عنوان المداخلة:

مصادر تمويل الجماعات المحلية في الجزائر

عرض وتحليل، وإشكالات مرتبطة بها

ضمن المحور الثالث،

من إعداد كل من:

د. بوزكري سليمان، أستاذ محاضر قسم "ا"
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية
الإيميل: bouzekri1980@gmail.com
فرقة البحث: الأملاك الوطنية العمومية في الجزائر – الحماية والتنمية –
مخبر القانون والمجتمع في الفضاء الرقمي

ط.د هاشم علي، أستاذ مساعد "ب"،
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية
الإيميل: cheffar.ali@univ-ghardaia.com
فرقة البحث: الجماعات الإقليمية ودورها في تحقيق التنمية في مناطق الظل
مخبر: السياحة والاقليم والمؤسسات

Abstract

The State has gradually increased its focus on communities in the areas of local development and other functions, as a basis for participatory popular practice and democracy, given the link between the State and the citizen, and any promotion of the latter's rights, such as the right to development and the right to the environment, except were relied upon.

The financial sources that constituted the important part of their financial resources restrict the performance of these groups' functions. State support ", which involves an inconsistent and stable composition and is dominated by State support, and a lack of autonomy in its spheres of expenditure, so we wanted this intervention to provide and analyze the most important financial sources of communities and to extract the most important problems associated with them and impede their effectiveness... ,

Key words

Communities, levies, community property, allocations and subsidies, problems.

ملخص

ازداد تركيز الدولة على الجماعات المحلية شيئا فشيئا في مجالات التنمية المحلية، ووظائف أخرى، واعتبارها قاعدة للممارسة الشعبية وتحقيق الديمقراطية التشاركية، إذ اعتبرت همـزة الوصل ما بين الدولة والمواطن، وأي تعزيز لحقوق هذا الأخير من قبيل الحق في التنمية ثم الحق في البيئة، إلا وكان التعويل في تحقيقه على هذه الجماعات.

وما يحد من أداء وظائف هذه الجماعات المصادر المالية التي كانت تشكل الجزء المهم من ماليتها، والتي تنطوي على تركيبة غير منسجمة ومستقرة ويغلب عليها دعم الدولة، وعدم الاستقلالية في وجهات إنفاقها، وعليه أردنا من هذه المداخلة عرض أهم المصادر المالية للجماعات المحلية وتحليلها واستخراج أهم الاشكالات المرتبطة بها وتعيق فعاليتها، منها الإشكالات ذات الطبيعة القانونية والعملية، وعرض بعض التوصيات لتجاوزها، خاصة أن الدولة عازمة مستقبلا على تطوير الأحكام القانونية المتعلقة بها ونتوقع أن يكون لإصلاح المالية المحلية وأهمها مصادر التمويل حيزا كبيرا ضمنها.

الكلمات المفتاحية

الجماعات المحلية، الجباية، أملاك الجماعات المحلية، التخصيصات والإعانات، الإشكالات.

تقديم

الجماعات المحلية للدولة كما عرّفها الدستور الجزائري في مادته17، هي كل من البلدية والولاية، والعلاقات بين الجماعات المحلية والدولة كما نصت عليها المادة18 منه، تقوم على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز، وبما أن اللامركزية تقتضي قيام أشخاص معنوية متميزة ولها ذمتها المالية، والقانون قد حدد مهام هذه الجماعات، كما حدد مصادر تمويل هذه المهام، وتعددت أحكامه، مما طرح العديد من الإشكالات وكيف نصنفها، وهذا من خلال معالجة الإشكالية التالية:

الإشكالية:

كيف هي مصادر تمويل الجماعات المحلية والإشكالات المرتبطة بها في القانون الجزائري؟

ونلتزم لمعالجتها المنهج الوصفي التحليلي، إذ موضوع المداخلة يتطلب في البدء جمع وعرض مصادر تمويل كل جماعة محلية على حدا، ثم تحليلها واستخلاص ما تعلق بها من إشكالات بإختلاف طبيعتها ومحاولة عرض بعض الحلول لهذه الإشكالات، ونعرض ذلك فيما يلي:

أولا- عرض مصادر تمويل البلدية

نصت المادة170 من قانون البلدية على أنه: " تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة، مما يأتي: - حصيلة الجباية، - مداخيل ممتلكاتها، - مداخيل أملاك البلدية، - الإعانات والمخصصات، - ناتج الهبات، والوصايا، - القروض، - ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية، - ناتج حق الامتياز للفضاءات، العمومية، بما فيها الفضاءات الاشهارية. تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم."، وما يلاحظ أن هذه المصادر جاءت متنوعة، ويمكن إعادة ضبطها وتبويبها في كل من: الجباية، أملاك البلدية وما يتعلق بها، والهبات والوصايا والقروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية، ونعرض بشأنها القراءة التالية:

1- الجباية: تسمى هذه الجباية فقهيا بالجباية المحلية نسبة للجماعات المحلية التي تؤول إليها، وهذا في مقابل الجباية العامة التي تؤول إلى الدولة، وعندما نتناول موضوع الجباية فإننا نعود إلى القوانين المتعلقة بالضرائب في الجزائر، فهذه القوانين تنظم موضوع الضرائب بصفة عامة، سواء أكانت الضرائب تعود مبالغها إلى الدولة أو إلى الجماعات المحلية وتخصص لهما معا، ومن المعلوم أن قوانين الضرائب هي كل من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة[i]، قانون الرسم على رقم الأعمال[ii]، قانون الطابع[iii]،

قانون الضرائب غير المباشرة[iv]، قانون التسجيل[v]، ومن خلالها نجد جملة من الضرائب تشكل ما يعرف بالجباية المحلية، وهذا على اختلاف طبيعتها والنصوص التي قررت أحكامها في الجزائر، كما أنه توجد ضرائب تؤول وحدها ضمن هذه الجباية للبلديات دون سواها، وهناك ضرائب يكون لها فيها حصة، وسنرى ذلك فيما يلي:

أ- الضرائب التي تؤول إلى البلديات دون سواها: نصت على هذه الضرائب المادة197 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، وقد حددتها في كل من الرسم العقاري، رسم التطهير، رسم الإقامة، ونعرض أهم ما يميز هذه الرسوم فيما يلي:

• **- الرسم العقاري:** نصت عليه المواد248 وما يليها من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، والرسم العقاري وهو ضريبة تؤسس على الملكيات المبنية وغير المبنية مهما كانت وضعيتها القانونية وكيفية استغلالها، وأهم خصائصه، أنه ضريبة ثروة، ضريبة محلية بنص القانون، ضريبة سنوية تحصل كل سنة، ضريبة مباشرة شخصية أي أنه يجبى عن طريق جداول سنوية، تستند إلى الإحصاء الدوري للملكيات، أنها ضريبة تخص العقارات فقط دون المنقولات، وأنه ضريبة إقليمية، وحددت المواد السابق ذكرها كلما يتعلق بهذا الرسم بدء من تحديد وعائه الضريبي أي ما هي المادة التي يضرب عليها هذا الرسم وهي كل من الملكيات العقارية المبنية وغير المبنية، مهما كانت وضعيتها القانونية وحتى وضعيتها التقنية، وقد أعفى المشرع فقط من وعاء هذا الرسم العقارات المخصصة للمرافق العمومية ذات الطابع الإداري، وكذلك الوقف، وبعض الإعفاءات المؤقتة، وبذلك فقد يكون عمم الوعاء ليشمل كل الأملاك الوطنية الخاصة، وحتى العمومية الطبيعية التي ثمارها الموارد الطبيعية، مقالع محاجر، وغيرها، كما اشتمل الوعاء على الأملاك الخاصة مهما اختلفت طبيعتها التقنية ما عدا الأراضي الفلاحية التي في حالة نشاط، أما بخصوص الأساس الجبائي لهذا الوعاء، فقد قرر المشرع استعمال قاعدة قيمة إيجار المتر مربع مضروب في مساحة الملكية الخاضعة، وهنا نميز ما بين الملكيات المبنية وغير المبنية على اختلاف تخصيصها، ففي القيمة الجبائية للمتر مربع إيجار، قرر المشرع توزيع بلديات الوطن بحسب أهميتها إلى مناطق ومناطق فرعية، وقرر لكل منها سعر إيجاري، كما قسم المساحة إلى رئيسية وملحقة، على أن يتم حسابها باختلاف طبيعتها، بناية فردية أو بناية جماعية، واستعمالها سكني أو صناعي، تجاري، أو فلاحي، كما قرر المشرع جملة من التخفيضات على هذا الأساس تتعلق بقدم البنايات وصيانتها، ليقرر أسعار هذا الرسم، وكما قلنا سابقا أن الحصيلة الكلية لهذا الرسم تعود للبلدية.

