

# الإصلاحات المالية والجباية المحلية

مجلس الأمة، 31 مارس 2003

## **الإصلاحات المالية والجبائية المحلية**

**مجلس الأمة، 31 مارس 2003**

## الفهرس

7	- تقديم
	- كلمة الإفتتاح للسيد لزهارى بوزيد، رئيس لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الأمة،
11	المشرف على تنشيط الندوة
	- محاضرة السيد دحو ولد قابلية، الوزير المنتدب لدى وزير الدولة، وزير الداخلية
15	والجماعات المحلية، مكلف بالجماعات المحلية
	- محاضرة السيد محمد عبو بوبربالة، المدير العام للضرائب بوزارة المالية حول:
17	"الإصلاح الضريبي"
	- محاضرة السيد الطيب ماتلو، عضو مجلس الأمة حول:
46	"نظرة المنتخب لإصلاحات المالية المحلية من التسيير المحلي الراشد"
52	- المناقشة العامة
89	- اقتراحات وتوصيات

## تقديم:

إذا كانت اللامركزية الإدارية بصفة عامة واللامركزية الإدارية المحلية - الاقليمية بصفة خاصة من المقومات الأساسية والحيوية للحكم الصالح والإدارة الرشيدة في الدولة المعاصرة،

وإذ بات من المسلمات الفكرية والعلمية في مجال علم التنظيم الشامل - الكلي وفي عالم النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية المقارنة، أن نظام الحكم المحلي الصالح أو الإدارة المحلية الرشيدة بمفهومها الصحيح المحدد والواضح وبعمليات التحكم في تنظيمها وتسييرها ومراقبتها بكل كفاءة وفاعلية هي من التحديات الكبرى التي تضغط باستمرار وبقوة على كل الأنظمة والدول،

فإن قضية التمويل المحلي الذاتي المستقل للهيئات المحلية تعد من أكبر التحديات والرهانات التي تواجه أنظمة الحكم المحلي أي اللامركزية المحلية - الاقليمية ومن بينها نظام الإدارة المحلية في الجزائر، حيث أحيانا ما تصعب وتتعدد عملية التحكم في الجدلية بين مبدأ استقلالية الهيئات المحلية قانونيا وإداريا، وماليا في حدود النظام القانوني للرقابة الوصائية في الدولة. هذا المبدأ الذي يقضي بحتمية أن تكون موارد ومصادر التمويل المحلي المحلية

الذاتية الداخلية والخارجية مستقلة ومحلية، لضمان تحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية والإدارية لنظام اللامركزية المحلية أي للهيئات أو الجماعات المحلية وفي نطاق مبدأ الاستقلالية.

ماواجه هذه الجدلية هو مشكلة التمويل والموارد المحلية المتجسدة في ضعف وانعدام الموارد المالية المحلية - الذاتية - الداخلية والخارجية معا بصورة تجعل مجالس تسيير وإدارة الجماعات المحلية مشلولة وعاجزة عن المحافظة على الاستقلالية المالية والإدارية للإدارة المحلية أولا، وعاجزة عن الاضطلاع بوظائفها ومهامها بما يحقق وينجز الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية التي تبرر وجودها ثانيا.

والدولة الجزائرية التي تعيش مخاض هذه الجدلية بتفاعل نقيضيهما السالفي الذكر، يعي نظامها الوطني جيدا ومنذ البداية قوانين وافرازات هذه الجدلية الملازمة لسياسة اللامركزية المحلية، ولذلك تعددت المحاولات والإصلاحات والاجتهادات للتحكم فيها بهدف الوصول إلى الحل - البديل الأفضل في عملية التمويل المحلي للهيئات المحلية (الولايات والبلديات).

ومجلس الأمة الذي أعتمد استراتيجية النشاط العام الثقافي والفكري لفتح منابر الحوار والاجتهاد والاهتمام بالقضايا الوطنية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والقانونية والإدارية، ساهم ويساهم بواسطة هذه الديناميكية إلى جانب دوره الأصيل والفاعل

بواسطة وظيفتي التشريع والرقابة البرلمانية الدستوريتين، في التفكير في أساليب التحكم في مشكلة جدلية عملية التمويل المحلي في الجزائر.

