر الإشارة إلى أن تطبيق هذه إمكانية مرتبط بصدور النصوص التنظيمية الخاصة بشأنها.

في النظام الفرنسي يعتبر المجلس الشعبي البلدي الهيئة المؤهلة لإختيار اللجوء إلى القرض ، و يسجل في ميزانية البلدية وتقرير إنجازاه . يفوض بعض الحالات لرئيس المجلس الشعبي البلدي وبصفة إستثنائية و لمدة زمنية محدودة، في أغلب الأحيان لا

تتجاوز السنة المدنية ، بموجب تفويض مؤقت و إستثنائي ، لإعتبارات عملية بالدرجة الأولى .

تسجل العمليات المتعلقة بالإستثمارات في الميزانية الأولية للبلدية لأسباب تتعلق برصد الأموال ، في حالة اللجوء إلى الإقتراض من الهيئات المالية و البنكية . تدرج هذه العمليات في الميزانيات الأخرى (فتح الإعتمادات المسبقة ، الميزانية الإضافية ، الرخص الخاصة) بشرط توفر الموارد المالية و أن تلتزم الجماعة الإقليمية بدفع المبالغ المحققة من الإقتراض خلال السنة المالية التي سجلت فيها العملية، و إلا إعتبرت المداولة التي فوضت اللجوء إلى الإقتراض غير شرعية .

إختيار اللجوء إلى القرض عن طريق مداولة للمجلس الشعبي البلدي ، تحدد فيها الأموال المرصودة للعملية ، و ميزات عملية الإقتراض و المدة الزمنية لتسديد رأس مال القرض وسعر الفائدة وتواريخ دفع الأقساط ، يخص التفويض المؤقت لرئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض سلطة لمدة العهدة الإنتخابية ولا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي منح هذا التفويض إلى نائب آخر إلا بترخيص صريح و بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي .

لا تخضع عملية الإقتراض لأحكام و قواعد الصفقات العمومية مما يضيف مرونة على هذا النوع من العمليات المالية ، و يشجع على تفعيل المنافسة بين الهيئات المالية والبنكية .

التسجيل المحاسبي لعملية الإقتراض ، تلزم التنظيمات المتعلقة بكيفية تسديد القروض ، الجماعات الإقليمية بتسديد القرض من الموارد النهائية حتى لايمول القرض بقرض جديد ، و تسجيل مبالغ القرض في الميزانية مسبقا ، تسدد الأقساط السنوية للقرض إجباريا على إعتبارها نفقات إجبارية يجب تسديدها في الآجال المحددة ، تفاديا لترتيب جزاءات مالية تزيد من تكلفة القرض .

على البلدية الضامنة لقرض لأحد الأشخاص العامة أو لإحدى مؤسساتها الإقتصادية تكوين مدخرات بمجرد ظهور مؤشرات تنبئ على صعوبات قد تواجه الهيئات المضمونة من طرفها لهذا القرض .

أساليب إختيار طرق تسديد القرض و مدته ، يلجأ رئيس البلدية بإعتاره الأمر بالصرف إلى إختيار المدة الأطول لتسديد القرض ، قصد تسجيل مبالغ تسديد سنوية قليلة في الميزانيات سنويا و ترتيب معدلات أعباء الديون ضئيلة (¹)، يترتب على التسديد الضئيل سنويا تكلفة إجمالية مرتفعة ،فتكلفة القرض بمعدل فائدة تثبت تتزايد بتزايد مدة إسترجاع القرض كلية .

يقوم عامل التضخم المالي و تدهور القدرة الشرائية ببور مهم في إرتفاع تكلفة القرض ، تتحمل البلدية تسديدها من ميزانيتها في فترات التضخم المالي المرتفع ، و عن مستوى التضخم، يرتب عن طول مدة التسديد أعباء إضافية و تكلفة إجمالية مرتفعة . يؤثر عامل المديونية البلدية الذي يتمثل في باقي تسديدات القروض المبرمة في السنوات السابقة وفق متوسط مدة باقي تسديداتها ، كما يشكل التضخم المالي تكلفة إضافية للقرض المبرم ،على إعتبار أنه يخفض من القدرة الشرائية المستقبلية للمالية البلدية مقارنة بالقدرة الشرائية الحالية ، يرجع لتغير في قيمة العملة ،التي لا تتسم بطابع الثبات والإنسجام عبر الزمن ،يمكن التأكد من ذلك بمقارنة التكلفة الإسمية للقرض و التي تساوي المبالغ المسددة سنويا في عدد سنوات تسديد القرض و التكلفة الحقيقية التي تأخذ بعين الإعتبار معدل التضخم السنوي .

على البلديات أن تأخذ بعين الإعتبار عامل التضخم أثناء إتخاذ قرار إبرام القرض ومدة تسديده وعامل معدل الفائدة الحقيقي الذي يساوي الفارق ما بين معدل الفائدة الإسمي والمعدل السنوي للتضخم .

تحدد مدة القرض نوعية العملية المزمع تمويلها ، فإذا تعلق الأمر بعمليات الإستثمار أو تجهيز ،كمبدأ عام فإن مدة القرض أن لا تتجاوز مدة إهلاك التجهيز أو الإستثمار ، يتم التفاوض على العمليات المرتبطة بالقرض و المخصصة لإقتناء التجهيزات أو إنجاز الإستثمارات على حدى، بحسب مدة تسديد المبالغ المخصصة لها .

كيفية تسديد القروض ، يتعلق تسديد القروض بتسديد أقساط رأس المال، و سعر الفائدة و فترة التأجيل، وطريقة التسديد التنازلية أو التصاعدية أو ال ثابتة . تسدد البلدية سنويا

(¹) معدل أعباء الدين = المبالغ المسددة سنويا /مجموع الإيرادات المحققة لقسم التسيير .

نسبة الفائدة ،في نهاية السنة الأخيرة لتسديد القرض ، يسدد القسط الأخير من مبلغ نسبة الفائدة مع المبلغ الإجمالي لرأس المال ،توَجَل هذه الكيفية تسديد مبلغ رأس المال إلى نهاية فترة القرض .

تخصم المبالغ المتعلقة بنسبة الفائدة من قسم التسيير ، بينما يخصم مبلغ رأس المال من قسم التجهيز و الإستثمار ، لا تحمل هذه الكيفية ميزانية البلدية سنويا مبالغ معتبرة إلا أنها تنقل أعباء المساهم الضريبي مستقبلا بمناسبة دفع مبلغ رأس المال في نهاية مدة القرض ، و يكون العبء أكبر إذا ما أخذنا بعين الإعتبار التغيرات الإقتصادية .
تعتمد البلديات في الغالب على التسديد للقروض بحسب دفعات دورية (شهرية ، ثلاثية، سداسية ،سنوية) يتضمن المبلغ الدوري المسدد ، نسبة الفائدة المستحقة و جزء من رأس المال ، يمكن أن تسدد هذه الدفعات حسب تسلسل تصاعدي أو تسلسل تنازلي أو حسب دفعات ثابتة ،في أغلب الأحيان تختار الكيفية الأخيرة لتسديد القروض و تشمل هذه الدفعات على مبلغ الفائدة السنوي و جزء من رأس المال ،تتزايد الحصة المدفوعة من رأس المال سنويا ،بينما يتناقص مبلغ سعر الفائدة سنويا .

جدول يبين تركيبة التسديد السنوي :بالنسبة لمبلغ القرض المقدر ب 11787 وحدة نقدية.

سنة التسديد	سعر الفائدة	مبلغ التسديد لرأس المال	نسبة التسديد
1	7875	11787	7.86%
2	7265	12406	8.27%
3	6605	13057	8.70%
4	5919	13743	9.16%
5	5198	14464	9.64%
6	4438	15224	10.15%
7	3639	16023	10.68%
8	2798	16864	11.24%
9	1913	17750	11.83%

نلاحظ تزايد مقدار نسبة الفائدة مع زيادة مدة تسديد القرض .
يؤجل التسديد لرأس المال و سعر الفائدة إلى فترة معينة من تاريخ إبرام القرض ،
يلتزم المقرض (البلدية) بدفع الفوائد على رأس المال فقط في فترة التأجيل ، يشمل
التأجيل رأس المال والفائدة في نفس الوقت .
يهدف تأجيل التسديد للقروض إلى إحداث توافق في الزمن بين دخول المشروع
في الإنتاج و توفير المداخيل ، بداية تسديد القرض ، يتعلق خاصة بالمشاريع المنتجة ،
المشروع الجزائري في القانون 10/11 رخص للبلديات بالتمويل عن طريق القرض هذا
النوع من المشاريع .

ينص في الإتفاقية المبرمة بين البلدية و الهيئة المقرضة على إمكانية التسديد
المسبق ، قصد الإستفادة من عروض قروض مستقبلا بمعدلات فائدة أقل أو إستبدالها
بقروض مرتبطة بتغيرات الإقتصادية ، أو بقروض ذات معدلات فائدة ثابتة، أو إستبدال
القرض الحالي ذو معدل فائدة ثابت بقرض بمعدل فائدة مرتبط بالتغيرات الإقتصادية
المزدهرة .

تبحث الجماعات الإقليمية عن طريقة التسديد المسبق لتمويل مشاريعها قصد
إستبدال قرض بمعدل فائدة مرتفع بقرض ذو معدل فائدة منخفض ، يبرج في بنود إتفاقية
القرض وينص صراحة على إمكانية التسديد المسبق، يكون التسديد المسبق بدون تعويض
أو بتعويض جزافي أو بتعويض حقيقي .

في حالة معرفة مبلغ الإقتراض الباقي تسديده بدقة ، قد تمنح المؤسسة المالية أو
البنكية الجماعة الإقليمية قرضا جديدا بديلا عن القرض السابق على أساس المبلغ الباقي
وبسعر فائدة أقل من سعر فائدة القرض السابق ،مقابل مبلغ كتعويض ،يحدد مبلغ
التعويض بالنظر إلى المبلغ الباقي من تسديد القرض الحالي و معدل الفائدة الجديد وربما
يؤخذ بعين الإعتبار الحصة المسددة سنويا بالنسبة للقرض السابق .

تستفيد الجماعة الإقليمية من عملية التسديد المسبق في حالة توفرها على فائض
مالي في خزينتها، تمول به مبلغ التعويض كتمويل ذاتي بدلا عن تمويل المشروع عن
طريق القرض ، يساعدها على توفير مبالغ مالية ، عدم توفرها على فائض مالي في

الخزينة يمكنها إستبدال القرض الحالي بقرض ذا معدل فائدة منخفض يساعدها على تمديد فترة التسديد بدفعات سنوية أقل من الدفعات السنوية للقرض السابق ،تسمح لها كسب الوقت إلى حين توفير مداخيل إضافية تحقق فائض مالي لخزينة البلدية .
أهمية فترات التسديد ، تكون التسديدات (شهرية أو ثلاثية أو سداسية أو سنوية) ، تستفيد الجماعة الإقليمية من إختيار فترة التسديد ، في حالة ما إذا كانت تتوفر على سيولة غير مستعملة أو غير موضوعة في حسابات بنكية تدر مداخيل ، تساعد هذه العملية على الحصول على مبالغ مالية مقارنة التسديدات الشهرية و الثلاثية والسداسية أوالسنوية ، يسمح لها بتوفير سيولة من خلال إختيار فترة التسديد .

معدل الفائدة ، متغير مهم لتحديد تكلفة القرض الإجمالية ، تغييره من فترة زمنية إلى أخرى يشكل بالنسبة للهيئة المقرضة مخاطر، تلتجئ هذه الهيئات إلى أعمال آليات وأدوات مالية تقلل من الآثار السلبية أو المخاطر التي تنجر عن تسيير المديونية والأعباء المرتبطة بإبرام إتفاقية القروض، يتضاعف الخطر للهيئات المالية و البنكية في فترات إنخفاض معدلات سعر الفائدة .

يعتبر معدل الفائدة الجماعات الإقليمية متغيرا مهم ا يحدد أعباء التي ينشئها القرض و التكلفة الإجمالية ، يساعد الجماعات الإقليمية تقييم تأثير تغيرات معدل الفائدة عبر الزمن و الأخذ بعين الإعتبار الإختيارات الممكنة للجماعات الإقليمية،بين معدلات فائدة ثابتة و متغيرة بمعنى قابلة للمراجعة على توفير مداخيل لميزانيتها .