•- **رسم التطهير:** تم تنظيم هذا الرسم بموجب أحكام المواد263 إلى 263مكرر4، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، وسمي رسم التطهير بإسم رسم رفع القمامات المنزلية، وقد بينت هذه المواد نطاق تطبيق هذا الرسم الذي تخضع له كل الملكيات المبنية، ويتحمله كل من المالك أو المنتفع أو أحيانا المستأجر إذا تم الإتفاق بينه وبين المؤجر على ذلك، كما حددت المواد السابقة قيمة التعريفات السنوية لهذا الرسم بدء من أقلها بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني، وأعلاها المحلات ذات الإستعمال الصناعي والتجاري والحرفي أو ما يشابهها التي تنتج كميات من النفايات تفوق نفايات باقي أصناف المحلات الأخرى، وترجح هذه التعريفات الثابتة استنادا إلى تصنيف البلديات حسب أهميتها وتقسيمها إلى مناطق ومناطق فرعية، كما يتم تعويض البلديات التي تمارس عملية الفرز في حدود15% من الرسم المطبق على رفع القمامات المنزلية بالنسبة لكل منزل يقوم بتسليم قمامات التسميد و/أو القابلة للاسترجاع لمنشأة المعالجة.

•- **الرسم على الإقامة:** تم النص على هذا الرسم في المواد 266مكرر إلى 266مكرر6 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ويؤسس هذا الرسم على كل الأشخاص الذين يقيمون في البلدية وليس لهم بها مسكن خاص يخضعون بموجبه إلى رسم عقاري، كما يؤسس هذا الرسم بعنوان الإقامة في المؤسسات الفندقية، وتحدد تعريفات ثابتة عن كل يوم إقامة بحسب تصنيف المؤسسة الفندقية، مع تخفيضات مقررة لفائدة الأطفال المتكفل بهم في مؤسسة غير تلك المصنفة بأربع وخمس نجوم.

ب- الضرائب التي تعود حصة منها إلى البلديات: أما الضرائب المقررة لكل من الجماعات المحلية وغيرها وبالأخص الدولة، والتي عادة ما تكون موزعة ما بين البلديات، الولايات، والصندوق المشترك للجماعات المحلية[vi]، نعرضها فيما يلي:

•- الضريبة على **الإيرادات المحققة من إيجار الملكيات المبنية وغير المبنية:** تم النص على هذا الصنف ضمن المادة2 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، واعتبرته هذه المادة من أحد الأصناف المكونة للدخل الصافي الإجمالي، الذي قررت المادة الأولى من هذا القانون إخضاعه لضريبة تمسى "الضريبة على الدخل الإجمالي"، والمفروضة على دخل الأشخاص الطبيعيين كضريبة سنوية وحيدة، وهذا الصنف من المداخيل تم تنظيمه ضمن المواد من42 إلى44 من القانون السابق الذكر، وأهم ما يميزه أنه يقع على الإيجارات المقررة على الملكيات المبنية وغير المبنية مهما كان تخصيصها ما عدا تلك المحلات الصناعية والتجارية المجهزة بعتادها أو تلك التي تدخل ضمن عناصر الأرباح **مؤسسة** صناعية أو تجارية وحرفية، أو مستثمرة فلاحية، أو مهنة غير تجارية، ويكون الأساس الجبائي هو مبلغ

الإيجار الإجمالي أو المبالغ المتأتية من العارية وهذه المبالغ تعتبر ريوع عقارية، على ألا تقل عن القيم الايجارية المحددة في السوق العقارية المحلية، وهذا الصنف من الدخل يخرج في المعاملة الجبائية عن معاملة الدخل الإجمالي، إذ يقرر له جملة من الأسعار لحسابه بشكل مستقل كما يتم اقتطاعه من المصدر، ويراعى فيها قيمة مبلغ الإيجار السنوي كما يراعى فيها طبيعة الإيجار سكني جماعي فردي، ذو طابع تجاري أو مهني، وفي حالة العقود المبرمة مع الشركات، أو الإيجارات الفلاجية.

توزع حصيلة المبالغ الضريبية المحصلة من هذا الصنف بالتساوي50% لفائدة ميزانية الدولة، و50% لفائدة البلدية التي يقع فيها العقار.

• **- الضريبة على الثروة:** نصت على هذه الضريبة المواد274 إلى281 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، وتعرف بأنها الضريبة المرتبة على الأملاك العقارية والمنقولة والقيم التي تعود للأشخاص الطبيعيين الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة في الجزائر أو خارج الجزائر، وكذلك الأشخاص الطبيعيين الذين ليس لهم مقر جبائي في الجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة في الجزائر، والأشخاص الطبيعيين الذين يوجد مقرهم الجبائي في الجزائر ولا يحوزون على أملاك، بحسب مستوى معيشتهم، على أنه يكون هناك استقلالية الإخضاع للمرأة المتزوجة عن زوجها بخصوص أملاكها، كما تحسب الحقوق المجزأة عن حق الملكية ضمن الأملاك الخاضعة، وتستثنى بعض الأملاك خاصة تلك التي تدخل في رأسمال نشط من ضريبة الثروة وبعض العائدات، وتحسب كأساس جبائي قيم الأملاك الخاضعة بحسب قيمتها التجارية بالنسبة للعقارات، بينما المنقولات بحسب تقدير الأطراف المصرحة، في حين تحسب العناصر المشكلة لمستوى المعيشة بحسب التقدير الذي قرره المشرع، على أن تخصم الديون المبررة، وحدد المشرع متى تنشأ وتستحق هذه الضريبة وكيف تحسب على أساس سلم تصاعدي وكيف تحصل، فضلا على كيفية توزيع حصيلتها، إذ تتحصل البلديات منها على حصة **.%30**

• **- الضريبة الجزافية الوحيدة:** نص المشرع على الضريبة الجزافية الوحيدة ضمن أحكام المواد282مكرر إلى282 مكرر10، وتعرف هذه الضريبة بأنها ضريبة على الأشخاص الطبيعيين الذين يمارسون نشاطا صناعيا، تجاريا أو غير تجاري، حرفي، أو التعاونيات الفنية والتقليدية الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثمانية ملايين دينار جزائري، ما عدا من يختار الخضوع للنظام الضريبي الحقيقي أو المبسط، وتغطي هذه الضريبة كل من الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة، والرسم على النشاط المهني، وبالتالي فهي ضريبة سنوية وحيدة تغني عن هذه الضرائب المذكورة شريطة تحقق