وإذا كان مجلس الأمة قد نظم ندوة فكرية بتاريخ 17 أكتوبر 2002، حول موضوع «مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة»، حيث تم التعرض إلى العديد من الجوانب والقضايا المتعلقة بنظام الإدارة المحلية في الجزائر بالدراسة والتحليل والنقاش، فإن الندوة الفكرية التي نظمها مجلس الأمة في 31 مارس 2003 حول موضوع: «الإصلاحات المالية والجباية المحلية» تندرج وتصب في مسار الاجتهاد والبحث عن الحل السليم والأفضل لمشكلة التمويل المحلي للإدارة المحلية في الجزائر، ولا سيما أن ذلك يتصادف ويتزامن مع الشروع في عملية إصلاح الإدارة المحلية، وتحضير ميزانية سنة 2004، التي ناقشها البرلمان بغرفتيه وصادق عليها خلال دورة الخريف لهذه السنة (2003).

وقد جرت وقائع أشغال هذه الندوة الفكرية برعاية وحضور السيد عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة، كما حضرها جمع من رجال السياسة والدولة والجامعة وإطارات الأمة وأعضاء البرلمان ونساء ورجال منظمات المجتمع المدني.

وقد نشط هذه الندوة الأستاذ الدكتور بوزيد لزهاري، رئيس لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الأمة، وتدخل فيها كل من السادة:

- دحو ولد قابلية، الوزير المنتدب لدى وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية، مكلفا بالجماعات المحلية،
- محمد عبدو بودربالة، المدير العام للضرائب بوزارة المالية،
- الطيب ماتلو، عضو مجلس الأمة.

كما ساهم في المناقشة العامة في هذه الندوة عدد من السادة الحضور بتدخلات قيمة أكملت وأثرت الموضوع، وذلك وفق الترتيب التالي:

**أولاً:** كلمة السيد بوزيد لزهوري

**ثانياً:** محاضرة السيد دحو ولد قابلية

**ثالثاً:** محاضرة السيد محمد عبدو بودربالة

**رابعاً:** محاضرة السيد الطيب ماتلو

**خامساً:** وقائع المناقشة العامة

**سادساً:** اقتراحات وتوصيات الندوة

## كلمة السيد نزهاري بوزيد

رئيس لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الأمة  
المشرف على تنشيط الندوة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

السيد رئيس مجلس الأمة،  
السادة أعضاء الحكومة،  
السادة مسؤولي وأعضاء المجلس الشعبي الوطني،  
زميلاتي، زملائي أعضاء مجلس الأمة،  
السادة أعضاء المجلس الدستوري،  
السيدة رئيسة مجلس الدولة،  
السيد ممثل الرئيس الأول للمحكمة العليا،  
السادة ممثلي المجلس الاقتصادي والاجتماعي،  
السادة رؤساء المجالس الشعبية الولائية،  
السادة رؤساء البلديات،  
السادة الأمناء العاميين للبلديات،  
زملائي أساتذة الجامعات،  
زملائي نقباء المحامين والمحامين،  
السادة ممثلي هيئات الدولة المختلفة،  
السادة ممثلي هيئات المجتمع المدني المختلفة،  
السادة الحضور،

أرحب بالجميع في رحاب مجلس الأمة وأشكركم على تلبية الدعوة. ندوتنا اليوم تندرج إخواني في إطار الندوات الفكرية التي دأب مجلسنا على تنظيمها؛ هذه الندوات التي مست وستمس مواضيع لها علاقة مباشرة بمهمته التشريعية، بمعنى مواضيع يجري التفكير في التشريع فيها أو مواضيع يجري التفكير في تعديلها لعدم تماشيها مع متطلبات المرحلة ورغبات المجتمع. وندوة اليوم تمس موضوعا مهما وهو موضوع الإصلاحات المالية والجباية المحلية.