تتطور مدة تسديد القرض تبعا لنسبة معدل الفائدة أو بمعزل عنه . يمكن أن ترتفع معدلات الفائدة مع مدة تسديد القرض أو تنخفض ، كما تتطور بمعزل عن طول أو قصر مدة تسديد القرض مثال ذلك إبرام عقد قرض بمعدل فائدة 5% لمدة 06 سنوات أفضل من إبرام عقد قرض بمعدل 5.5% لمدة 10سنوات رغم أن الفارق في سعر الفائدة لا يتجاوز 0.5% .

الجدول الموالي يبين تأثير الفوارق في معدلات الفائدة بالنظر إلى مدة تسديد القرض (إتفاقية قرض بمبلغ 150 000 وحدة نقدية).

معدل الفائدة	مدة تسديد القرض	مبلغ التسديد السنوي	المبلغ الإجمالي لتسديد القرض
5.25	10	19662	196620
5.50	10	19900	199000
5.25	15	14557	220449
5.50	15	14544	224158

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن تغيير معدل الفائدة بنسبة 0.5 % بالنسبة لنفس القرض و لفترات مختلفة فارق في التسديد السنوي و التسديد الإجمالي . فتغير في معدل الفائدة بفارق ضئيل لنفس المدة يؤدي إلى تغيير مهم في مبلغ التسديد السنوي ⁽¹⁾ .

ينعكس إرتفاع الفارق في معدل الفائدة على الفارق في مبالغ التسديدات السنوية والتسديدات الإجمالية للقرض ، على أصحاب إتخاذ القرار في الجماعات الإقليمية أثناء إبرام إتفاقيات القروض ، مراعاة معدلات الفائدة بالنظر إلى المدة المقترحة لتسديد القرض ، لأن فارق و لو بسيط يمكنه أن يفيد الجماعة الإقليمية من توفير موارد مالية مهمة .

يرتكز توحيد معدلات الفائدة المقترحة من طرف المؤسسات المالية و البنكية للجماعات الإقليمية على مستوى الإتحاد الأوروبي مثلا ، على جملة من المؤشرات المتعلقة بالعملة والإلتزامات الخاصة بالسندات المالية .

يتعلق الأمر بمؤشر خاص بالمتوسط اليومي للمعدلات المطبقة في 57 مؤسسة مالية ممثلة لمنطقة الأورو ⁽²⁾ و المؤشر الخاص بالمتوسط الشهري الذي يعادل متوسط المعدلات المذكورة أعلاه ، أما المؤشر السنوي فيعادل متوسط المعدلات الشهرية السابقة ، يستعمل المؤشر السنوي غالبا لعرض قروض على الجماعات الإقليمية ، إضافة إلى المؤشرات المتعلقة بسعر الفائدة السالفة الذكر ، توجد مؤشرات أخرى تأخذ بعين الإعتبار معدلات الفائدة تقترحها الخزينة العمومية أو التي تطبقها الدولة بصفة عامة .

(1) Joel Bourdin , Les Finances Communales , Economica , op.cit , p.266.
(2) Euro Overnight Interest Average (EONIA) .

أنواع معدلات الفائدة المقترحة للجماعات الإقليمية ، تقترح على الجماعات الإقليمية معدلات فائدة ثابتة أو معدلات فائدة متغيرة أي قابلة للمراجعة أو مرتبطة بمؤشرات تتغير بحسب الظروف الاقتصادية أو نتيجة تغير الظروف السياسية .

تبرم الجماعات الإقليمية غالبا إتفاقيات قرض بمعدل فائدة ثابت ،حتى يتسنى لها ضبط توقعاتها المالية في الميزانية الأولية ،اللجوء إلى هذا الإختيار بمعدل فائدة ثابت لا يعني أن الإقتراض لا يتضمن مخاطر ،ففي حالة تغيير معدل الفائدة نحو الإنخفاض تفقد الجماعة الإقليمية مبالغ مالية بالنظر إلى القرض المبرم بمعدل فائدة مرتفع سابقا ، يفوق معدل الفائدة الجديد المخفض .

طلب القرض يسبقه طلب مساعدة مالية و توفير موارد خاصة ،يتم طلب القرض بموجب مداولة يذكر فيها مبلغ القرض و مدته و معدل الفائدة المطبق و التسديدات السنوية مع الإلتزام بتسجيلها في الميزانية، يرفق الطلب بتقديم معلومات خاصة بالوضعية المالية للجماعات المحلية المزمع إنجازها، و وثائق أهمها نسخة مصادق عليها من الميزانية الإضافية وقرار الهيئة الوصية المرخصة لإبرام العقد بالتراضي و مداولة المجلس الشعبي البلدي التي تفوض رئيسه للتوقيع على عقد القرض .

تصادق الهيئة الوصية على الإتفاقية المبرمة بين رئيس المجلس الشعبي البلدي ومدير الهيئة المقرضة ،يصادق رئيس الدائرة بتفويض من الوالي على إتفاقيات القرض الخاصة بالبلديات التي يقل عدد سكانها عن 40000 نسمة و الوالي عندما يتجاوز عدد السكان 40000 نسمة و التي يتجاوز خدمة الدين 20% من مجموع إيرادات قسم التسيير، ووزير الداخلية إذا تجاوز عدد السكان 100000 نسمة والتي قدمت ميزانيات عاجزة لمدة 03سنوات سابقة لسنة طلب القرض .

الإطلاع على تجارب أخرى ،يساهم في إستلهاهم حلول و تطبيق نماذج ، بشرط تكييفها و واقع الوضعية المالية المحلية بالجزائر .

الفرع الرابع : تجارب دول للإقتراض

نتطرق إلى تجارب سابقة في الولايات المتحدة الأمريكية و إنجلترا و مصر ،
للقوف على إيجابياتها و سلبياتها .

التجربة الأمريكية :

تجدد قبل التطرق إلى التجربة الخاصة بالقرض في الولايات المتحدة الأمريكية ،
الإشارة إلى أن تركيبة النظام المحلي في هذا البلد متعددة المستويات، نشير إلى مستويين
لما لهما من إرتباط بالقروض المحلية .

ترتكز مهام الحكومات المحلية على الإشراف على المدن التابعة لها، و المدن
تتولى مهام التنفيذ الفعلي و تأمين نوعية الخدمات المقدمة للمواطن المحلي (¹) تحد
عمليات الإقتراض في الولايات المتحدة الأمريكية قيودا مفروضة من قبل الهيئات
والسلطات الأعلى، إلا أن قرار الموافقة على الإقتراض من صلاحيات الهيئات المحلية .
مرت عملية اللجوء إلى الإقتراض في الولايات المتحدة الأمريكية تاريخيا
بمرحلتين ; مرحلة الإقتراض من البنوك و الهيئات المالية على خلفية إرتفاع المدخرات
والرغبة في إيجاد منافذ لإستثمار الأموال المودعة في البنوك ،قامت على إثرها
المحافظات المحلية والمدن خاصة، بإنجاز مشاريع مرتبطة برفاهية المواطن المحلي
مباشرة ،كإنجاز مختلف الشبكات من طرق و قنوات التزود بالمياه الصالحة للشرب
وقنوات الصرف الصحي... إلخ.

عجزت بعد فترة المحليات عن تسديد ديونها نتيجة الأزمات الإقتصادية ، فالتجأت
إلى تأخير سدادها بل إلى إنكارها في بعض الحالات .

زادت الحاجة إلى عملية الإقتراض قبل وبعد الحرب الأهلية الأمريكية ، لتمويل
العمليات الحربية ثم لإعادة البناء من جراء ما أفسده الحرب ،لكن في هذه المرة أصدرت
الحكومات المحلية تشريعات لضبط و تقييد اللجوء إلى القرض حتى لا يؤدي إلى
الوضعية السابقة التي بلغت تأجيل القروض بل إنكارها في بعض الحالات .

(¹) عبد الجليل هويدي ، المالية العامة للحكم المحلي، مرجع سابق ،ص. 95 .

حددت هذه التشريعات مدة الإقتراض بأجل لا تزيد عن مدة معينة (20 سنة)،
تحديد مقدار القرض لا يزيد عن نسبة معينة من إيرادات ميزانية المحليات أو مبلغ لا يزيد
عن نسبة من حجم الضريبة العقارية المحلية .

ساعدت هذه الآليات على زيادة الإِدخار، ضمان القروض من قبل السلطات
المحلية كان هو الآخر دافع للإستثمار من طرف الخواص ذوي الدخل المرتفع أو
المنخفض على حد سواء أو من قبل البنوك التجارية و شركات التأمين، عادت هذه
الوسيلة بفوائد على المحليات و الأفراد و الشركات و البنوك ، كعملية تجارية مربحة .
يتم تسديد القروض من قبل المحليات عن طريق الضرائب و الرسوم التي تفرض
على المواطن المحلي أو المستفيد مباشرة من الخدمات العمومية المحلية ، كالضريبة على
المحروقات إذا تعلق الأمر بإنجاز طريق أو رسوم على دخول الأسواق إذا تعلق الأمر
بإنجاز سوق عمومي... إلخ.

يلاحظ أن هذه الطريقة عرفت إقبالا من قبل المحليات بحيث خصصت القروض
لإنجاز مشاريع و عمليات تساهم في رفاهية المواطن المحلي ،لم توجه لتقليص العجز
المالي للميزانيات المحلية، وأصبحت وسيلة لتنظيم التوازن الإقتصادي في أوقات
الأزمات ; تقل القروض أوقات الأزمات الإقتصادية، وتزداد في فترات الإنعاش الإقتصادي
و في فترات التضخم المالي قصد التقليص منه .

يستخلص مما تقدم أن القرض يعتمد على التوفير و يمنح بقيود عامة مع ترك حرية
اللجوء للإقتراض للهيئات الإقليمية.

التجربة الإنجليزية :

تختلف التجربة الإنجليزية في مجال القروض عن تلك في الولايات المتحدة الأمريكية
،حيث تبرم القروض بواسطة مجلس الإقتراض للأشغال العامة (public works loan
board)، بإعتباره وسيط بين البنوك و الهيئات المحلية .

يتعلق الإقتراض بقروض طويلة الأمد الهدف منها تمويل إنجاز مناطق سكنية
جديدة أو توصيل المدن و القرى بمختلف الشبكات (ماء ،كهرباء،غاز ،مجاري مياه
...إلخ) أو بتوفير مرافق و تجهيزات مختلفة (مدارس ،مستشفيات... إلخ) أما القروض

القصيرة الأجل تخصص لتمويل عجز الميزانات المحلية أو لتمويل عمليات ظرفية لا تتطلب أموال كبيرة .

إعتمدت المحليات في إنجلترا بعد الحرب العالمية الثانية على القروض القصيرة الأجل مباشرة من البنوك أو بطرح سندات في الأسواق المالية ،مدة هذه القروض قصيرة جدا تتراوح ما بين 07 أيام إلى 06 أشهر .

عجز مجلس الإقتراض على التكفل بالإحتياجات المالية للمحليات، بسبب الطلب الكبير عليها لتجاوز آثار الحرب و متطلبات إعادة التعمير ، لقيت هذه القروض ثقة أصحاب رؤوس الأموال نظرا لآجال التسديد القصيرة و لسعر الفائدة المرتفع إلى درجة التأثير على الودائع البنكية والسندات التي طرحتها الحكومة في الأسواق المالية و بالتالي على الإقتصاد الإنجليزي .

تسببت هذه الآثار والإنعكاسات السلبية للقروض المباشرة المحلية على الوضع الإقتصادي ،فأخذت الحكومة قرارا بإلغاء مجلس القرض ،أنشأت بدله لجنة سميت بصندوق القرض الوطني ،تتولى تمويل المشاريع المحلية الإستثمارية دون أن تدرج في ميزانية المحليات ،تخصص هذه القروض لتمويل المشاريع على المدى البعيد ،بينما ترك للمحليات حرية الإقتراض على المدى القصير لسد العجز أو تمويل عمليات مؤقتة أو محددة المبلغ . يستنتج من التجربة الإنجليزية الفصل بين التمويل على المدى البعيد و التمويل على المدى القصير ،يتعلق الأول بتمويل المشاريع بينما يختص الثاني بتمويل العجز المالي أو العمليات المؤقتة ، قد تقوم الجماعات الإقليمية بدور ضامن يساعد على التوفير

التجربة المصرية :

تختلف هي الأخرى عن التجريبتين السابقتين إختلافا ، بسبب قلة أو عدم الثقة بين المواطن و الجماعات المحلية للإستثمار في المشاريع ذات المنفعة المحلية . ضعف التحفيزات الضريبية وعدم تخفيض سعر الفائدة المرتبط بالقرض و قلة أو محدودية الإعلان عن هذه التحفيزات إن وجدت عمق الإبتعاد عن الإستثمار في المشاريع ذات المنفعة العمومية المحلية .