شروطها واستبعاد الأنشطة المستثناة التي قررها المشرع، كما قرر حسب هذا النظام الضريبي جملة من إلتزامات على المكلفين أهمها التصريح برقم الأعمال المقدر والعناصر المتأتي منها بشكل منفصل أو بشكل مجمع، ثم رقم الأعمال المحقق ومقارنتهما ببعضهما، من أجل زيادة أو نقصان فرض الضريبة المسدد، وكذلك مقارنة رقم الأعمال المحقق بالعتبة المذكورة أعلاه، لضبط أسس النظام أو التدخل لتحويل المكلف إلى نظام أخر فضلا على فرض جملة من الغرامات والزيادات في حالة عدم الإلتزام، ولقد قرر المشرع إعفاء جملة من الأنشطة من وعاء هذه الضريبة، كما ميز في حسابها من خلال أسعارها ما بين أنشطة الإنتاج وبيع السلع، والأنشطة الأخرى، الأنشطة الممارسة تحت النظام القانوني للمقاول الذاتي، كما ميز أيضا أنشطة توزيع السلع والخدمات التي تتم عن طريق المنصات الرقمية أو البيع المباشر على الشبكة، إذ يخضع هؤلاء إلى نسبة يتم اقتطاعها من المصدر وفقا لمبالغ الفاتورة بكل الرسوم الصادرة عن مؤسسة إنتاج السلع والخدمات، أو عن مؤسسة الشراء و/أو إعادة البيع.

يتم توزيع حصيلة هذه الضريبة على عدة جهات مع الدولة، وتتحصل البلديات على حصة 40,25%.

•- **الرسم على النشاط المهني:** نص المشرع على أحكام الرسم على النشاط المهني ضمن المواد من217 إلى231 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، وقد عرف استنادا إليها هذا الرسم بأنه، الرسم المؤسس على رقم الأعمال المحقق في الجزائر من المكلفين بالضريبة الذي يمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي في صنف الأرباح الصناعية والتجارية المذكورة بالمادة2 من هذا القانون، وكذلك للضريبة على أرباح الشركات، وهذه المواد بينت الأشخاص المكلفة والتي هي هنا الأشخاص الطبيعية الخاضعة للضريبة على الدخل الإجمالي في الصنف المذكور، وكذلك الشركات الخاضعة للضريبة على أرباح الشركات، ويقصد برقم الأعمال جميع الإيرادات المحققة على جميع عمليات البيع والخدمات أو غيرها التي تدخل في إطار النشاط المذكور أعلاه، كما بينت هذه المواد النشاطات المستثناة، والمعفية، والتخفيضات المقررة، وبينت كيفية حساب رقم الأعمال بحسب نوعية النشاط على أنه يكون خال من الرسم على القيمة المضافة بالنسبة للأنشطة الخاضعة لهذا الرسم، ومتى ينشأ الحق في الرسم إذ ميزت هنا ما بين الحدث المنشئ للرسم بالنسبة للمبيعات من تاريخ التسليم القانوني والمادي للبضاعة، وبالنسبة لأداء الخدمات والأشغال العقارية من تاريخ القبض الكلي او الجزئي للثمن، وحددت النسبة التي يحسب على أساسها الرسم، كما بينت أيضا المواد السابق ذكرها الإلتزامات الملقاة على عاتق المكلفين من تصريحات وفواتير وغيرها، والغرامات والعقوبات المترتبة عنهم جزاء الإخلال بها.

توزع حصيلة هذا الرسم ما بين الجماعات المحلية وعلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، على أن تتحصل البلديات على نسبة66%، وتحول هذه الحصة بالنسبة للبلديات المكونة لدوائر حضرية تابعة لولاية الجزائر في نصفها الأول إلى ولاية الجزائر، أما نصفها الثاني فيعود أيضا إلى هذه الولاية لكن يكون في مقابل خدمات غير مأجورة لفائدة هذه البلديات المعنية والمسجلة في اتفاقية بين الولاية والبلديات.

• – **الرسم على القيمة المضافة:** نص على أحكام الرسم على القيمة المضافة المواد من1 إلى161 من قانون الرسوم على رقم الأعمال، وتعرف بأنها: ضريبة على الاستهلاك تحتسب على أساس سعر السلعة وتطال القيمة التي يدفعها المستهلك من اجل الحصول على السلع والخدمات، وهي ضريبة إنفاق تطال الدخل وإنفاقه، وهي ضريبة مجزأة، ولهذا الرسم العديد من الخصائص، منها أنه ضريبة غير مباشرة، عينية، حيادية، إقليمية، عامة، ذات وفرة كبيرة...، نطاق تطبيقها هو عمليات البيع والأعمال العقارية والخدمات من غير تلك الخاضعة للرسوم الخاصة التي تكتسي طابعا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا ويتم انجازها في الجزائر بصفة اعتيادية أو عرضية، و–الوضع القانوني للأشخاص الذين يتدخلون في انجاز الأعمال الخاضعة للضريبة أو وضعيتهم إزاء جميع الضرائب الأخرى. – شكل أو طبيعة تدخل هؤلاء الأشخاص.و– عمليات الاستيراد، وتتحقق بفكرة الأموال والتسليم، فضلا عن الأشخاص المكلفين بذلك، وقد ميز المشرع في هذا الرسم ما بين العمليات القائمة في داخل الجزائر وتلك المستوردة، والمصدرة، كما وضع نظام إعفاء من هذا الرسم، وربط الأسس الجبائية برقم أعمال المبيعات والمقبوضات، أما الحدث المنشئ للرسم فقد تعدد ما بين التسليم القانوني والمادي للبضائع، وما بين قبض الثمن الكلي والجزئي حسب تعدد العمليات الخاصة لهذا الرسم، وهناك العديد من الأنظمة المقررة في أحكام هذا الرسم من قبيل الخصم، التسوية، الإعفاء عند الشراء، الإسترجاع، الحسم، نظام التصريحات والدفع، وقواعد المنازعات، وغيرها، على أن المشرع قرر أسعار مختلفة لكل عملية لحساب الرسم المقرر لها، كما قرر أن يتم توزيع حصيلة الرسم على عدة جهات منها البلديات التي تتحصل على نسبة10% من هذه الحصيلة لكن فقط الحصيلة المحققة في الداخل.

• – **الرسوم المتعلقة بحماية البيئة:** قرر المشرع جملة من الرسوم ابتداء من قانون المالية لسنة2006 بموجب المادتين60، 61 منه، وكان أخر التعديل للمادة60 بالمادة112 من قانون المالية لسنة2017، ومن خلال ذلك، يتضح أن هذه الرسوم هي رسوم غير مباشرة، ورسوم نوعية، أي أنها مرتبطة بأوعية متعددة وهي قابلة للإتساع بحكم الهدف من هذه الرسوم أي حماية البيئة، غير أننا نكتفي بما جاءت به

المواد السابق ذكرها، إذ خصصت الرسوم على نوعين من الأوعية النوع الأول يتعلق بالأطر المطاطية الجديدة والمستوردة، حيث حددت المادة112 قيم الرسوم الثابتة المتعلقة بها، وتوزع حصيلته، إذ تتحصل البلديات على حصة 35% من مبالغه، بينما بالنسبة للوعاء الثاني، فهو ما جاء بالمادة61 السالفة الذكر، حيث حددت الوعاء بالزيوت والشحوم وتحضير الشحوم المستوردة أو المصنوعة بداخل الوطن والتي تنجم عنها زيوت مستعملة، فقررت عليها رسم ثابت مقابل كل طن، وتوزع حصيلته, إذ تتحصل البلديات على حصة35%.