فالجميع متفق اليوم على أن مطالب اقتصاد السوق والتعددية السياسية ورغبات المواطنين تفرض إصلاحا عميقا للمنظومة التشريعية المتعلقة بالبلدية والولاية، وبطبيعة الحال المالية المحلية التي هي في عمق ذلك الإصلاح، لأن المال هو العصب لتنفيذ أي سياسة.

كما أن الجميع يتفق أيضا على أن الجماعات المحلية لا يمكنها أن تقوم بدورها كاملا في ظل الحالة الراهنة لماليتها التي يميزها نقص المواد وسوء تنظيم وتوزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي للدولة.

والحقيقة أن مسألة إصلاح المالية المحلية ليست بالجديدة فقد نص عليها الأمر المتضمن قانون المالية لسنة 1973 في المادة 91 منه وتكررت منذ ذلك الحين وقد تكونت الكثير من اللجان وأفواج العمل وأعدت الكثير من مشاريع الدراسات، لكن الأمر كان يؤجل دائما.

لكن أظن أن الظروف أصبحت الآن مواتية لتناول الموضوع من جديد.

ولمعرفة المزيد حول الموضوع، يستضيف مجلس الأمة السادة:

- دحو ولد قابلية، الوزير المنتدب لدى وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية، مكلف بالجماعات المحلية.

- محمد عبدي بودربالة، المدير العام للضرائب بوزارة المالية (الجباية المحلية).

- الطيب ماتلو، عضو مجلس الأمة.

## محاضرة السيد دحو ولد قابلية

الوزير المنتدب لدى وزير الدولة، وزير الداخلية  
والجماعات المحلية، مكلف بالجماعات المحلية

تجد الجماعات المحلية نفسها اليوم أمام مشاكل مالية صعبة لا يمكن تفاديها، تمنعها من تأدية مهامها بصفة لاثقة، كونها تتمتع بميزانيات مصدرها الأساسي، أكثر من 90%، موارد من أصل جبائي.

لكن حان الأوان لتدرك الجماعات المحلية أن الحل يكمن في مطابقة الموارد والمهام المنوطة بها.

### المعطيات العامة

تشكل الأموال المحلية من سبعة (07) رسوم تخصص في مجملها للجماعات المحلية وسبعة (07) أخرى تخصص لها جزئيا.

بلغ مجمل هذين النوعين من الرسوم 90 مليار دينار سنة 2000، بارتفاع يقدر بملياري دينار سنويا.

لكن في الحقيقة، هناك ثلاثة (03) رسوم فقط تشكل أهم المداخل الجبائية تستفيد منها البلديات، يتعلق الأمر بالرسم على النشاط المهني والدفع الجزافي والرسم على القيمة المضافة التي تشكل كلها نسبة 95% من المداخل الجبائية المحلية المقدرة بـ 23.8 مليار دينار موزعة بنسبة 65% بالنسبة للبلديات و 30% بالنسبة للولايات و 5% بالنسبة للصندوق المشترك ما بين الجماعات المحلية.

وانطلاقا من هنا، كان ينبغي على الدولة البحث عن وسائل تحسين الموارد

المحلية، حيث انتهت الدراسة المباشرة في هذا المجال إلى اقتراح إعادة ضبط الأموال المحلية وبالتالي ضبط اصلاح جبائي حقيقي.

## الإصلاح الجبائي:

**تدفعنا دراسة ملف اصلاح الجبائية العامة إلى المطالبة بـ:**

(1) البحث عن توازن أحسن للنسب المطبقة بين الدولة والجماعات المحلية مثل:

– الرسم على الذبح الذي توجه نسبة 70% منه إلى البلديات و30% إلى صندوق الحماية والصحة الحيوانية، على أن تبقى نجاعة هذا الصندوق غير مؤكدة.

– الضريبة على الملكية التي لا تعود منها إلا نسبة 20% فقط إلى البلديات، الشيء الذي جلب إلى الجماعات المحلية مداخيل اجمالية ضعيفة تقدر بـ 8 ملايين دينار سنة 2000.