- نصت التشريعات والقوانين المصرية على الترخيص للجماعات المحلية (محافظات، مدن ، مراكز، قرى) اللجوء إلى الإقتراض لكنها قيدته بجملة من الشروط أهمها :
- أن لا يزيد حجم الإقتراض عن نسبة معينة (20%)⁽¹⁾ من مجموع الإيرادات السنوية للجماعة المحلية.
 - أن لا يزيد مجموع القروض التي أبرمتها الجماعة المحلية مجتمعة عن نسبة محددة (40%) من مجموع إيراداتها السنوية .
 - أن يتعلق القرض بتمويل مشاريع منتجة و مسجلة في ميزانية الجماعة المحلية .
- التجأت الجماعات المحلية من الناحية العملية إلى البنوك التجارية و البنوك المتخصصة لتمويل مشاريع إستثمارية بقروض ذات آجال قصيرة وبسعر فائدة مرتفع بالإضافة إلى أن عدد المشاريع المرغوب في تمويلها كان كبير ، مما أدى إلى زيادة الأعباء على ميزانية الجماعات المحلية .
- أنشأت بعد هذه التجربة بنك إستثمار أوكلت إليه مهمة تمويل المشاريع المدرجة في المخططات الخاصة بالجماعات المحلية و نقلت إليه الإعتمادات المدرجة في ميزانية المحليات .
- أنشأ بنك الإستثمار فروعاً له في جميع المحافظات لتمويل المشاريع المحلية ، وأضيفت إليه صلاحيات مرتبطة بدراسات جدوى المشاريع و متابعة تنفيذها ، إعتمدت الجماعات المحلية بصفة تكاد تكون كلية على بنك الإستثمارات نظراً لتطبيقه أسعار فائدة منخفضة ، إلا أن عدد المشاريع و المبالغ المرصودة كانت ضخمة ، أثقل أعباء ميزانية الجماعات المحلية لتسديد رأس المال و سعر الفائدة .
- يستنتج من التجربة المصرية أن إنشاء هيئة بنكية عامة متخصصة في تمويل المشاريع المحلية جديرة بأخذها بعين الإعتبار .

(1) عبد الجليل هويدي ، المالية العامة للحكم المحلي، مرجع سابق ،ص.101.

خلاصة الفصل الثاني

لا تلتجئ الجماعات الإقليمية إلى الإقتراض إلا إذا تعلق الأمر بنفقات غير عادية أي مؤقتة كتغطية عجز مالي أو بمشاريع ذات منفعة عامة، بالأخص تلك المنتجة لمداخيل أو مشاريع جديدة، أو تلك التي تستفيد منها الأجيال القادمة، بعد إستنفاد وسائل التمويل الذاتية .

يتم تمويل نفقات الصيانة و النفقات الدورية عن طريق الميزانية السنوية للجماعة الإقليمية، يمنع اللجوء إلى الإقتراض لتحقيق التوازن بين الإيرادات و النفقات الخاصة بالأعباء الدائمة و السنوية .

إستثناء للجماعات الإقليمية الحق في اللجوء إلى الإقتراض إذا تعلق الأمر بنفقات ضخمة وجديدة تخل بتوازن الميزانية السنوية، بشرط إستنفاد وسائل التمويل العادية من ضرائب و رسوم و مداخيل الأملاك وإعانات و بعد التقليل من النفقات إلى الحدود المرجوة، قصد إعادة التوازن و تطهير الوضعية المالية للجماعة الإقليمية.

يجب أن تخضع مدة إهتلاك (تسديد) القرض إلى دراسة متؤنية و دقيقة، لأن طول مدة الإهتلاك ترتب تسديدات على رأس المال والفائدة تثقل ميزانية الجماعات الإقليمية لمدة طويلة، كم ترتب قصر مدة الإهتلاك أعباء مرتفعة على ميزانية الجماعات الإقليمية، ربط مدة الإهتلاك بمتوسط مدة إستعمال موضوع القرض ، تختلف المدة بحسب نوعية وموضوع القرض ; تكون أطول بالنسبة لإقتناء العقارات أو إنجاز الأشغال و المرافق ، ومتوسطة المدة إذا تعلق الأمر بإقتناء تجهيزات .

تمول نفقات التسيير والصيانة و نفقات إقتناء العتاد الصغير والأدوات والسلع والخدمات بواسطة الميزانية السنوية للجماعة الإقليمية.

تستعمل القروض لتغطية إمتصاص العجز المالي إستثناء على أن لا يتجاوز آجال القرض مدة تغطية العجز مع إتخاذ كل الوسائل و الإجراءات الأخرى لتحقيق توازن الميزانية .

تسديد القرض بالنسبة للجماعات الإقليمية التي تتوفر على فائض مالي من إيراداتها العامة، الجماعات الإقليمية العاجزة لا يمكنها تحقيق مداخيل إضافية لتسديد القروض، لذا عليها تفادي اللجوء إلى القرض .

يتم ضمان تسديد القروض عن طريق تخصيص إيرادات من قسم التسيير لتسديد فوائد القروض و تخصيص إيرادات من قسم التجهيز و الإستثمار لتسديد رؤوس أموال القروض .

توجه الإيرادات الغير العادية و المتمثلة في بيع العقارات أساسا لتسديد رأس مال القرض، و تفادي إستخدامها لتمويل نفقات أخرى، حتى لا تتراكم الأعباء على ميزانية الجماعات الإقليمية.

تخصص إيرادات إستغلال بعض المرافق لتسديد قروض خاصة بتطوير أو توسيع أو القيام بأشغال تهيئة مرافق معينة (المذابح العامة ،شبكات المياه ،شبكات الصرف الصحي... إلخ) .

تفرض على المستفيدين من المرافق رسوم أو ترفع من قيمة الرسوم الموجودة لتسديد القروض المبرمة للقيام بتحسينات أو تهيئات تطور من أداء أو تحسن من شكلها المعماري.

لا ينظر إلى القرض كعملية معزولة بل كعنصر من عملية مالية مدمجة في الميزانية و وسيلة من وسائل التمويل الأخرى، عبر دراسة معمقة للجوانب المالية من خلال الوثائق المحاسبية و المالية و الجوانب التقنية المرتبطة بإنجاز المشروع من خلال إستقصاء آراء المصالح التقنية .

تشخيص الوضعية المالية يشمل الديون المترتبة على الجماعة الإقليمية، والإيرادات المرصودة لتسديدها ، تساعد الدراسة التقنية من الوقوف على أهمية الأشغال و ضرورتها و نوعيتها (أشغال إنجاز ،صيانة ،تهيئات ، إصلاحات... إلخ) ، إتخاذ القرار السليم بشأن الإقتراض .

لجوء البلديات إلى طلب قروض من الهيئات المالية و البنوك محدود رغم العجز الكبير الذي تعاني منه عدد كبير من البلديات ، حيث تفضل هذه الأخيرة طلب إعانات من

الدولة رغم توفر البنوك الجزائرية على أموال مدخرة (¹)، تشكل الظروف الإقتصادية والمالية المتغيرة و شدة الرقابة و عدم التحكم في معدلات الفائدة عقبات إضافية لا تحفز الإقبال على طلب القروض.

تخضع الهيئات المانحة للقروض من البنك المحلي للتنمية و صندوق التوفير والإحتياط و الخزينة العمومية المخولة لمنح قروض للجماعات المحلية للدولة ، مما يقلص من إستقلاليتها، للتخفيف من هذه الوضعية يمكن إعطاء حرية أكبر للجماعات الإقليمية في تمويل المشاريع التنموية ،وتكوين إطارات وأعوان تتحكم في تقنيات إعداد وإبرام و متابعة عقود القرض ،و إسناد مهمة منح القروض للجماعات الإقليمية بشروط تتواءم ووضعيته الخاصة(²) .

(1) . Djalel Maherzi , le Financement Des Collectivités Territoriales en Algerie,op.cit,p.119 .

(2) Djalel Maherzi , Idem,p.134 .

خلاصة الجزء الثاني :

نلاحظ فوارق بين البلديات الكبرى و التي تحتوي على تجهيزات و مرافق أكبر من حيث حجم الموارد رغم ذلك فإن الموارد الجبائية لا تستطيع بمفردها تلبية الإحتياجات المتزايدة على المستوى المحلي ، لذا أصبحت الإعانات التي تحصل عليها الجماعات الإقليمية من الدولة أو من هيئات عمومية أخرى أو بواسطة المؤسسات المالية و البنوك وحتى الأسواق المالية ضرورية لتكملة التمويل المحلي و مورد لتغطية نفقات إضافية .

شكلت إعانات الدولة وإعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية عبر تسجيل عمليات في قسم التجهيز و الإستثمار عبر مخططات مختلفة (مخطط البلدي التنموي ،مخطط القطاعي للتنمية ،المخططات الإستيعالية و الخاصة) تمويل التكميلي للتكفل بنفقات تجهيز وإستثمار تتجاوز الإمكانيات المحلية مما مكن الجماعات المحلية من إحداث قاعدة هيكلية محلية مهمة .

تعتبر القروض موردا يمكن من التكفل بنفقات إضافية إلا أن لجوء الجماعات الإقليمية إليه ضئيل مقارنة مع الإعانات ،التي تحبذ البلديات اللجوء إليها عوض التعامل مع المؤسسات المالية و الهيئات البنكية المتخصصة نظرا لأسباب مرتبطة بعدم توفر القدرات البشرية الكفأة التي تتحكم في هذا النوع من العمليات و قلة القدرة على التوفير وتسديد المبالغ المقترية .

المنظومة القانونية و الوصاية على الجماعات الإقليمية لا تسهل عملية الإقتراض كما أن قلة الهيئات البنكية المتخصصة في تمويل الجماعات الإقليمية يشكل هو الآخر عائق يقلل من اللجوء إلى الإقتراض ،البحث عن سبل للتحفيز على الإقتراض يمكن من الرفع من طلب القروض.

الخاتمة

دراسة التسيير الحديث للجماعات الإقليمية في جوانبه المالية، وبالأخص التمويل المحلي وإستقلالية الجماعات الإقليمية، ضرورة تقتضيها الآثار والإنعكاسات التي يحدثها أسلوب التسيير للمداخل الذاتية أو المداخل الخارجية، على الإقتصاد في النفقات وتوفيق الإيرادات .

يساعد تبني إجراءات لتحسين مردودية و نجاعة التمويل المحلي ،في التأثير على الجوانب الإدارية و التنظيمية ، الخاصة بمحيط الجماعات الإقليمية ، ويعمق نهج إستقلاليتها .

لا يعتبر التسيير الحديث تسييرا لوحدة إدارية منفصلة عن بعضها البعض ، أو تسيير عمليات منفردة ، بل مترابط يؤثر و يتأثر البعض منها بالآخر ، تتفاعل مع إطار ومحيط الجماعات الإقليمية الذي يؤثر سلبا أو إجابا على مردودية و نجاعة أداءها في الجانب المالي بالأخص .

يمر تحسين تسيير الجماعات الإقليمية بتنظيم داخلي محكم وهيكل تنظيمي يتكفل بجميع الأنشطة والمصالح و يحقق قدرا من المرونة للإستجابة إلى التطورات والتغيرات التي تحدث في محيط الهيئة الإدارية الإقليمية . يتوقف الإعتناء بتسيير الموارد البشرية على إطارات و أعوان تنفيذ و تحكم في الأداء الحسن لتنفيذ قرارات الهيئة المنتخبة.

يؤثر ربط الجوانب الإدارية بالجانب المالي على الإقتصاديات المحلية . يساعد إعطاء المعلومات و المعطيات الأساسية و الضرورية للمسير المحلي بهدف اتخاذ القرارات الرشيدة والعقلانية ، بعد توظيفها ومعالجتها وفق محاسبة تحليلية .

لا يتوافق نظام المحاسبة الحالي و المتطلبات الراهنة في إعطاء نظرة دقيقة ومتواصلة للوضعية المالية للبلديات ولا يسمح بتسيير ناجع سواء من حيث إستعمال المحاسبة ذات الحساب الواحد أو إعتقاد قائمة حسابات الميزانية الحالية . لا يزال إستعمال الطرق القديمة في مسك الحسابات مطبقا.