•- **الرسم الصحي على اللحوم:** نص المشرع على هذا الرسم بالمواد446 وما يليها من قانون الضرائب غير المباشرة، وهو ضريبة غير مباشرة ونوعية، وحدد وعائها بالذبح لكل من صنف الخيليات وصنف الجمليات، وصنف البقريات، وصنف الضأنيات، وصنف العنزيات، أساسه الجبائي يستند إلى الوزن الصافي القابل للاستهلاك، وحددت التعريفة المخصصة للكلغ الواحد وزنا، وهي10دج، كما أن الرسم يطبق على اللحوم الناتجة بالداخل والمستوردة، وحتى اللحوم التي تكون بصفة عرضية، وتوزع حصيلة هذا الرسم لصالح البلديات بحصة 1,50دج/كلغ، أما توزيع حصة البلديات فيما بينها فيكون استنادا إلى موقع المذبح، أو إلى اتفاقيات مشتركة ما بين البلديات عن طريق مداولات مصادق عليها بقرار من الوالي، ويفضل في الغالب البلدية التي تملك المذبح، حتى وإن كان مشترك في تأدية الخدمة ما بين عدة بلديات، إذ في حالة عدم وجود اتفاقيات يؤول إلى البلدية المالكة نصف الحصيلة.

•- **الرسم المطبق على تعبئات الدفع المسبق من طرف متعاملي الهاتف النقال:** أنشئ هذا الرسم بموجب المادة32 من قانون المالية التكميلي لسنة2009، وكان أخر تعديل لها بموجب المادة76 من قانون المالية لسنة2017، وهذا الرسم هو ضريبة غير مباشرة نوعية، تستحق عند كل تعبئة دفع مسبق لمتعاملي الهاتف النقال، وهو رسم نسبي يقدر بـ:7% على كل مبلغ إعادة التعبئة كل شهر، وتوزع حصيلة2% منه، على كل من البلديات التي تتحصل على35%.

- **الرسم على السكن:** تم تأسيس رسم السكن بموجب قانون المالية لسنة2003 بموجب المادة67 منه وحدد وعائه، وقيمه والأشخاص التي يفرض عليها، وقد عدلت هذه المادة عدة مرات، كان أخرها نص المادة37 من قانون المالية لسنة2016، وهذا الرسم هو رسم نوعي يتعلق باستغلال المحلات ضمن نشاطي السكن والمهن، وهو رسم ثابت أي لا يحتاج إلى أساس جبائي، ومفروض على المحلات الواقعة في كل بلديات الوطن، كما يتم تحصيله من طرف وكلاء شركات توزيع الكهرباء والغاز على وصولات الكهرباء والغاز حسب دورية الدفع.

- **الرسم الخاص على الرخص العقارية:** يتعلق هذا الرسم بعقود التعمير والبناء كما هي محددة في القوانين المتعلقة بذلك، ونميز هنا، كل من الرخص العادية المتعلقة بهذه العقود، حيث أنشئت بموجب المادة55 من قانون المالية لسنة2000[vii]، وكان أخر تعديل لها بموجب المادة75 من قانون المالية لسنة 2017، ورخص التسوية في إطار مطابقة البنايات المقررة بموجب المادة113 من قانون المالية2017، وهذا الرسم بمثابة ضريبة عينية غير مباشرة تكون بمناسبة تسليم رخصة من رخص التعمير، والمشرع ميز تعريفات منح هذه الرخص استنادا إلى ثلاث معايير هي: التمييز بين هذه الرخص في حد ذاتها، حيث قسمها إلى كل من رخص البناء جملة على حدا، وشهادة المطابقة على حدا، ثم ميزها بحسب وجهتها فيما بين بنايات ذات استعمال سكني التي تكون أقل تعريفات من تلك الرخص المتعلقة بنايات ذات استعمال تجاري وصناعي، على أن تستند التعريفات في كلا الحالتين إلى قيمة البناية في حد ذاتها، وشهادة المطابقة، تميز مبدئيا بتعريفات أقل من رخص البناء الأخرى، على أن تتميز ضمن نطاقها حسب حالتيها هما، حالة بنايات ذات استعمال سكني واستعمال مزدوج، والتي تكون تعريفاتها كذلك مستندة ومتدرجة حسب قيمة البنايات وهي أقل من حالة بنايات ذات استعمال تجاري وصناعي.
- **بعض الرسوم الأخرى غير المقننة:** هناك العديد من الرسوم التي تمثل جزء من الضرائب في الجزائر، ومنها على الخصوص، الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية، الرسم على الحفلات والأفراح، ورسوم خاصة متعلقة بالأدوية، واستعمال المياه، وغيرها، ومصدر هذه الرسوم هي قوانين المالية المتعاقبة، وتتميز في الغالب بأنها ذات بعد محلي، أي هي أقرب للرسوم البلدية، كما أنه في بعض الأحيان يكون جزء من حصيلتها مخصص لجهة معينة غير الخزينة العمومية أو خزينة البلدية، وأنها رسوم ليست مؤسسة ضمن القوانين الضريبية الأساسية.

كما أن ما يميز عموم هذه الموارد الجبائية أن الجهة التي تحصلها لفائدة البلدية هي المصالح الجبائية، مع نص بعض القوانين الخاصة للبلدية على بعض موارد الجباية المحلية وتحصيلها عن طريق أمين خزينة البلدية، ونذكر أهمها مختلف الرخص وبعض العقود شريطة أن تتم المصادقة عليها من الجهة الوصية.

2- أملاك البلدية وما يتعلق بها: نصت المواد157 إلى166 من قانون البلدية، إذ بينت هذه المواد أن أملاك البلدية عموما تتكون من الأملاك العمومية والأملاك الخاصة، وبينت أهم عناصر الأملاك الخاصة من أملاك عقارية (أراضي جرداء، محلات مختلفة الإستعمال، مساكن وظيفية، هبات ووصايا، أملاك عقارية مقتناة أو منجزة بأموال البلدية،...)، وأملاك منقولة، وأحكام أملاك البلدية إنما في الأصل