فإذا كانت نسبة 60% التي تعود للدولة لا تستدعي الملاحظة، فإن 20% المخصصة للصندوق الوطني للسكن تبقى محل جدال، على كل حال ينبغي النظر في رفع حصة البلديات.

– الرسم على البيئة الذي يعرف توزيعه فرقا هاما وغير مبرر بين البلدية (20%) والصندوق الوطني للبيئة (50%)، الشيء الذي يستدعي بطابعة الحال رفع النسبة المخصصة للبلدية.

(2) تحكّم أحسن في إنشاء الضريبة ومجهود أكبر للحصول

في الحقيقة، دون مراعاة طابعها التافه، تعاني الرسوم المحلية من عدم تناسق في تأسيسها وتحصيلها.

ففي هذا الإطار، تم توقع تسوية، ينبغي أن تعتنى بما يلي:

- الرسم على الإقامة الذي يبقى أساسه وتحصله معدومين،
- قسيمة السيارة التي تتميز بتحصل جد ضعيف،
- الرسوم علي اللافتات والشعارات واللوائح الإشهارية والصفائح المهنية التي يعتبر منتجها معدوم للغاية.
- الرسم العقاري على الممتلكات المبنية (5%) وغير المبنية (10%) الذي يعرف نقصين هما: نسبة ضعيفة وتحصل غير كافي.
- الرسم العقاري على الأراضي الفلاحية الذي حددت نسبته بـ 3% فقط والذي لم يجلب أي شيء لأن تطبيقه لم يثبت.
- وعليه تم وضع مخطط بهدف تدعيم الوسائل المالية للجماعات المحلية وبالتالي تمكينها من مواجهة خاصة ما يلي:
- خلل مالي حاد ذو طابع هيكلي، هو المتسبب في ديون البلديات والمقدر بـ 22 مليار دينار في عام 2000 والذي تم امتصاصها بفضل مساهمة الدولة.
- حاجيات متصاعدة في مجال الخدمات العمومية.
- ضرورة التزود بوسائل بشرية ومادية تتماشى ومتطلبات تسيير راشد وعصري يترجم بوضع هياكل تنظيمية جديدة وقوانين لمستخدمي البلديات وكذا تكوينهم؛
- وعليه تم التفكير في:
- أ) إعادة موازنة نسب التخصيص بين الدولة والجماعات المحلية، أو الشروع، في هذه النقطة بالذات، في تزويدات تعويضية سيما من الرسم على القيمة المضافة أو من تخفيضات الضرائب.**
- ب) القيام بتحويل الاعتمادات بهدف مواكبة تحويلات الاختصاص التي، بالرغم من مساهمة الدولة، تجلب تمويل إضافي يفسر بما يلي:**

- تزويد الحرس البلدي بمقرات، وسيارات والوقود،
  - تزويد المطاعم المدرسية بالمحلات والمستخدمين،
  - ضمان القيام بالصيانة والتدفئة والإنارة والحراسة والترميم والبوابة للمؤسسات المدرسية زيادة على هذا المجهود الرامي إلى تدعيم وسائل التمويل،
  - تقرر النظر في إمكانية إعادة بعث و/أو انشاء رسوم محلية جديدة مثل:
  - تعميم الرسم على السكن على جميع البلديات،
  - إحداث طوابع على الوثائق والعقود الإدارية،
- اقتطاع لفائدة البلديات حصة من:

- طوابع البطاقات الرمادية ورخص السياقة.
- الرسوم المحصلة من قبل مؤسسة تسيير المصالح المطارية على مستوى المطارات، بالنظر إلى الإزعاجات التي يسببها الضجيج.

### حقوق التحويلات المقارية

#### إحداث حقوق ثابتة على:

- العمليات التجارية المرتبطة بالأسواق الثانوية للسيارات
  - رخص حفلات الزواج،
  - الأسواق الأسبوعية.
  - إحداث رسم على الحفلات والتظاهرات الرياضية
- أخيرا، ينتظر بذل مجهود إضافي، يعتبر كسياسة جديدة تحدث وتعزز وتثمن الثروة المحلية.