تسجيل المعطيات المالية وفق نظام المحاسبة ذات الحسابين، وتغيير قائمة حسابات الميزانية ، يسمح من الوقوف على طبيعة و نوعية و حجم الإيرادات و النفقات

في كل مرحلة من التسيير ويعتبر أمرا ضروريا، يساعد تعميم إستعمال التقنيات الحديثة كالإعلام الآلي أو إقتناء برامج معلوماتية في المجال المالي من الاقتصاد في النفقات وتوفير إيرادات إضافية بطرق مختلفة، ككثمين الممتلكات و توظيف الفائض المالي في المؤسسات المالية والبنوك والأسواق المالية أو شراء سندات الخزينة وشراء حصص أو أسهم في المؤسسات الإقتصادية ، و بالتالي الرفع من مردودية الجباية المحلية .

نصت القوانين المعمول بها على عدة أساليب ، لتسيير الممتلكات بواسطة الوكالة المباشرة أو منح حق الإمتياز أو وكالة الحصر أو منح التسيير للخواص أو عن طريق الشراكة ، تمكن هذه الطرق من التسيير الأنجع .تكسب هذه الطرق المسؤولين المحليين والموظفين التسيير الحسن للمصالح العمومية الإقليمية أساليب جديدة و ناجعة للتكفل بالشؤون الإقليمية.يساعد أعمال آليات المنافسة التي تحدثها وطرق التسيير التي تكسبها ، على تغيير أنماط وسلوكات مواجهة المسائل و القضايا المطروحة على الجماعات الإقليمية، سواء من طرف المواطن المحلي أو بفعل التطورات الحاصلة في المحيط الإقتصادي والإجتماعي لهذه الجماعات بطرق مباشرة أو غير مباشرة من توفير موارد أو زيادة مداخيل لميزانية الجماعات الإقليمية.

تتطلب إعداد الميزانية كثيرا من الوثائق و ما يرتبط بها من ملحقات ، لكالتحكم ومهارة الموظفين المكلفين بذلك ، يعود البعض منها إلى الحقبة الاستعمارية ،و ما زالت تستعمل مصطلحات و المعلومات الواجب تسجيلها كثيرة ، مما يعطل العمل المفيد على حساب ملء وثائق إدارية يشكل ضغط يسبب منازعات بين المتدخلين في إعداد الميزانية و التصويت والمصادقة عليها.

يقتصر تحسين وتحديث تسيير الجماعات الإقليمية على هياكلها الداخلية الإدارية والتنظيمية أو الإجراءات العملية، من المفيد الإهتمام بالعلاقة مع المحيط الذي تتعامل معه الجماعات الإقليمية.

لم تعد القوانين التي تسيير الجماعات الإقليمية منذ سنة 1990 تواكب التطورات التي أفرزها الإنتقال إلى إقتصاد السوق و التعددية الحزبية ، من المفترض أن يتم إختيار

المنتخبين المحليين في ظل التعددية الحزبية على أساس الإنتماء الحزبي و البرنامج السياسي ، عكس القوانين الحالية التي مازالت تركز هيمنة الإدارة . يؤدي الغموض و عدم التجانس بين القوانين و النصوص التنظيمية ، والتناقض في بعض الأحيان إلى تعطيل و جمود في عمل الهيئات المنتخبة، يساهم الوضوح في التشريع في المجالات المرتبطة بالمالية الإقليمية في نجاعتها ومردوديتها . تحديد صلاحيات الجماعات الإقليمية والدولة بدقة و التعاون بين الجماعات الإقليمية وإيضاح مهام الإدارة الإقليمية (الكاتب العام) تحدد علاقته بالهيئة المنتخبة و تحديد الصلاحيات بين الإدارة الإقليمية كجماعة محلية ومحيطها الإداري من مصالح تقنية و مصالح مالية (قباض الضرائب) ، يمكن التفكير في تقليص تعدد وتعقيد النصوص الخاصة بالنظام الجبائي الحالي ، وتشريع قانون مالي محلي، العمل على إلغاء النصوص التطبيقية المتعددة والأنظمة الاستثنائية الكثيرة والحالات المتناقضة وتبسيط النصوص للمكلفين بالضريبة بأسلوب واضح ودقيق ،تساهم كلها في ترقية الأداء المحلي و تعميق نهج إستراتيجيتها .

كثرة المواد القانونية تصعب مهمة الإطلاع عليها من طرف المساهمين الحقيقيين ويعقد ويضفي غموض على التعامل مع هذه القوانين ، تدعم العمليات التحسيسية والثقافة القانونية روح المواطنة . تساهم وسائل الإتصال الحديثة ، و تسهل تبليغ وتوضيح النصوص الجبائية بشكل جيد .

لم تحض مؤسسة الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية بتعديل رغم التطورات والمستجدات التي رافقت تغييرات الجماعات الإقليمية و محيطها، يلاحظ مركزية القرار وهيمنة الإدارة في هذه المؤسسة ، حيث يتم توزيع الإعانات على قطاعات معينة دون الإعتماد على رؤى القاعدة المنتخبة أو دراسة علمية لمعايير توزيع هذه الإعانات . مازال يعتمد على مقياس واحد وهو عدد السكان، في فترة ما تم تحويل مهام هذا الصندوق إلى قطاعات أخرى كالحرس البلدي، لهذه الأسباب يجب إعادة النظر في تركيبته ووظيفته ومهامه وتفعيل أجهزته بصفة حقيقية كتفعيل دور المجلس التوجيهي و لجنة المتابعة المنصوص عليها في المادة 18 من المرسوم 86 / 266 المؤرخ في 1986/11/04 .

إعادة النظر في معايير التوزيع بإستعمال معايير مركبة واستخدام التقنيات الحديثة والقيام بدراسات نظرية و عملية تعتمد على القاعدة في تصوراتها و التفكير في إحداث فروع إقليمية للصندوق يقارب واقع الجماعات الإقليمية ويحقق التوازن الجهوي .

تدعيم الوعاء الضريبي بإستغلال القدرات الإقتصادية المتواجدة و الكامنة في البلديات، مع الإبتحاح على المستثمرين الخواص والعموميين عبر الشراكة والمنافسة، لإستقطاب الإستثمارات قصد تثمين الموارد الإقتصادية و إحداث مؤسسات صغيرة ومتوسطة وإستصلاح الأراضي ، وتطوير الصيد البحري ، وترقية المناطق السياحية عن طريق توفير الشروط المناسبة من قبل الجماعات الإقليمية ، تساهم كلها في توسيع الوعاء الضريبي للجماعات الإقليمية لتحقيق مداخيل إضافية لهذه الأخيرة .

بلغ عدد البلديات العاجزة سنة 2001، 1280 بلدية من أصل 1551 بلدية (1) ، وتشير الإنتقادات في هذا المجال إلى التقسيم الإقليمي لسنة 1984 ، الذي يعتبر عامل في إحداث هذه الوضعية ، إعادة النظر في التنظيم الإقليمي وفق دراسة متأنية ودقيقة وصارمة لتطبيق المعايير والشروط العلمية والعملية ، على إعتبار أن التنظيم الإداري للإقليم لايفي بالتنظيم الإقتصادي، يبقى إتخاذ آليات التعاون على المستوى المحلي والجهوي ضروري و هذا ما نصت عليه القوانين السابقة ; قانون البلدية لسنة 1967 في شكل جمعيات و نقابات بلدية و في قانون البلدية لسنة 1990 تحت تسمية مصالح التعاون المشترك ما بين البلديات(2) ، نص القانون 10/11 على إمكانية الإشتراك في إنجاز مشاريع ما بين البلديات ، بإنشاء مصالح عمومية مشتركة ،بموجب عقود أو إتفاقيات.

تعمل الأطر الإقليمية و الجهوية على تنشيط وتحفيز و تأطير الأنشطة الإقتصادية والتعاون على إنجاز مشاريع التهيئة العمرانية و المحافظة على البيئة، يمكن من بلوغ أهداف تنمية شاملة ومستدامة، بواسطة تجميع الوسائل والإمكانات المالية والمادية والبشرية، للتغلب على العقبات والصعوبات التي تعيق الوصول إلى الأهداف المسطرة ، تمكن في النهاية من توفير موارد مالية للجماعات الإقليمية.

(1) تقرير المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي، مرجع سابق ، كما أن الأستاذ بلس شاولش في مؤلفه،المالية

العامة ، صفحة 187 ذكر أن عدد البلديات العاجزة 1100 من أصل 1541 بلدية .

Loïc. Levoyer Finances locales , op.cit .pp. 151.(2)

على الهيئات المنتخبة التعامل مع المواطن و إشراكه بصفة دائمة في تسيير الشؤون الإقليمية، وإعلامه بإستمرار وفق قاعدة الشفافية لكسب المصداقية وتكريس إلتزامه وإنتمائه و تضامنه في إطار الوحدة الإقليمية.

طبقا لما هو منصوص عليه دستوريا ، تعرف المجالس المنتخبة بالقاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة .المواطن المساهم في الضريبة بحاجة إلى معرفة الإيرادات والمداخيل و كذا إستعمالاتها، على الهيئات الإقليمية منح الضمانات التي تمنح المواطن قبول دفع الضريبة، بإدارة جوارية و حكم راشد و تسيير حديث للموارد ، و إطلاع المواطن بكل شفافية على الميزانية مباشرة أو بواسطة المجتمع المدني أو الحركة الجمعوية أو وسائل الإتصال الحديثة ، سيعزز لا محال روح التضامن ويؤدي إلى قبول الضريبة وإسترجاع الثقة بين الهيئة المنتخبة و المواطن المحلي و رد الإعتبار للخدمة العمومية .

يمر تكريس دولة قوية سياسيا و إقتصاديًا بالديمقراطية كمفهوم حديث تسعى الدول لتجسيده، ويرتكز على التنظيم الإقليمي اللامركزي، الذي يمنح حرية المبادرة وإتخاذ القرار المستقل للهيئات الإقليمية المنتخبة ، و تشخص الإدارة جوارية إنشغالاته عن قرب وتعالجها وفق صياغة حقيقية تتكفل بشؤونه الواقعية.

تبنت الجزائر هذا النهج من خلال النص على اللامركزية في قوانينها منذ الإستقلال ، إلا أن التصور العام لمفهوم اللامركزية بفعل إعطائه بعدا يتجاوز واقعه أو بفعل ضغوط الوصاية الإدارية أو قلة الوسائل والإمكانيات مقارنة بالصلاحيات المخولة للجماعات الإقليمية، والتبعية المالية للهيئات المركزية أضعفت أكثر تجسيد هذا المفهوم. تعتبر اللامركزية مرتكز قوي دعمه ضمن المسعى الديمقراطي وإقتصاد السوق مهم، لما يمنحه من فرص لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون الإقليمية و تقدير الحاجيات بصورة واقعية تتلائم وإنشغالات المواطن المحلي تلبيتها بصورة ملائمة .

تطرح مسألة الوسائل والإمكانيات للقيام بمهام الجماعات الإقليمية وبالأخص المالية المحلي سبل ترقيتها بواسطة توسيع الأسس الضريبية عن طريق توجيه النشاطات الإقتصادية التي تدر مداخيل، العمل على إيجاد الآليات التي تمكن من التحكم في تسيير

ماليته، وتدعم الهيئات المنتخبة لإتخاذ قراراتها بهامش من الحرية، الإدارة الإقليمية مسؤولة إذا كانت مسؤولة فعلا عن وسائلها و ماليته .

تعتبر الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية مؤشرا قويا على إعتماد اللامركزية و مشاركة المواطن في تسيير شؤونه ، تعزيز هذا المفهوم بجملة من الإصلاحات تعتمد على رؤية إستراتيجية ومبادئ وقواعد ومنهجية عمل تتعلق بتسيير مواردها و يتماشى والصلاحيات المخولة لها ، تمس التعديلات توزيع المداخل الضريبية بين الدولة والجماعات الإقليمية وتبسط النظام المالي المحلي بما فيه النظام الجبائي المحلي المعقد والغامض في بعض الأحيان ، توضيح تخصص كل هيئة (الدولة ، الولاية ، البلدية) في نوع من الضرائب يحصل لصالحها وبمفردها بدلا ، من تداخل في توزيع الضرائب لكإختيار من بين اختيارات أخرى .

تحصل بعض الضرائب محليا و توزع مركزيا . تعتمد الجماعات الإقليمية في تمويلها الذاتي حاليا على ضرائب ذات مردودية ضئيلة و غير متطورة عبر الزمن كالرسم على الإقامة ، رسم التطهير ، ... إلخ ، ما عدا الرسم على النشاط المهني الذي يعتبر ذا مردودية و متطور ، لكنه منتقد لكونه يطبق نفس النسبة على جميع النشاطات مهما كان رقم أعمالها و أرباحها ، قد يكون غير عادل يضعف النشاطات التجارية ذات الأرباح المستقرة و لا يستفيد منه إلا المؤسسات التي تمارس نشاط متنوع و مريح .