تعود إلى الدستور في مواده20، 22، والذي اعتبرها جزء من الأملاك الوطنية، وعرف هذه الأخيرة بأنها كل من الأملاك العمومية والأملاك الخاصة التابعة لكل من الدولة، الولاية، والبلدية، وجاء على التعريف بالأملاك العمومية بذكر أنها تتكون من الأملاك العمومية الطبيعية والأملاك العمومية الاصطناعية، وذكر بعضا من هذه الأملاك، وأحال أحكامها إلى القانون، وأهم قانون إطار لهذه الأملاك هو القانون رقم90-30، المؤرخ في:01 ديسمبر سنة 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية[viii]، المعدل والمتمم بالقانون رقم08-14، المؤرخ في20 جويلية سنة 2008[ix]، إذ من جهة عرف مكونات الأملاك الوطنية بأنها مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية، ومن جهة ثانية بيّن أنها تتشكل في شكل أملاك وطنية عمومية، وأملاك وطنية خاصة، ومن جهة ثالثة بين أنه تعود ملكيتها لكل من الدولة، البلدية، الولاية، كما أن هذا القانون في مادته12 بين كيف يتم التمييز ما بين الأملاك الوطنية العامة والأملاك الوطنية الخاصة، وذكر أن الأملاك العمومية هي تلك التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور إما مباشرة أو بواسطة مرفق عام شريطة أن تكيّف بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة تكييفا مطلقا وأساسيا مع الهدف الخاص بهذا المرفق، كما أضافت نفس المادة أنه يدخل ضمن الأملاك الوطنية العمومية الثروات والموارد الطبيعية، وأيا كانت المآخذ على هذا التعريف والخلط الذي وقع فيه، إذ كان من المفروض أن يكتفي بالقول أن معيار التمييز يتجسد إما في معيار تخصيص هذه الأملاك للإستعمال العام المباشر للجمهور، أو معيار التخصيص للمرافق العامة، أو يستند إلى ما توصل إليه التشريع المقارن أن معيار التمييز هو تخصيص الملك للمنفعة العمومية، إلا أن المشرع ضمن نفس القانون وفي المادة15 منه ذكر جملة من مكونات الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية، والتي تتمثل في: شواطئ البحر، قعر البحر الإقليمي وباطنه، المياه البحرية الداخلية، طرح البحر ومحاسره، مجموع المياه بإختلاف مصادرها الطبيعية(أودية، مجاري، بحيرات...)، المجال الجوي، والثروات والموارد الطبيعية السطحية والجوفية(موارد مائية، محروقات، معادن، غابات..، كما ذكرت المادة16 التي تليها جملة من العناصر المكونة للأملاك الوطنية العمومية الإصطناعية، تتمثل في المركبات، والحدائق، السكك الحديدية، الطرق، الموانئ والمطارات، المنشآت الفنية الكبرى، الآثار العمومية والمتاحف والحظائر الأثرية المحفوظات الوطنية المنشآت ووسائل الدفاع وغيرها من المنقولات والعقارات المحققة للمنفعة العمومية، ولم يكتف هذا القانون بالتعريف وتمييز الأملاك الوطنية، بل وضع نظام حماية لها يتمثل في الحماية القانونية التي تجعل من الأملاك الوطنية العمومية غير قابلية للتصرف فيها أو الحجز عليها واكتسابها بالتقادم، وكذلك الأملاك الوطنية الخاصة غير قابلة لإكتسابها بالتقادم لكن يتم التصرف فيها بالقانون، كما هي غير قابلة

للحجز عليها ما عدا المساهمات المخصصة للمؤسسات العمومية الإقتصادية، وهناك قواعد حماية أخرى من قبيل نظام الحماية والضبط الإداري لهذه الأملاك فضلا على الجرد والصيانة، والرقابة، والحماية الجزائية، أما قواعد تكوينها فنميز ما بين الأملاك العمومية التي تتكون بفعل الطبيعة وبوسيلة التحديد، أو بفعل الإصطفاف بالنسبة للطرق، أو بفعل التصنيف بالنسبة لباقي الأملاك العقارية والمنقولة، في حين أن اكتساب الأملاك الوطنية الخاصة في طرقه اختلاف ما بين الطرق التي تكتسب بها الدولة والمنقسمة إلى طرق رضائية وهنا يمكن للجماعات المحلية أن تكتسب بهذه الطرق، وطرق جبرية كنزع الملكية، والشفعة وحتى القانون وهذه مقتصرة على أملاك الدولة الخاصة فقط، وقد أشارت المادة41 من قانون الأملاك الوطنية إلى كيفية تكوين الأملاك الخاصة للبلدية وهذا علاوة على وسائل التكوين الرضائية، بينما في أحكام العمليات فلا نجد اختلاف في العمليات المقررة على الأملاك الوطنية العمومية، أي في أحكام عملية الإستعمال(الإستعمال الخاص العادي مثل محلات في السوق المغطاة مثلا، أو الإستعمال الخاص غير العادي من قبيل رخص الطريق والوقوف، وعقود الإمتياز للشغل المؤقت للملك العمومي البلدي)، وأحكام عملية الإستغلال، لكن في العمليات المتعلقة بالأملاك الخاصة نجد بعض الإختلاف خاصة في العمليات ذات الطبيعة الإستثمارية، وبالتالي ما قرره قانون الأملاك الوطنية قد يتم الخروج عنه في تسيير الأملاك الخاصة للجماعات المحلية بما فيها البلدية.

وعليه نجد تسيير المرافق العمومية المحلية[x]، والفضاءات العمومية، وحتى مناطق النشاطات، ومداخيل الأملاك الخاصة للبلدية المختلفة التي يعود تقديرها وتثمينها ووضع مقابل خدماتها والإنتفاع بها إلى البلدية،

3- الإعانات والتخصيصات: نصت على هذا المصدر المادتين172، 173 من قانون البلدية، وحددت نطاقه، وإن كان مصدر هذه الإعانات والتخصيصات يتحدد في الدولة و/أو صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، فالدولة تخصص للبلدية مخصصات تسيير تكون في حالة عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها، عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية، تبعات التكفل بحالات القوة القاهرة، أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الإحتياجات المخولة لها قانونا، نقص القيمة للإيرادات الجبائية، في إطار تشجيع الإستثمار، كما تساهم الدولة والولاية في تمويل البلدية بإعتمادات للتجهيز، أما الصندوق المنشأ والمنظم والمحددة مهامه بموجب المرسوم التنفيذي رقم14-116، السابق ذكره[xi]، فتتشكل مهامه من الجمع ما بين مهام صندوق الضمان التي تتعلق بالتعامل مع الفرق ما بين التقديرات الجبائية السنوية وما بين المبالغ الفعلية للتحصيل، حيث يعوض النقص لفائدة البلدية، كما

يضاف الفائض إلى رصيد الصندوق في الحالة العكسية، وما بين صندوق التضامن وذلك عن طريق إحداث تعاضد مالي ما بين البلديات والولايات، من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها وتوزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة للبلدية، وتوزيع تخصيص مالي للتسيير والتجهيز للبلدية، وتقديم مساهمات مالية لمجابهة الكوارث والطوارئ والوضعية المالية الصعبة، وقد نص المشرع على هذين الصندوقين، أي صندوق الضمان، وصندوق التضامن ومهامهما ضمن أحكام المواد211 إلى214 من قانون البلدية، ومن مهام صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية فضلا عما سبق، عمل الوساطة في القروض البنكية لفائدة الجماعات المحلية وبعض المهام الأخرى التي تتناسب مع طبيعته، ونشير إلى أن موارد هذا الصندوق تحدد أساسا من المخصصات الجبائية المقررة له بقوانين الضرائب كما رأينا مع أغلب الضرائب المكونة للجباية المحلية إذ يبرز كمستفيد في كل الضرائب التي يقرر القانون منح حصة منها للجماعات المحلية، كما أن موارده تتشكل من مساهمات الماعات المحلية والدولة والهبات والوصايا، وموارد أخرى.

4- الهبات والوصايا والقروض: نصت على الهبات والوصايا العديد من المواد، بدء نجد المادة171 من قانون البلدية التي قررت على أن يخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة من طرف وزير الداخلية، وكذلك المواد41 وما يليها من قانون الأملاك الوطنية، والتي بوبت ضمن تكوين الأملاك الوطنية الخاصة، أي أن الهبات والوصايا تدخل ضمن تكوين الأملاك الخاصة للبلدية، وقد اشترطت الأحكام السابقة الإذن بالموافقة عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي في إطار مداولة إذ له الحق في قبولها أو رفضها، على أنه يجب في حالة قبولها أن تثبت بعقد إداري تعده البلدية.