إعادة النظر في النظام الجبائي بالإرتكاز على الواقع المحلي و على سياسة ضريبية تتناسب مع إنتاج الثروات الحقيقية و قدرات الإقتصاد المحلي و تطورها . تحقيق التنسيق بين الوحدات الإقليمية و تقليص الفوارق المالية بينها يجب إعادة النظر في تركيبة و وظيفة و دور الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية و في المعايير التي يتم على أساسها توزيع أموال الصندوق .

يعتمد تمويل الإستثمارات والتجهيزات الإقليمية التي على إعانات الدولة تقيد إستقلالية الجماعات الإقليمية و من المفترض أن يقوم تمويل مشاريعها على التنوع في التركيبة المالية من تمويل ذاتي وقروض ضعف التمويل الذاتي ، بسب قلة الموارد الجبائية ، اللجوء إلى القروض بسب الإجراءات المعقدة و عدم تأهيل البلديات ، أدت هذه

الوضعية إلى التبعية للهيئات المركزية وأفقدت المنتخب المحلي سلطته على مالية البلديات وتخصيص الميزانية لنفقات غير منتجة ،كالمرتبات والأجور و القضايا الطارئة المؤقتة.

إتخاذ الآليات التي تمكن من تجميع وسائل البلديات وفق مقاربات محلية وجهوية للتكفل ببعض الأنشطة ذات الحجم المعتبر أو توسيع الوعاء الضريبي بالزيادة في الثروات أو القيام بمشاريع تنمية مشتركة أو مشاريع التهيئة العمرانية و المحافظة على البيئة، (نظرا لطابعها الذي تعدى حدود البلدية الواحدة)، عن طريق الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية أو في إطار البرامج القطاعية الولائية أو المخططات التنموية البلدية أوصيغ أخرى تشترك فيها مجموعة من البلديات ،تساهم كلها في الرفع من مداخيل الجماعات الإقليمية.

تحول البلديات إلى صاحب مشروع مكلف لحساب الإدارات المركزية والمصالح التقنية الإقليمية،إنجاز المشاريع المقترحة تتم بتوجيه من الهيئات المركزية، بجانب إختيار مشاريع تنموية ذات أولوية حقيقية تخدم الإقليم المحلي .

أخذ التغيرات بعين الإعتبار محيط الجماعات الإقليمية، قانوني، إجتماعي، مؤسساتي ... إلخ والمتدخلين والمشاركين المحليين ،يسمح بفضاء للمنافسة و روح المبادرة والإبداع والمشاركة الواسعة للمواطن عبرآليات تكرر إرتباطه بجماعته و من ثم تضامنه معها .

تحديد المسؤولية و توزيعها و تحديد و توزيع الصلاحيات بين الهيئات المركزية والإقليمية،ينظر إليه في إطار حضور أكبر على المستوى المحلي، كل تغيير وإصلاح، يبنى على جملة من المبادئ و القواعد ; كالشفافية والتدرج و التقييم الدائم و العدالة ،مع تسطير أهداف ذات مردودية ونجاعة ،و تحديد الأولويات بكل موضوعية ، وبناء إدارة تستجيب لأساليب التسيير الحديث ، سواء تعلق الأمر بالتنظيم الداخلي أو تسيير الموارد البشرية والوسائل المادية أو المسائل المالية .

يتميز نظام تمويل الجماعات الإقليمية في الجزائر منذ العهد العثماني إلى يومنا هذا مرورا بالعهد الإستعماري ،بتركيز الموارد المالية في أجهزة الدولة .

يعتمد النظام المالي على الجباية المقطعة جزئياً لصالح البلديات من جباية الدولة، وعلى الإعانات دون أن يكون للبلديات الحق في المشاركة الواسعة في تقرير الضريبة أو تحصيلها إلا نادراً، أما الإعانات فإن البلديات ليس لها الحق في تقرير الحصول عليها أو إستعمالها إلا في حدود ضيقة . تمثل مداخيل الأملاك نسبة ضئيلة في تركيبة ميزانية البلديات رغم توفرها على موارد كامنة معتبرة وحرية كبيرة في تسييرها ،أما اللجوء إلى الإقتراض قليل مرده تقييد النصوص القانونية و الإجراءات الوصائية و ضعف الموارد البشرية المتحكمة في تسييره.

رغم تنوع موارد الجماعات الإقليمية إلا أنه يمكن تصنيفها إلى ما يلي :الإيرادات الجبائية ، مداخيل الممتلكات (مداخيل الأملاك ومداخيل إستغلالها) ،إعانات الدولة، القروض .

تحتل الجباية المكانة الرئيسية في تركيبة مالية الجماعات الإقليمية(تمثل حوالي 60%) ،تتشكل الجباية من مجموعة ضرائب و رسوم مخصصة كلية أو جزئياً لصالح البلديات ،تحتل إعانة الدولة و إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية المرتبة الثانية ،بينما لا تشكل مداخيل الممتلكات سوى نسبة قليلة لا تتجاوز في أفضل الأحوال 10% ،رغم توفرها على موارد كاملة و حرية تسييرها و إستعمال مواردها ، يبقى الإهتمام بثمنينها خارج إهتمامات المنتخبين المحليين حيث يفضلون طلب الإعانات ،أما طلب القروض فقليل نظرا لضعف الموارد وقلة التحكم في تسييرها .

نظام التمويل في الجزائر من أعقد و أجمد وأثقل الأنظمة (1) ،حيث لا يستطيع توفير الموارد اللازمة لتغطية النفقات المتطورة ،كما يتميز بفوارق جبائية بين البلديات بسبب الفوارق في الوعاء الضريبي ،نظرا لتموقع المؤسسات الكبرى في مناطق معينة . بدلت الدولة مجهودات كبرى من خلال إصلاحات متعاقبة ،لكنها لم تكن جذرية، إرتكزت على إحداث ضرائب و رسوم أضيفت لتلك الموجودة ،لكنها لم تأخذ بعين الإعتبار الجباية ذات المردودية التي توفر مداخيل تؤمن تغطية النفقات و تحقق إستقلالية البلديات .

(1) Ainouche.M.Ch , « problematique du financement economique de la commune » in revue , ceneap,ressources de fiscalite locale,n°12,1998 ,p.40.

يهيمن الرسم على النشاط المهني والرسم على القيمة المضافة بحيث تصل نسبتهما في تركيبة ميزانية البلديات إلى 90% من مجموع موارد البلدية ، و لا يتعدى باقي الموارد مجتمعة 10% في أفضل الأحوال .

تتكون الجباية المحلية من صنفين جباية يقتطع جزء منها لصالح البلديات ، و جباية تستفيد منها البلديات بنسبة 100% ،تسير الدولة جميع مراحل الجباية من فرض للجباية، وتحديد وعائها و تحصيلها .نادرا ما يسمح للبلديات وفي إطار محدد قانونا تحديد نسبة الضريبة ،بالإضافة إلى أن حجمها ضئيل .

لا تشكل الجباية المقتطعة لصالح البلديات إلا نسبة قليلة ،كما هو الحال بالنسبة للرسم على القيمة المضافة الذي لا يشكل سوى 10% و إذا تعلق الأمر بعمليات الإستيراد والمؤسسات الكبرى فإن البلديات لا تستفيد منه ،تتحصل البلديات في بلدان أخرى على نسب معتبرة ،يعتبر نظام الإتحاد الأوروبي أن نسبة 20% كإقتطاعات ضريبية حد أدنى لتمكين البلديات من تسيير مرافقها بصفة عادية .

تتركز سلطة إتخاذ القرارات المالية المتعلقة بالجماعات الإقليمية سواء من حيث فرض الضريبة أو تحصيلها في يد هيئات الدولة،كما تتحكم في المعلومات الخاصة بها ، بحيث لا تتشاور و لا تشرك الجماعات الإقليمية إلا في حالات نادرة .

تجد الجماعات الإقليمية نفسها من جراء هذه الوضعية أمام صعوبة توفر السيولة لدفع النفقات الواجب التكفل بها ، بسبب إرتباطها بالتحويلات المالية التي تقوم الدولة بها عبر مصالحها المالية ،لم تسمح طبيعة هذه العلاقة للجماعات الإقليمية بالإستقلالية في إتخاذ قراراتها و الحرية في إستعمال مواردها المالية .

تمارس هيئات الدولة رقابة شديدة تحد هي الأخرى من إستقلالية الجماعات الإقليمية، بواسطة التوجيهات التي تبلغ عن طريق مختلف اللوائح من مذكرات و مناشير و تعليمات مكتوبة أو بمناسبة الإجتماعات ، في أغلب الأحيان تركز هذه التوجيهات على تحقيق أهداف تنمية محددة في إطار السياسة الوطنية ، بغض النظر على تكلفة المشاريع وإنعكاساتها الإقتصادية و المالية على الإقتصاديات المحلية .

يترتب عن هذه الوضعية اللامبالاة المنتخبين المحليين بالتسيير العقلاني وفق قواعد النجاعة والفاعلية، بل تعودت على إنتظار الأوامر من السلطات الوصائية، عوض البحث عن حلول مبتكرة وفق آليات التسيير الحديث و رؤى مرتبطة بواقع الجماعات الإقليمية والإنشغالات و الإحتياجات الجوارية للمواطن المحلي .

يتطلب تبني النظام اللامركزي التوفيق والتوازن بين تحكم الدولة في الإقليم الوطني، من خلال إسناد مهمات للممثليها على المستوى المحلي و منح إستقلالية للمنتخبين على مستوى الجماعات الإقليمية لتسيير الشؤون العمومية المحلية ، إلا أن إحتكار الدولة في الجزائر للمجال المالي في فرض الجباية وتحصيلها ،والتحكم في منح الإعانات وإستعمالاتها عبر هيئاتها المركزية و الغير الممركزة ، يقلص من هامش مبادرة و مناورة الجماعات الإقليمية في تقرير الجباية وتحديد مبالغ الإعانات و بالتالي تقليص دورها في إستعمال الموارد المالية .

يظهر هذا التحكم في وسيلتين ; التحكم في وضع القاعدة القانونية المتعلقة بإحداث وتعديل وإلغاء الضريبة وسلطة تقدير الإعانة من خلال قواعد قانونية مختلفة ،أو بواسطة ميزانية الدولة التي تستقطب موارد كبيرة بالنظر إلى الموارد الجماعات الإقليمية، قصد إنجاز الأهداف الإقتصادية والإجتماعية للسياسة الوطنية ،بالمقابل لا تتمتع الجماعات الإقليمية بهذه القدرات و السلطات .

يساعد منح سلطات أوسع للجماعات الإقليمية تتعلق بإحداث الجباية و تحديد الوعاء الضريبي و نسبة الضريبة و المشاركة في تحصيلها و لو في البعض منها ،على تجسيد إستقلالية مالية الجماعات الإقليمية نسبيا ،لا يسمح التشريع الحالي إلا بتحديد بعض النسب الضريبية القليلة في إطار هوامش محددة قانونا ،أما إستعمال الموارد المالية بصفة عامة ومنها الإعانات مؤطر بالقرارات و التوجيهات التي تصدرها الهيئات المركزية.

تخصيص مبالغ مالية من الجماعات الإقليمية الغنية إلى الجماعات الإقليمية الفقيرة من منطلق التضامن بواسطة الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، يعتبر هو الآخر حد من إستقلالية إستعمال الموارد المالية بحرية ، لما تمثله هذه المبالغ من إقتطاعات تنقص من مواردها المالية .

إلزام الجماعات الإقليمية بإستعمال موارد معينة في مجالات محددة يعتبر هو الآخر حد من حرية إستعمال الموارد المالية ، كما هو الحال بالنسبة لإعادة إستعمال المبالغ المحصلة من رسوم الإقامة في إستثمارات سياحية .

المراجع

1: المؤلفات العامة باللغة العربية و الفرنسية .

أ - باللغة العربية :

- الحلاق محمد ، عبد الهادي الحردان ، دراسات في التشريع الضريبي ، منشورات جامعة دمشق سوريا، 2004 ،
- السبتي فارس، المنازعات الضريبية في التشريع والقضاء الجزائري الجزائري ، دار هومة ، الجزائر 2008،
- الهماوندي محمد ، الحكم الذاتي و النظم اللامركزية الإدارية و السياسية ، دار المستقبل العربي مصر، 1990 ،
- بوضياف عمار ، شرح قانون البلدية ،جسور للنشر و التوزيع ،الجزائر، 2012،
- بوضياف عمار ، شرح قانون الولاية،جسور للنشر و التوزيع ،الجزائر، 2012 ،
- جورج.ف.جانت ، إدارة التنمية ، دار المعارف، مصر ، 1979،
- حسين مصطفى حسين ، المالية العامة،ديوان المطبوعات الجامعية ،ط3،الجزائر، 1992،
- حسين مصطفى حسين ، المالية العامة ،ديوان المطبوعات الجامعية ، ،الجزائر، 1995،
- راغب الحلو ماجد، القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة، مصر ، 2008 ،
- عبد المنعم فوزي ، المالية العامة و السياسة المالية ،دارالنهضة العربية ،بيروت، 1972،
- عبد المجيد قدي ، فعالية التمويل بالضريبة في ظل التغيرات الدولية ،ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2000،
- غازي عناية ، الزكاة و الضريبة ،منشورات دار الكتب ،الجزائر، 1992،
- محمد سعيد فرهود ،مبادئ المالية العامة ،الجزء الأول ،منشورات جامعة حلب ،سوريا، 1994،
- محرزي محمد عباس، إقتصاديات الجبائية و الضرائب ، دارهومة، الجزائر، 2004،
- محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1985،

يسري أبو العلا ،محمد الصغير بعلي ، المالية العامة ، النفقات العامة ، الإيرادات العامة، الميزانية العامة ، دار العلوم للنشر و التوزيع،عنابة ، الجزائر، 2003،
يلس شاوش بشير،المالية العامة ،المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر،2013
محيياوي عمر، مساهمة في دراسة المالية العامة ، دار هومة، الجزائر ، 2003 ،

ب- باللغة الفرنسية

Astier Françoise , Finances publiques droit budgétaire ,
Ellipses ,France, 1996,
Auby Jean Marie, Ducos Ader Robert,Droit administratif,
4^{ème} édition , Dalloz,Paris, 1997,
Auriac .J.M, Bougault H ,Economie générale,Techniplus,
Clamecy France,1993,
Benaissa Said. ,Fiscalité ,Produits domaniaux parafiscalités,
Nouvelle édition,Alger, 2001,
Bouderbal .A ,La fiscalité à la portée de tous, la maison des livres,
3^{ème} édition Alger,1987,
Bouvier Michel , Eclassan Marie.cristine , Lassalle Jean.Pierre,
Finances publiques,7^{ème} édition LGDJ ,France,2004,
Chapuis.R,Droit administratif générale,éd
Montchrestien,France,1995,
Cheelli .s. ,Impôt , liberté et développement ,RTD ,France, 1983,
Frier Pierre laurent, Précis de droit administratif ,3^{ème} édition
Montchrestien, France,2004,
kherfi Hachemie ,L'administration Territoriale en Algérie in
ouvrage collectif ,CMERA, Alger,1989,
Remili .A ,L' organisation administrative de l Algérie , Centre de
Formation Administrative, Imprimerie Générale 1^{ème} édition , opu,
Annaba, 1973 ,
Seriak Lahcène ,Le rôle de l' Etat dans une société en transition
vers léconomie de marché ,édition AGS corpus et
bibliographie,Alger, 2007,
Trotabas Louis ,Finances publiques ,Dalloz,Paris,1987,

Yelles Chaouche Bachir, Le budget de l'Etat et des collectivités locales, opu, ,Alger, 1990 ,

2- المؤلفات المتخصصة باللغة العربية و الفرنسية

أ : باللغة العربية

السيد الجوهري عبد العزيز ،محاضرات في الأموال العامة ،دراسة مقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر 1983،

بعلي محمد صغير ،قانون الإدارة الإقليمية الجزائرية ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2004،

بن محمد الرشود عبد المحسن ، الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية ، مكتبة الإسكندرية، 1999،

جعفر أنس قاسم ،أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر ،ط 2،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر ، 1988،

عبيد لخضر ،مجموعات الإقليمية في الجزائر ،ديوان المطبوعات الجزائرية ، الجزائر، 1986،

محمد مسعد محي ، تمويل المحليات بين المساواة المالية و الكفاءة الإقتصادية ،مصر، 2002 ،

محمد فاروق عبد الحميد ، التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،1988،

محمود عفيفي مصطفى، النظام القانوني للإدارة الإقليمية في مصر و الدول الأجنبية بين المركزية واللامركزية الإدارية ،مطبوعات جامعة طنطا ،مصر، 2005 ،

مدحت النهري مجدى ، الإدارة الإقليمية بين المركزية و اللامركزية ، مكتبة الجلاء الحديثة المنصورة، مصر، 2001 ،

وليد العبادي محمد، الإدارة الإقليمية وعلاقتها بالسلطة المركزية ،مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع،عمان، 1998،

هويدي عبد الجليل ، المالية العامة للحكم المحلي ، دار الفكر العربي،مصر، 1983 ،

يحياوي أ عمر ، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة و الجماعات الإقليمية ، دار هومة، الجزائر، 2001،

يحياوي أ عمر ،نظرية المال العام، دار هومة ، الجزائر، 2005،

ب: باللغة الفرنسية

Benaissa Said ,L'aide de l'Etat aux collectivités locales ,OPU ,Alger,1983,

Blanc Jacques, Finances Locales Comparées,LGDJ,France, 2002,

Blanc Jacques, Marzials Alain ,Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales ,Librairie générale de droit et de jurisprudence ,Paris LGDJ,1993,

Bernard .p, Les Anciens Impôts de L'afrique Du Nord , édition des Tablettes , Paris , 1925,

Bouvier Michel ,Les finances locales ,2^{ème} édition ,LGDJ, Paris ,1993

Bouvier Michel,Les finances locales ,d' une culture administrative à une culture de marché ,LGDJ ,Paris,1991,

Bouvier Michel,Les finances locales ,11^{ème} édition ,LGDJ,Paris,2006 ,

Bouvier Michel ,Les finances locales ,LGDJ, Paris ,2004

Bourdin Joel,Les Finances Communales,Economica, 4^{ème} édition ,France,2008,

Bérard Françoise , Les Dotations de L'Etat aux Collectivités Locales, LGDJ France, 2001 ,

Douence Jean. Claude ,La commune ,D alloz,France,1994,

Gilbert Guy, Guengant Alain ,La fiscalité locale en question , Montchrestien ,Paris, 1991,

Graba Hachemi, Les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG, Alger ,2000,

Hertzog Robert , L imposition du revenu et les impôts locaux,Paris, 1989,

Hoorens Dominique , peretti Marie pierre ,Les collectivités locales et l'emprunt , 2^{ème} édition ,LGDJ, Paris,2001,

Hoogerweerf. A , les pays bas in rapport national in réforme des collectivités locales ,la docummentation francaise ,1984,

L aurent .P, et Boyer. B,La stratégie financière des collectivités locales, LGDJ ,Paris, 1995,

Levoyer Loïc, Finances locales ,édition hachette , France, 2007,
Marçou Gerared , Les Régions entre L'Etat et Collectivités
Locales ,etude comparative de pays Europeèns à autonomies ou
constitutions fédérales,CRALE , France,2004,
Mouzet Pierre, Finances locales, édition Gualino,France, 2001 ,
Mustapha . El Kitri , M , Fiscalité et développement au Maroc ,
les Editions maghrebines, Casa blanca , 1982
Paysant Andre, Finances locales,Presse universitaire de
France,1994
Remili. A , L' organisation administrative de l'Algérie ,Presse
universitaire, 2^{ème} édition opu, Mars,Alger,1979,
Rahmani Cherif , Les finances des communes algériennes,
Casbah/édition Alger, 2002,
Seriak Lahcène,L'organisation et le fonctionnement de la
commune , ENAG/ édition, Alger, 1998,
Seriak Lahcène,Décentralisations et animation des collectivités
locales , ENAG / édition, Alger,1998,

3-المجلات:

بكر عمر أبكر خليل، تقسيم الموارد المالية بين مستويات الحكم في السودان ،المنظمة
العربية للعلوم الإدارية ،القاهرة ، مصر، 1980، ص223،
برحاني محفوظ، الضريبة العقارية في القانون الجزائري ،دراسة مقارنة ،دارالجامعة
الجديدة، 2009،
تباب نادية ،مدى وجود اللامركزية الإدارية في الجزائر ،المجلة الأكاديمية للبحث
القانوني، كلية الحقوق ،جامعة بجاية ،عدد 02 ،2010، ص19،
خرافي مصطفى ،أثر التمويل المركزي على إستقلالية الجماعات ا لمحلية في القانون
الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية و السياسية عدد02 ، 1996 ،
شيهوب مسعود ،المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة ،مجلة الفكر البرلماني
عدد02 2002، ص132،

Ainouche ,M .Ch , « Problématique du financement economique de
la commune »in revue ceneap,ressources de fiscalité
locale,n°12,1998,

Akli H, " la structure des finances locales :limites et exigences en cours ",in revue ceneap : ressources et fiscalités locales, n°12,1998,p.24,

Benakezouh Chabane ,De la gouvernance locale en Algérie à travers les processus de décentralisation et déconcertation ,in revue Idara,n°1 ,Alger, 2003,

Barilari, A , La question de L'outonomie Fiscale , in revue Française Des finances Publiques , n°08,France, 2002 ,

Etude Groupe Caisse Dépargne, in revue,action commune ,n°44,2006,p.66,

Hertzog. R,Lineament d' une théorie des subventions,in revue AJDA,EFP,n°23,Paris, 1989,

Hertzog, R .Le prix du Service Public ,AJDA , ,portant Le thème "Le service public , unité et Diversité", n°special ,Paris. juin, 1997,

Meylan Jaques,Problèmes actuels de l' autonomie communale in revue de droit,suisse,n°91,1972,

M.André. Girault, l'analyse financière des communes et établissements publics,in revue du trésor,sept , 1977,p.17 ,

Theirry Lambert,le Phénix des impôts locaux, collection harmattan,in revue ouvrage collectif, 2004,

Yelles Chaouche Bachir ,pour une revalorisation de ressources financiers locales ,in revue Idara,n°1,1995,

4-الرسائل و المذكرات

القباني أنور عبد السلام ، الضرائب المحلية في التشريع المصري و المقارن ، جامعة فؤاد الأول، القاهرة، رسالة دكتوراه ، 1943 ،

محمد ديوان القديمي حمود ،التنظيم القانوني للسلطة ا لمحلي في الجمهورية اليمزبية ،جامعة أسيوط،، مصر،رسالة دكتوراه ،2008 ،

محمد عبد الرحمن هدى السيد ،كفاءة الإدارة ال محلية في القانون الوضعي و الفقه الإسلامي، جامعة أسيوط ،مصر، رسالة دكتوراه ،2008،

مصطفى محمد محمد مرسى، الموازنة بين التنظيم الإداري المركزي و اللامركزي ، جامعة عين شمس، مصر، رسالة دكتوراه 1990،

Belaid Nejib , Autonomie locale et mutations récentes dans les finances municipales, Thèse de doctorat , Tunis , mars 1998 ,

Djalel Maherzi, Le Financement Des Collectivités Territoriales En Algerie, Thèse de Doctorat de finances publiques et fiscalité, université Jean Moulin , Lyon 3,2009,

Oussidoum, Y. La modernisation des systèmes Fiscaux au magrèb, thèse de doctorat, en droit, université Lyon3,2001, p.260.