أما القروض، فقد نصت المادة174 من قانون البلدية على أن البلدية يمكنها اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل، وهذا يعني أن القروض تكون من أجل المشاريع الإستثمارية المقيدة ضمن قسم التجهيز والإستثمار ضمن ميزانية البلدية، وأحالت كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم، والقواعد العامة لعمليات القرض متضمنة في القانون رقم23-09، المؤرخ في21 يونيو سنة2023، يتضمن القانون النقدي والمصرفي[xii]، ومن خلاله نجد في البدء أن القرض قد يكون من مختلف البنوك ومكاتب التمثيل الأجنبية، وفروع البنوك المعتمدة في الجزائر، والقرض يؤطر على شكل عقود ويتجسد في عملية مالية ونجد بنك الجزائر قد عرف عملية القرض بموجب المادة70 من القانون النقدي والمصرفي[xiii]، كما أن المرسوم التنفيذي رقم14-116، المتعلق بصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية قد نص في مادته5 أن من مهامه الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية، كما أن القانون النقدي والمصرفي قد

نص في مادته52 منه أنه يمكن لبنك الجزائر أن يوفر الخدمة المالية للجماعات المحلية وتوظيف قروضها، بمعنى أنه يمكن للبنك أن يقدم خدماته بخصوص الهندسة المالية للجماعات المحلية بما فيها تلك المتعلقة بالقروض.

ثانيا- عرض مصادر تمويل الولاية وتحليلها

كما هو الحال بالنسبة للبلدية، فإن أحكام مصادر تمويل الولاية هي كذلك متنوعة، وإن كان إطارها العام قد تم النص عليه ضمن أحكام151 من قانون الولاية حيث تتمثل المصادر المالية للولاية في كل من:

- التخصيصات، - ناتج الجباية والرسوم، - الإعانات وناتج الهبات والوصايا، - مداخيل ممتلكاتها، - مداخيل أملاك الولاية، - القروض، - ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية، - جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الاشهارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، - الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات. وما يلاحظ عن هذه الموارد أنها تتعلق بالجباية، وبأملاك الولاية وما يتعلق بها من مرافق محلية تابعة للولاية، الهبات والوصايا والقروض، التخصيصات والإعانات، وهي تقريبا نفس التركيبة المالية للبلدية، ونعرض هذه الموارد بشيء من التفصيل فيما يلي:

1- الجباية: تتعدد عناصر الجباية المحلية للولاية، وفي الغالب مصدرها هو نصوص قوانين الضرائب، وأهمها قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، حيث نصت المادة197 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة السابق ذكرها على أن الرسم على النشاط المهني حصيلته موزعة على كل من الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية(ملغى ومحله صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كما سبق توضيحه)، وأنه سبق لنا عرض بعض الأحكام المتعلقة بالرسم على النشاط المهني ومن خلالها نص المادة222، الذي يحدد حصة الولاية من مبالغ هذا الرسم نسبة:29%، كما توزع حصة من مبالغ الضريبة الجزافية الوحيدة على الولاية، هذه الضريبة التي سبق لنا عرض أهم أحكامها أعلاه، ومن بينها المادة282 مكرر5، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، والتي جاء فيها أن حصة الولاية من هذه الضريبة هي5%، وما يميز المصادر الجبائية التي تعود للولاية أنها قليلة مقارنة بالمصادر الجبائية التي تعود حصيلتها للبلدية، ورغم ذلك قد يستفيد من مبالغ الموارد الجبائية عن طريق صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

2- أملاك الولاية وما يتعلق بها: نصت المادة132 من قانون الولاية على أملاك الولاية، لكنها اقتصرت على ذكر الأملاك العقارية التابعة للولاية ولم تعرف هذه الأملاك كذلك أو تنص على تعدادها بل اقتصرت بالنص على ان الأملاك العقارية تتم عمليات اقتنائها وعقود إمتلاكها من طرف الولاية

ومؤسساتها العمومية وفق الشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها، وهذا النص يبدو غريب جدا، إذ أن أملاك الولاية أوسع نطاقا مما ذكره، كما ان طرق اكتسابها وتكوينها متعددة، ولمعرفة ذلك، نعود إلى أحكام المادتين20، 22 من الدستور، التي تقرر أن أملاك الولاية هي جزء من الأملاك الوطنية، وهذه الأخيرة هي كل من الأملاك الوطنية العمومية(الطبيعية منها، والإصطماعية)، والأملاك الوطنية الخاصة، والأملاك الوطنية تتكون من كل من الحقوق العقارية والمنقولة والقيم المنقولة، وهي نفسها مكونات أملاك الولاية، ولقد حدد القانون المتعلق بالأملاك الوطنية السابق ذكره أيضا العديد من الأحكام المتعلقة بهذه الأملاك، منها أحكام الحماية، والرقابة، الجرد، منها قوام الأملاك العمومية كما جاء بالمادتين15، 16 منه، والأملاك الخاصة التابعة للولاية كما جاء بالماد17 منه، وتكوين هذه الأملاك وطرق اقتنائها كما جاء بالمادة 40 منه، وأحكام تسيير الأملاك العمومية التابعة للولاية كما جاء في المواد59 وما يليها منه، وأحكام بعض العمليات غير الناقلة للملكية المتعلقة بالأملاك الخاصة للولاية كما جاء بالمواد80 وما يليها منه، وبالتالي فالقانون قد قرر للولاية أملاكا تعتبر جزء من الأملاك الوطنية كما قرر لها أحكاما قانونية هي نفسها أحكام الأملاك الوطنية ككل، إذ لا يلاحظ في هذا المقام أي أحكام خاصة جاء بها قانون الولاية تتعلق بأملاكها.

أما المرافق العامة التابعة للولاية ولمؤسساتها العمومية ومصالحها العمومية فإن قانون الولاية قرر لها طرق تسيير أكثرها بالوسائل التقليدية فضلا على طرق تفويض المرفق العام التي تضمنها أحكام المواد 208 وما يليها من المرسوم الرئاسي رقم15-247 السابق ذكر، والمرسوم التنفيذي رقم18-199 المتعلق بتفويضات المرفق العام السابق الذكر، وترك قانون الولاية للمجلس الولائي عن طريق مداولة تحديد أتاوى الإنتفاع بمرافقها العامة، وكذلك خدماتها الخاصة.

3- الهبات والوصايا والقروض: جاءت على ذكر الهبات والوصايا المادة151 من قانون الولاية على ذكر الهبات والوصايا، وبالرجوع إلى أحكام قانون الأملاك الوطنية، نجده يعتبر الهبات والوصايا من طرق تكوين الأملاك الوطنية الخاصة بما فيها أملاك الولاية، إذ نصت المادة40 منه عليها، إلا أن المادة45 منه نصت على أنه يقبل أو يرفض المجلس الشعبي الولائي الهبات أو الوصايا التي تقدم للولاية، أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها وفقا للشكل والإجراءات المعمول بها، ويأذن هذا المجلس بذلك عن طريق مداولة، على أنه في حالة القبول تثبت هذه التبرعات بعقد إداري.

أما القروض، فقد نصت المادة156 من قانون الولاية على أنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي اللجوء إلى القرض إنجاز مشاريع منتجة للمداخيل، وأن المادة5 من المرسوم التنفيذي رقم14-116 السالف الذكر

تبين أن من مهام صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية الوساطة البنكية لفائدة هذه الجماعات بما فيها الولاية، وبالطبع تكون الأحكام الإطار كما سبق ذكره هي أحكام القانون النقدي والمصرفي رقم23-09، السابق ذكره، بدء من المادة70 التي تعرف القرض، والمادة45 التي تنص على توفير الخدمة المالية وتوظيف القروض لفائدة الولاية وهكذا.