5-النصوص القانونية

أ-القوانين والأوامر

- أمر رقم 74-26 مؤرخ في 27 محرم عام 1394 الموافق 20 فبراير 1974 يتضمن تكوين إحتياطات عقارية لصالح البلديات ، رقم ج . ر 19 المؤرخ في 05-03-1974 ،
- قانون رقم 81-01 مؤرخ في 2 ربيع الثاني عام 1401 الموافق 7 فبراير سنة 1981 يتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الإستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة والجماعات الإقليمية و مكاتب الترقية و التسيير العقاري و المؤسسات و الهيئات و الأجهزة العمومية، رقم ج.ر 6 بتاريخ - 06-02-1981 ،
- قانون 82-14 المؤرخ يوم 30-12-1982 المتعلق بقانون المالية لسنة 1983 ،
- القانون 84/17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 و المتعلق بقوانين المالية، المعدل بقانون 88/05 المؤرخ في 12 جانفي 1988 و القانون 98/24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 والمرسوم التشريعي 93/15 المؤرخ في 1993 ،
- القانون 84-12 مؤرخ في 23 رمضان عام 1404 الموافق 23 يوليو سنة 1984 يتضمن النظام العام للغابات رقم ج.ر - 26-06-1984 ،
- قانون رقم 90-08 مؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق 7 أبريل 1990 يتعلق بالبلدية .رقم ج.ر 15. ،بتاريخ 11-04-1990 ،
- القانون 90/09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 و المتعلق بالولاية،
- قانون رقم 90-21 مؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية .رقم ج.ر 35 بتاريخ 15-08-1990 ،
- قانون رقم 90-25 مؤرخ في أول جمادى الأولى عام 1411 الموافق 18 نوفمبر سنة 1990 يتضمن التوجيه العقاري .رقم ج.ر 49- بتاريخ 18-11-1990 ،
- قانون رقم 90-29 مؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق أول ديسمبر سنة 1990 يتعلق بالتهيئة و التعمير . رقم ج.ر 52 بتاريخ 02-12-1990 ،

- قانون رقم 90-30 مؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق اول ديسمبر سنة 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية رقم ج.ر. 52 بتاريخ 02-12-1990 ،
- أمر رقم 95-20 ليوم 19 صفر عام 14 الموافق 7 يوليو سنة 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة . رقم ج.ر. 39 بتاريخ 23-07-1995 ،
- قانون 10/11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 ، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية رقم 37 لسنة 2011،
- قانون 07/12 مؤرخ في 12 فبراير 2012 يتعلق بقانون الولاية، جريدة رسمية رقم 12 لسنة 2012،

ب-المراسيم التنفيذية

- مرسوم رقم 67-144 مؤرخ في 23 ربيع الثاني عام 1387 الموافق 31 يوليو سنة 1967 يتضمن تحديد مصاريف البلديات و إيراداتها . ج-ر رقم 71 بتاريخ 31-07-1967 ،
- مرسوم رقم 70/156 مؤرخ في 22 شعبان عام 1390 الموافق 22 أكتوبر سنة 1970 يتعلق بالإقتطاع من إيرادات التسيير ، ج-ر رقم 94 بتاريخ 10-11-1970،
- مرسوم رقم 75-103 المؤرخ يوم 27-08-1975 المتعلق تطبيق لأحكام الأمر 74-26 المؤرخ يوم 20-02-1974 و المتعلق بإنشاء احتياطات عقارية لفائدة البلديات،
- مرسوم رقم 76-27 مؤرخ في 7 صفر عام 1396 الموافق 7 فبراير سنة 1976 يتضمن تحديد الكيفية المالية للبيع من قبل البلديات لقطع الأراضي التابعة للاحتياطات العقارية ، ج.ر. رقم 17 بتاريخ 27-02-1976،
- مرسوم رقم 76-29 مؤرخ في صفر عام 1396 الموافق 7 فبراير سنة 1976 يتضمن تحديد الكيفية المالية لإمتلاك الأراضي المكونة للاحتياطات العقارية البلدية ، ج.ر. رقم 17 بتاريخ 27-02-1976،
- مرسوم رقم 81 - 44 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1401 الموافق 21 مارس سنة 1981 يحدد شروط و كفيات التنازل عن الأملاك العقارية ذات الإستعمال السكني أو

- المهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة و الجماعات الإقليمية و مكاتب الترقية والتسيير العقاري و الهيئات و الأجهزة العمومية ، ج. ر 12 بتاريخ 24-03-1981،
- مرسوم رقم 83-699 مؤرخ في 21 صفر عام 1404 الموافق 26 نوفمبر سنة 1983 يتعلق برخصة الطرق و الشبكات . ج. ر رقم 49 بتاريخ 29-11-1983 ،
- مرسوم 84/ 71 مؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 17 مارس سنة 1984 يحدد قائمة مصاريف البلديات و إيراداتها ج. ر رقم 12 بتاريخ 20-03-1984 ،
- مرسوم رقم 85-14 مؤرخ في 5 جمادى الأولى 1405 الموافق 26 يناير 1985 يحدد شروط تخصيص أماكن التخيم و إستغلالها . ج. ر رقم 5 بتاريخ 27-01-1985
- مرسوم رقم 86-266 مؤرخ في 2 ربيع الأول 1407 الموافق 4 نوفمبر 1986 يتضمن تنظيم الجماعات الإقليمية المشترك و عمله ،
- المرسوم 86/266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 و المتعلق بتنظيم و تسيير الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية،
- مرسوم تنفيذي رقم 91-313 مؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق 7 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرين بالصرف و المحاسبون العموميون و كفاءاتها و محتواها . رقم ج. ر 43 المؤرخ في 18-09-1991 ،
- مرسوم تنفيذي رقم 91-314 مؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق 7 سبتمبر 1991 يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين . رقم ج. ر 43 المؤرخ في 18-09-1991،
- المرسوم 91 / 311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 و المتعلق بتعيين واعتماد المحاسبين العموميين ج. ر بتاريخ 18 سبتمبر 1991 ص 1356 ،
- المرسوم 91 / 313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 و المحدد لإجراءات و كفاءات و محتوى محاسبة الأمر بالصرف و المحاسبين العموميين،
- مرسوم تنفيذي رقم 91-454 مؤرخ في جمادى الأولى 1412 الموافق 23 نوفمبر 1991 يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة و العامة التابعة للدولة و تسييرها و يضبطها كفاءات ذلك رقم ج. ر 60 المؤرخ في 24-11-1991 ،

- مرسوم تنفيذي رقم 91-455 مؤرخ في جمادى الأولى 1412 الموافق 23 نوفمبر 1991 يتعلق بجرد الأملاك الوطنية ، رقم ج.ر 60 المؤرخ في 24-11-1991 ،
- مرسوم تنفيذي رقم 92-19 مؤرخ في 4 رجب عام 1412 الموافق 19 يناير سنة 1992 يحدد إجراءات الدفع بالإعتماد من نفقات الدولة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري رقم ج.ر 5 المؤرخ في 22-01-1992 ،
- مرسوم تنفيذي رقم 93-46 مؤرخ في 14 شعبان 1413 الموافق 6 فبراير سنة 1993 يحدد آجال دفع النفقات و تحصيل الأوامر بالإيرادات و البيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة .رقم ج.ر 9 المؤرخ في 09-02-1993 ،
- مرسوم تنفيذي رقم 93-57 المؤرخ في 27-02-1993 المتعلق بنفقات التجهيز للدولة،
- مرسوم تنفيذي رقم 93-108 مؤرخ في 13 ذو القعدة 1413 الموافق 5 مايو سنة 1993 ، يحدد كفيات إحداث وكالات الإيرادات و النفقات و تنظيمها و سيرها رقم ج.ر 30 المؤرخ في 09-05-1993 ،
- المرسوم 108/93 المؤرخ في 05 ماي 1993 و المحدد لكفيات إحداث و تنظيم وتسيير وكالات الإيرادات و النفقات ،
- مرسوم تنفيذي رقم 94-321 مؤرخ في 12 جمادى الأولى عام 1415 الموافق 17 أكتوبر سنة 1994 يتضمن تطبيق أحكام المادة 24 من المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 5 أكتوبر سنة 1993 و المتعلق بترقية الإستثمار و يحدد شروط تعيين المناطق الخاصة و ضبط حدودها .رقم ج.ر 67 المؤرخ في 19-10-1994 ،
- مرسوم تنفيذي رقم 94-322 مؤرخ في 12 جمادى الأولى عام 1415 الموافق 17 أكتوبر سنة 1994 يتعلق بمنح إمتياز أراضي الأملاك الوطنية الواقعة في مناطق خاصة في إطار ترقية الإستثمار رقم ج.ر 67 في 19-10-1994 ،
- مرسوم تنفيذي رقم 96/56 مؤرخ في 2 رمضان عام 14 الموافق 22 يناير سنة 1996 يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة رقم ج.ر 6 المؤرخ في 24-01-1996،

-مرسوم تنفيذي 265/96 مؤرخ في 1996/08/03 يتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي
و يحدد مهامه و تنظيمه،

- مرسوم تنفيذي رقم 97-268 مؤرخ في ربيع الأول 1418 الموافق 21 يوليو
1997 يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية و تنفيذها و يضبط
صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم رقم ج.ر 48 المؤرخ في 23-07-1997 ،
- مرسوم تنفيذي رقم 98-227 مؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلق بتجهيزات الدولة ،

د-القرارات

- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 20-02-1968 و المتعلق بتسديد قبل الحوالات لبعض
الأعباء الضرورية للبلديات ،

- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 5 محرم عام 1388 الموافق 3 أبريل سنة 1968 يتضمن
تحديد الكيفيات الخاصة لإنجاز البناءات المدرسية من غير البناءات التابعة للتعليم
الابتدائي و التعليم العالي ج.ر رقم 30 المؤرخ في 12-04-1968 ،

- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 5 محرم عام 1388 الموافق 3 أبريل سنة 1968
يتضمن التكاليف الخاصة بالبناءات المدرسية و البلديات ج.ر رقم 30 المؤرخ في 12-
04-1968 ،

- قرار وزاري مشترك مؤرخ في أول جمادى الأولى 1405 الموافق 22يناير 1985 يتعلق
بتقسيم فصول المصالح و البرامج و العمليات التي تتدرج في البرامج إلى فصول فرعية
لحسابات المصاريف والإيرادات ، و بنود بشأن ميزانيتي البلديات و حساباتها ج.ر رقم
17. المؤرخ في 17-04-1985 ،

- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 26 شعبان 1405 الموافق مايو 1985 يحدد كيفيات
التطبيق التدريجي في البلديات للإطار المالي المحدد بالمرسوم رقم 71/84 في 17
مارس سنة 1984 ج.ر رقم 29 المؤرخ في 10-07-1985 ،

-قرار وزاري مشترك مؤرخ في 21 مايو 1986 يتضمن المصادقة على دفتر الشروط
النموذج من أجل التأجير و رسوم التوقف أمام الأسواق و الدخول إلى الأماكن

والموضوعية للمزايدة لصالح المستغلين الخواص .ج.ر رقم 45 المؤرخ في 05-11-1986 ،

هـ-التعليمات

- تعليمة رئاسية رقم 19 المؤرخة يوم 27-01-1982 و المتعلقة بتسيير ممتلكات البلدية ،

- تعليمة وزارية مشتركة رقم 09 المؤرخة يوم 24-10-1990 و المتعلقة بتسيير الوكالات المكلفة بتديد نفقات مخصصة من ميزانية الجماعات الإقليمية،

- تعليمة وزير الإقتصاد رقم 798 المؤرخ يوم 27-02-1992 المتعلقة بتسيير الأملاك العامة للدولة ،

- تعليمة وزير الإقتصاد رقم 889 المؤرخة يوم 01-12-1992 المتعلقة بجدد الأملاك المنقولة للإيرادات و الهيئات العمومية للدولة ،

تعليمة وزير الداخلية و الجماعات الإقليمية رقم 111 المؤرخة يوم 01-02-1993 المتعلقة بتسيير ، تامين وصيانة ممتلكات الجماعات الإقليمية،

- تعليمة وزارية مشتركة رقم 331 المؤرخة يوم 24-06-1995 و المتعلقة بالإجراءات الجديدة للضمان و تعويض القيم الناقصة في الإيرادات الضريبية الجماعات الإقليمية،

- تعليمة رئيس الحكومة رقم 17 المؤرخ يوم 10-04-1996 المتعلقة بالحفاظ على قيم الأملاك العامة،

- تعليمة وزير الإقتصاد رقم 3439 المؤرخة يوم 22-08-1998 المتعلقة بالعمليات التقليدية لأملاك الدولة بالدولة بالتريخ المسبق ،

و-المناشير

- منشور وزاري مشترك رقم 4508 المؤرخ يوم 13-06-1985 المتعلق بتسيير ممتلكات الجماعات الإقليمية،

- منشور وزير الداخلية و الجماعات الإقليمية رقم 1047 المؤرخ يوم 29-04-1986 المتعلق بتسيير الممتلكات الإقليمية،