4- التخصيصات والإعانات: نصت المادة154 من قانون الولاية على أنه: "تتلقى الولاية من الدولة إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على الخصوص لما يأتي:

- عدم مساواة مداخيل الولايات، - عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا القانون، - عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية، - التبعات الناجمة عن التكفل بحالات القوة القاهرة ولاسيما منها الكوارث الطبيعية أو الأضرار كما هي محددة في القانون، - الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا. - نقص القيمة للإيرادات الجبائية الولائية لاسيما في إطار التشجيع على الاستثمار.."، كما نصت المادة155 التي تليها على مساهمات الدولة في نفقات التجهيز، وعليه نرى أن المخصصات والإعانات من الأساس مصدرها الدولة، لكن كذلك كما رأينا بالنسبة للبلدية، نجد صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية له مساهمة كبيرة في هذا الجانب سواء بالنسبة للتخصيص الإجمالي للتسيير المجسد في عمليات منح معادلة التوزيع المتساوي، تخصيص الخدمة العمومية، اعانات استثنائية، إعانات التكوين والدراسات والبحوث، أو التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار المجسد في كل من إعانات التجهيز، ومساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل، وكذلك في ضمان التقديرات الجبائية إذ يعوض الصندوق ناقص القيمة في الموارد الجبائية بالنسبة لمبلغ التقديرات، وهذا فضلا على باقي المهام التي يقوم بها للجماعات المحلية والمدرجة في المادة5 من المرسوم التنفيذي رقم14-116 المتعلق به، وقد بينا سابق أن صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية إنما يجمع المهام المتعلقة بكل من صندوق التضامن وصندوق الضمان المنصوص عليهما والذي في قانون الولاية ضمن المواد176 إلى179 منه.

ثانيا- تحليل أحكام مصادر تمويل الجماعات المحلية وأهم الإشكالات المرتبطة بذلك:

من بعد عرض مصادر تمويل الجماعات المحلية فيما سبق، يبدو تراكم العديد من الإشكالات ذات طبيعة متعددة لا نستطيع حصرها في هذه العجالة، لكن نقدم منها القليل فيما يلي:

1- تحليل أحكام مصادر تمويل الجماعات المحلية:

رأينا في عرض مصادر تمويل الجماعات المحلية جملة من الأحكام القانونية، وهذه الأحكام رغم تعددها تبدو غير منسجمة وغير دقيقة، إذ رغم أنه لكل من البلدية والولاية قانون خاص بها، إلا أن مصادر مالية كل منهما يعود إلى أحكام ترتبط بمالية الدولة، أهمها بالطبع القوانين الجبائية أو الضريبية، كما سبق عرضها أعلاه، فهذه الأخيرة تخصص جانب من نصوصها الموسعة إلى الجباية المحلية بشكل مخصص لها دون سواها أو بارتباطها مع الدولة على شكل ضرائب مشتركة في توزيع حصصها، فضلا على أن هذه الضرائب غير محددة من حيث طبيعتها وتعدادها ومن حيث سندها، فمن المعلوم أن الضريبة حتى وإن كانت بدون مقابل ومصدرها هو الإلتزام القانوني، إلا أنه لا تخلو أي ضريبة من مبرر أو حكمة، ويكون في الأساس مبرر الضرائب المحلية هو الإرتباط بالجماعة المحلية من حيث الإقليم إذ معظم الضرائب المحلية تستند إلى إقليم الجماعة المحلية من قبيل ضرائب العقار(الرسم العقاري، التطهير، السكن، الإقامة)، أو على النشاط داخل إقليم الجماعة المحلية وتحقيق رقم أعمال عليه(الرسم على النشاط المهني، الرسم على القيمة المضافة في العمليات التي تتم داخل الإقليم...عقود التعمير...)، أو على تراكم الثروة داخل الإقليم، وهكذا، فهذه المبررات أو المعايير من شأنها أن تضع لنا تعداد ضرائب منطقي للجماعة المحلية وبالطبع يتفاوت هذا التعداد ما بين البلدية والولاية بحسب وظائف ومهام كل منهما وقد رأينا أن الضرائب المتعلقة بالولاية تقل بكثير عن تلك المخصص حصيلتها للبلدية، وسنسحب الحكم على باقي المصادر المالية المحلية والتي أهمها أملاك الجماعات المحلية، فهذه الأخيرة كذلك ليس لها أحكام خاصة بها، فالأحكام العامة تكاد تنزع عنها أي خصوصية إذ رأينا أن قانون الأملاك الوطنية ينظم بشكل كبير فضلا على أملاك الدولة كل من أملاك البلدية وأملاك الولاية، وهذا في غياب أي أحكام خاصة لهذه الأملاك خاصة في تكوينها وتسييرها، فإذا أردنا أن نحرر خاصة البلدية ونجعلها أكثر حرية وقرارا، فعلينا أن نقلل إلى حد كبير من إرهاقها بالوظائف ذات الطبيعة الإدارية، ونطلق يدها في الوظائف

ذات الطبيعة التنموية والمردودية المالية والإقتصادية، وهذا يعني أن تستغل أملاكها فيما يحقق ذلك، سواء بشكلها الحر، أو عن طريق استغلالها في مشاريع استثمارية، وتبقى فكرة المخصصات والإعانات موجهة بالشكل الكبير إلى موضوع التسيير فضلا على أن الجهة المصدر لذلك، وحتى وإن كانت الدولة فهي صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وهذا الصندوق وكأنه وصي على الجماعة المحلية وهو الذي يغل يدها على استقلالية المصدر المالي كما يمارس عليها نوع من الرقابة إذ يتدخل في الوساطة البنكية للقروض، والتكوين والبحث والدراسات وغيرها، كما يلاحظ أن طبيعته القانونية من كونه مؤسسة عمومية ذات طبيعة إدارية تضعه أبعد ما يكون عن المشاريع الإستثمارية والمالية بما فيها القروض، هذا التحليل البسيط يقودنا إلى جملة إشكالات مختلفة الطبيعة، نعرض أهمها فيما يلي:

2- الإشكالات المرتبطة بالقانون وما يوصى به بشأنها: رأينا أن الأحكام القانونية المنظمة للمصادر المالية للجماعات المحلية يغلب عليها الطابع العام، وهذا يجعل من هذه الأحكام بعيدة كل البعد عن إحكام وضبط القواعد التي تخص الموارد المالية للجماعات المحلية، فالقانون الضريبي بكلما تضمنه من حصر الأوعية الخاضعة للضريبة، وأسس وأسعار الضريبة، وجملة التخفيضات والإعفاءات المقررة لعديد الأسباب، السياسية والإجتماعية، والإقتصادية، الثقافية وحتى تلك المرتبطة بطبيعة المكلف وغيرها، يرهق الضريبة المحلية ويثقلها بأعباء تهدد ملائمتها وفرتها، هذا فضلا على أن الجهاز المكلف بتنفيذ أحكام هذه الضرائب هو غير الجماعات المحلية وهو جهاز ذو طبيعة إدارية يتخلله في تطوره ونمطه ثقل البيروقراطية فضلا عن تخلل جذور الفساد فيه، وهذه كلها عيوب مرتبطة بهذه الأحكام وتتحملها الضريبة المحلية، وما يقال عن قانون الضرائب يقال أيضا عن قانون الأملاك الوطنية، فمن المفروض أن العمليات التي تتعلق بأملاك الجماعات المحلية تتنوع وتكون أقرب منها إلى الجانب الإقتصادي المالي والتنموي، وهذا يعني ألا تخضع هذه العمليات إلى قانون الأملاك الوطنية سوا أكانت عمليات على الأملاك العمومية أو على الأملاك

الخاصة، ففي فرنسا ما فتئت الجماعات المحلية تستقل بتسيير أملاكها وتحسين ماليتها المحلية، ونجد القانون رقم88-13 المؤرخ في ... موضوعه تحسين اللامركزية التي يجب أن توسع إلى الجوانب المالية، فقضاء مجلس الدولة كرس من قبل هذا القانون تخفيفا من وطأة مبدأ عد المساس بالمال العام بما فيه المال العام للجماعات المحلية، إذ اقر لهذه الجماعات الحق والحرية في البحث عن المردودية المالية لأموالها وحتى وإن كانت عامة، فضلا عن تحرير هذه الأموال لجعلها تتسع في المجال الإقتصادي والتنموي، وفي الجزائر الجماعات المحلية مدعوة لدور أكبر، وأن تكون جزء من الشراكة ما بين القطاع العام والقطاع الخاص، وأن تكون جزء من منظومة الإستثمار، وبالتالي يكون من الأجدر أن تخصص أحكاما خاصة بالمالية المحلية، على سبيل قانون أملاك الجماعات المحلية، وقانون الجباية المحلية، وغيرها من الأحكام التي تنهض بهذه المالية.

3- الإشكالات العملية: هناك العديد من الإشكالات العملية، بدء من مشاكل التحصيل وقلة مردوديته فضلا على ضعف بعض الضرائب المخصصة للجماعات المحلية وزيادة تكاليفها، وعدم تطهير أوعيتها من قبيل كل الرسوم المتعلقة بالعقار، وأهمها الرخص، والرسم العقاري وضريبة الثروة، فهذه الضرائب تستند إلى العقار والوضع القانوني والتقني للعقار ما زال يتخبط وبعيد عن الضبط العقاري والعمراني، وغياب كلي لحصر أملاك الجماعات المحلية وضبطها وجردها التعريف بها في السجل العقاري وإنشاء سندات إثباتها وأهمها الدفتر العقاري، فضلا على أن تسيير المحفظة العقارية للبلديات عرف تراكم العديد من الإشكالات وأن سجلات هذه الجماعات المحلية لا تحصر إلا القليل من أملاكها وإذا كان هذا حال الأملاك فكيف بحمايتها وكيف بتسييرها ومن هو الجهاز المتخصص الذي يسيرها ويبحث عن تثمينها، زيادة على إشكالات خلط الوظائف وتداخلها والتي جاءت ضمن قوانين الجماعات المحلية، والتي انعكست سلبا على المالية المحلية، وربما في هذا الشأن يكون للمشروع الذي يسعى المشرع إلى إصداره والمتعلق بقانون البلدية وقانون الولاية، أثر في

توضيح الوظائف والمسؤوليات وإعطاء الجماعات المحلية أكثر حرية واستقلالية خاصة في الجانب المالي والتنموي على غرار الجماعات المحلية في الدول المتقدمة ومنها فرنسا.

خاتمة

يمكن أن نصل في الأخير إلى جملة من النتائج والتوصيات نوردها فيما يلي:

النتائج

تتعدد المصادر المالية لكل من البلدية والولاية إذ تتكون من الجباية المحلية، ومداخيل أملاك الجماعات المحلية، ونواتج إستغلال مرافقها وخدماتها الخاصة، فضلا على الإعانات والتخصيصات.

تستند هذه المصادر إلى أحكام عامة لا تراعي خصوصيتها، إذ في الجباية نجد مصدرها هو قوانين الضرائب، وهذه القوانين إنما تؤطر في الأساس الضريبة العامة وتضمنت بعض أحكام الضريبة المحلية.

التوصيات

– إصدار قانون مستقل يتعلق بالجباية المحلية، لا يتضمن فقط تعداد عناصر الجباية المحلية، بل يمتد إلى عناصر الضرائب، وجهاز التحصيل المحلي، فضلا على العقوبات والغرامات.

– إصدار قانون مستقل يتعلق بأملاك الجماعات المحلية يتضمن على الخصوص حرية تسييرها وتطور مركزها القانوني وتوسيع نطاق تدخلها المالي والقانوني حتى يتم إبرام العقود أكثر تعقيدا من قبيل العقود الإحتكارية، والشراكة مع القطاع الخاص، وهي عقود تتطلب استخدام التقنيات التعاقدية المبتكرة والشاملة، مثل الحوار التنافسي والتفاوض المباشر والمبادرة الخاصة لاسيما المتعلقة بالمشاريع ذات الطابع المعقد.

– إصدار أحكام تضبط وضع الجماعات المحلية وتحدد وظائفها بدقة، وأجهزتها وحدود سلطتها ومسؤوليتها، والأهم علاقتها بالدولة وبالوظائف التي تعود لها.

هوامش

[i]– الأمر رقم 76–101، المؤرخ09ديسمبر سنة، يتضمن 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة

[ii]– الأمر رقم76– 102، المؤرخ09ديسمبر سنة1976، يتضمن قانون الرسوم على رقم الأعمال

[iii]– الأمر رقم76– 103، المؤرخ09ديسمبر سنة1976، يتضمن قانون الطابع

[iv]– الأمر رقم76– 104، المؤرخ09ديسمبر سنة1976، يتضمن قانون الضرائب غير المباشرة

[v] الأمر رقم76–105، المؤرخ09ديسمبر سنة1976، يتضمن قانون التسجيل

وهذه النصوص تم إنشائها وإصدارها وتقنينها بموجب الأمر 75–78، المؤرخ في30 ديسمبر1975، يتضمن الموافقة على القوانين الجبائية، ج ر عدد104 سنة1975.

[vi]– تم إلغاء هذا الصندوق وتعويضه بصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وهذا بموجب المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم14–116، المؤرخ في24 مارس سنة 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره. ج ر عدد19 سنة 2014.

[vii]– هي عبارة عن رخص وشهادات التعمير، منصوص عليها ضمن القانون 90–29 مؤرخ في اول ديسمبر سنة1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير معدل ومتمم ج ر عدد ...، ومنصوص عليها بالتفصيل ضمن المرسوم التنفيذي رقم15–19، مؤرخ في 25 يناير سنة2015، يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد52.

[viii] – ج ر عدد52 سنة1990.

[ix] – ج ر عدد44 سنة2008.

[x]– نجد المرافق المحلية هنا تسير وفق المواد151 وما يليها من قانون البلدية، كما نجد الخضوع أيضا لأحكام المواد المتعلقة بتفويضات المرفق العام ضمن المرسوم الرئاسي رقم15–247 المؤرخ في16–09–2015، والمرسوم التنفيذي رقم18–199، المؤرخ في ...، المتعلق ب.....

[xi]– الطبيعة القانونية لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، هو أنه مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، كما قررت المادة2 من المرسوم التنفيذي رقم14–116،

[xii] – ج ر عدد43 سنة2023.

[xiii] – يمكن أيضا في إطار الأحكام الجديدة للبلديات أن تستفيد من مختلف العمليات المصرفية ذات الصبغة الإسلامية المستحدثة مؤخرا(المرابحة، المضاربة، الإجارة، الإستصناع، السلم,,,)