- منشور وزير الداخلية و الجماعات الإقليمية رقم 1047 المؤرخ يوم 29-04-1986 المتعلق بتسيير ممتلكات الجماعات الإقليمية،
- منشور وزير الداخلية و الجماعات الإقليمية رقم 574 المؤرخ يوم 14-03-1987 المتعلق بالدومين العمومي البلدي ،
- منشور وزير الداخلية و الجماعات الإقليمية رقم 643 المؤرخ يوم 23-03-1987 المتعلق بالعقارات المؤجرة من طرف الجماعات الإقليمية،
- منشور وزير الداخلية و الجماعات الإقليمية رقم 698 المؤرخ يوم 12-04-1987 المتعلق بالممتلكات المنقولة للجماعات الإقليمية،
- منشور وزير الداخلية و الجماعات الإقليمية رقم 15 المؤرخ يوم 28-04-1987 المتعلق بالإستعمال الغير عقلائي للوسائل العامة ،
- منشور وزاري مشترك بين وزارة المالية و وزارة الداخلية رقم 26 المؤرخ يوم 11-05-1994 والمتعلق بتحسين موارد الجماعات الإقليمية،
- منشور وزير الداخلية و الجماعات الإقليمية رقم 842 المؤرخ يوم 07-09-1994 المتعلق بالتأجير والتنازل لفائدة الغير في المصالح العمومية الإقليمية،
- منشور وزير الداخلية و الجماعات الإقليمية رقم 419 المؤرخ يوم 02-09-1997 المتعلق بإعادة تثمين ممتلكات الجماعات الإقليمية،
- منشور وزاري مشترك بين وزارة المالية ووزارة الداخلية رقم المؤرخ يوم 24-03-1998 والمتعلق ببيع الممتلكات المنقولة في المزاد العلني العمومي،

6: وثائق مختلفة

- تقرير ، المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي ، التطور الذي يجب إضافؤه على تسيير المالية الإقليمية في منظور إقتصاد السوق ، جويلية 2001،
- تقرير، الميثاق البلدي ، كراس منشور من دائرة الإعلام و التوجيه بجهة التحرير الوطني، أكتوبر 1966
- تقرير، تطور الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية ، معهد الإدارة العامة الرياض 1999،

Projet De Rapport Comparatif sur l'étendue et la Nature Des Compétences Des Collectivités locales , Rédigé par Alain Delcamp pour le conseil de L'Europe ,

Rapport gouvernement d'Algérie, une analyse des motifs du code communal de l' Algérie ,Ministère de l'Interieur ,Alger ,1990,

الفهرس

المقدمة العامة.....03

الفصل التمهيدي

الجماعات الإقليمية و إستقلاليتها المالية

- المقدمة.....15
- المبحث الأول: إستقلالية الجماعات الإقليمية.....16
- المطلب الأول: تمييز الوحدات الإقليمية عن الهيئات المركزية.....16
- الفرع الأول: خصوصية الجماعات الإقليمية.....18
- الفرع الثاني: السلطة المحلية.....21
- الفرع الثالث: الميزة المالية للجماعات الإقليمية.....22
- المطلب الثاني : علاقة الدولة بالوحدات الإقليمية.....23
- الفرع الأول: مبررات وجود اللامركزية.....23
- الفرع الثاني: الرابطة بين الدولة و الوحدات الإقليمية.....26
- الفرع الثالث: الإستقلالية النسبية للجماعات الإقليمية.....27
- المبحث الثاني: مفهوم الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية.....32
- المطلب الأول: مفهوم الإستقلالية المالية.....33
- الفرع الأول: صعوبات تحديد المفهوم.....35
- الفرع الثاني : إستقلالية مالية الجماعات الإقليمية.....37
- المطلب الثاني : أثر الأساس القانوني و محدودية ممارسة إستقلالية الجماعات الإقليمية ..39
- الفرع الأول : الأساس القانوني للتنظيم المحلي.....39
- الفرع الثاني :إختصاصات واسعة وهامش مبادرة محدود.....42
- المبحث الثالث :التنظيم الإداري و المالي للجماعات الإقليمية في الجزائر.....43
- المطلب الأول :الجماعات الإقليمية قبل الاستقلال.....43
- الفرع الأول: النظام الإداري والمالي في العهد العثماني و دولة الأمير عبد القادر.....43
- الفرع الثاني :التنظيم الإداري والمالي المحلي في العهد الإستعماري.....44

- 46.....المطلب الثاني : التنظيم الإداري بعد الاستقلال
- 46 الفرع الأول : تصور تنظيم الوحدات الإقليمية
- 47 الفرع الثاني : القوانين الأولى للبلديات

الجزء الأول

التمويل الذاتي ضرورة لدعم إستقلالية الجماعات الإقليمية.

- 54المقدمة

الفصل الأول

الجباية المحلية وإستقلالية الجماعات الإقليمية

- 57المقدمة
- 58.....المبحث الأول: أهمية و دور الضريبة المحلية لإستقلالية الجماعات الإقليمية
- 58.....المطلب الأول:الضريبة المحلية و مشاركة المواطن
- 59.....الفرع الاول :أثر الضريبة المحلية على المواطن
- 60.....الفرع الثاني :مكانة الضريبة المحلية
- 61.....المطلب الثاني : الجباية والتمويل المحلي
- 62.....الفرع الأول: الضريبة مورد أساسي في التمويل المحلي
- 67.....الفرع الثاني: زيادة نسبة التمويل بواسطة الضريبة
- 70.....الفرع الثالث : تطوير التمويل الذاتي بواسطة الضريبة المحلي
- 71.....المبحث الثاني :أنواع الضرائب المحلية
- 73.....المطلب الأول: الجباية المحلية المباشرة
- 74.....الفرع الأول:الضرائب المباشرة المحصلة كلية لفائدة البلديات
- 82.....الفرع الثاني:الضرائب المباشرة المشتركة مع هيئات أخرى
- 89.....المطلب الثاني :الضرائب المحلية الغير مباشرة
- 90.....الفرع الأول : الضرائب الغير المباشرة ذات المردودية
- 93.....الفرع الثاني : الضرائب الغير المباشرة الأقل مردودية

99.....	المبحث الثالث :الفوارق الضريبية و صعوبة الإصلاحات الجبائية
99.....	المطلب الأول : الفوارق الضريبية المحلية
100.....	الفرع الأول: أساليب تقليص الفوارق بين البلديات
101.....	الفرع الثاني : تعديلات على الضرائب.....
101.....	المطلب الثاني :صعوبة إجراء تعديلات جذرية على الجباية المحلية.....
103.....	الفرع الأول : محدودية الجباية المحلي
107.....	الفرع الثاني :التطور البطيء للضريبة المحلية
110	الفرع الثالث : صعوبات إحداث ضرائب جديدة
111.....	الفرع الرابع : عوائق ضريبية للحد من إستقلالية المالية المحلية
115.....	المطلب الثالث : الضريبة المحلية عامل لتحسين الناتج الضريبي.....
115.....	الفرع الأول : ضعف التحصيل الضريبي
118.....	الفرع الثاني : دعم نوعية وحجم الضرائب المحلية

الفصل الثاني

مداخل الممتلكات دعم لإستقلالية الجماعات الإقليمية

133	المقدمة.....
134.....	المبحث الأول: تصنيف الأملاك العمومية وآثارها المالية
	المطلب الأول: الإنعكاسات المالية لتصنيف الأملاك العمومي على إستقلالية الجماعات الإقليمية.....
134	الإقليمية.....
135	الفرع الأول: الفرق بين الأملاك العامة والخاصة.....
137.....	الفرع الثاني:التمييز بين الملك العام و الخاص كموارد مالية
140.....	المطلب الثاني :تثمين مداخل الأملاك العمومية المحلية.....
142.....	الفرع الأول : التثمين عن طريق الصيانة و تهيئة الممتلكات.....
142.....	الفرع الثاني :التثمين بواسطة التسيير
144.....	المبحث الثاني:ضعف مداخل الأملاك العمومية المحلية
144.....	المطلب الأول: هامشية مداخل الأملاك العامة

- 145..... الفرع الأول: الأثر المالي لتكوين الأملاك العامة
- 147..... الفرع الثاني: أنواع الأملاك العامة المدرة لمداخل
- 150..... الفرع الثالث: الأثر المالي الضئيل للإستغلال الملك العام
- 153المطلب الثاني: الأملاك الخاصة عامل لدعم مداخل الجماعات الإقليمية**
- 154 الفرع الأول: الأساس القانوني للأملاك الخاصة المحلي
- 158..... الفرع الثاني: الآثار المالية لإقتناء الأملاك الخاصة
- 160..... الفرع الثالث: طرق ترمين الممتلكات الخاصة
- 170..... الفرع الرابع: مداخل إستغلال الممتلكات
- 172..... **المطلب الثالث : مقارنة حديثة لتسيير ممتلكات الجماعات الإقليمية**
- 173..... الفرع الأول : مفهوم حديث لتسيير الممتلكات المحلية
- 175..... الفرع الثاني :تنوع أملاك الجماعات الإقليمية
- 178..... الفرع الثالث : أهمية تنوع ممتلكات الجماعات الإقليمية

الجزء الثاني

التمويل الخارجي دعم أو تقليص لهامش

إستقلالية الجماعات الإقليمية

- 196..... المقدمة

الفصل الأول

إعانات الدولة للجماعات الإقليمية

- 198..... المقدمة
- 199..... **المبحث الأول : توزيع الإعانات**
- 201..... **المطلب الأول : حساب توزيع الإعانات**
- 202..... الفرع الأول : معدلات توزيع الإعانات
- 204 الفرع الثاني : معايير توزيع الإعانات
- 207..... **المطلب الثاني : الإعانات و نجاعة تسيير الجماعات الإقليمية**
- 207..... الفرع الأول : تطوير معايير توزيع

- 209..... الفرع الثاني :الإعانات عامل لنجاعة التسيير.
- 210..... الفرع الثالث :الإعانات عامل للتحفيز على التسيير الأمثل.
- 213..... المبحث الثاني :إعانات التسيير و التجهيز و الإستثمار
- 214..... المطلب الأول :إعانات التسيير
- 214..... الفرع الأول : الإعانة الإجمالية للتسيير
- 216..... الفرع الثاني إعانات معادلة التوازن لقسم التسيير
- 218..... المطلب الثاني :إعانات التجهيز و الإستثمار
- 221..... الفرع الأول: إعانة البلدية للقيام بالإستثمارات
- 229..... الفرع الثاني :حصة الإعانات في تمويل الإستثمارات الإقليمية.
- 233..... الفرع الثالث: ترشيد إعانات التجهيز
- 234..... المبحث الثالث : نماذج لتوزيع إعانات الجماعات المحلية.
- 234..... المطلب الأول : الصندوق المشترك للجماعات المحلية هيئة متخصصة لتوزيع الإعانات.
- 234..... الفرع الأول : تنظيم و تسيير الصندوق المشترك للجماعات المحلية
- 237..... الفرع الثاني : طرق تمويل الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية.
- 241..... الفرع الثالث : أهداف إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- 243..... المطلب الثاني:تجارب دول في إعانة الجماعات الإقليمية.
- 244..... الفرع الأول : التجربة الفرنسية كدولة موحدة
- 249..... الفرع الثاني : تجارب دول فيدرالية.

الفصل الثاني

الدور الضئيل للإقتراض المحلي وآفاق تطويره

- 262..... المقدمة
- 263..... المبحث الأول :اللجوء الضئيل للإقتراض
- 263..... المطلب الأول: اللجوء المحدود للإقتراض
- 264..... الفرع الأول :الحرية المحدودة في التمويل عن طريق القروض العامة.
- 264..... الفرع الثاني : محدودية تمويل القروض العامة.

266.....	الفرع الثالث : تطوير القروض المحلية.....
269	المطلب الثاني : الإطار القانوني للقرض المحلي
269	الفرع الأول : النصوص التشريعية
270.....	الفرع الثاني : إجراءات تنفيذ القروض
271.....	المبحث الثاني :تسيير القروض المحلية.....
271.....	المطلب الأول :شروط منح القروض.....
272.....	الفرع الأول : الشروط الموضوعية
273.....	الفرع الثاني :الشروط الإجرائية.....
273.....	الفرع الثالث:إجراءات تسجيل العمليات قبل الإقتراض.....
275.....	المطلب الثاني : القرض بواسطة هيئات متخصصة
275.....	الفرع الأول : مؤسسة بنكية متخصصة في التمويل المحلي.....
277.....	الفرع الثاني :تمويل الإستثمار بواسطة المؤسسات البنكية العادية.....
278.....	الفرع الثالث : تطوير نظام القروض المحلية
290	الفرع الرابع : تجارب الإقتراض
298.....	الخاتمة.....
310.....	المراجع
326.....	الفهرس.....