تلكم هي أفكار وزارة الداخلية والجماعات المحلية حول إصلاح المالية المحلية.

## محاضرة السيد / محمد عبدو بودريالة

المدير العام للضرائب بوزارة المالية

### الإصلاح الضريبي

على غرار الكثير من الدول الفيدرالية والاتحادية، فإن الموارد المالية المحلية بالجزائر مازالت تشكل حاليا محورا للاهتمام والعناية.

وفي هذا الصدد وفي ظل التحولات الكبرى التي تعرفها بلادنا، فإن إعادة تحديد العلاقات وكذلك المهام المنوطة بالدولة والمجموعات المحلية مازالت تخضع حاليا إلى جدال عمومي واسع.

وفي هذا السياق، فإن موضوع المالية المحلية، يحتل في ظل مشروع إصلاح هيكل الدولة، مكانة مركزية ضمن أفكار هذه الدراسة الحالية المتعلقة بالسياسة العامة المعتمدة والتي ترمي إلى تحقيق لامركزية أوسع، وإلى مهام جديدة أو تقاسم في المهام بين الدولة والمجموعات المحلية نتيجة للآثار المترتبة عن الإصلاح الضريبي.

إن هذه الإدارة التي تجسدها السلطات العمومية، تجعلنا نركز على تمويل اللامركزية حيث يحتل القانون الضريبي مكانة جد مهمة.

وهكذا، فإن الإشكالية المالية المحلية، تطرح نفسها على أساس توخي عادل للموارد بين الدولة والمجموعات المحلية، على نحو يجعلها تتكفل بصفة فعالة بالمهام المسندة لها، وعلى هذا المنوال، فإنني أسعى من خلال تدخلي هذا أن

أوضح أنواع الضرائب المخصصة للجماعات المحلية وآفاق تطورها.

وتوضيحا لذلك، سيرتكز بحثي على النقاط التالية:

**أولاً - تقديم النظام الحالي**

**ثانياً - التقدير**

**ثالثاً - الآفاق**

**أولاً :**

**تقديم النظام الحالي**

**أ - التقديم**

في ظل غياب تحديد قانوني فإن النظام الضريبي المحلي يمكن أن نحدد تعريفه كمجموعة الضرائب والرسوم المخصصة من طرف المشرع الجبائي لصالح الولايات و البلديات.

إن الطريقة المعتمدة ضمن هذا البحث المفصل، تتمثل في سرد أسماء مختلف الضرائب والرسوم المخصصة للجماعات المحلية.

**ب - الضرائب و الرسوم المخصصة للجماعات المحلية:**

طبقا لمعيار التخصيص، يمكن أن تميز فئتين من الإقتطاعات المخصصة للجماعات المحلية:

**1 - الضرائب و الرسوم المخصصة بكاملها للجماعات المحلية ولمصلحة الأموال**

**المشتركة للجماعات المحلية.**

**أ - الرسم على النشاط المهني (T.A.P).**

إن الرسم على النشاط المهني (T.A.P)، الذي نصّت عليه أحكام قانون المالية لسنة 1996، والذي خلف الرسم على النشاط الصناعي و التجاري (T.A.I.C): يعتمد على رقم المبيعات المحققة بالجزائر من طرف المكلفين بدفع الضريبة الذين يمارسون نشاط تجاري وصناعي أو غير تجاري. إن معدله الحالي يمثل نسبة 02% من مجموع رقم المبيعات.

بصفة عامة، فإن ناتج الرسم على النشاط المهني (T.A.P) يتم توزيعه كآلاتي:

- ولاية : 05,29% .

- بلدية: 00,65% .

#### **مصاحبة الأموال المشتركة:**

- للجماعات المحلية : 50,5% .

غير أنه ونظرا للحالات الخاصة لكل من ولايات الجزائر العاصمة، عنابة، قسنطينة ووهران، ونظرا لخصوصية نسيجها العمراني وضواحيه الذي يتطلب تنظيم تنسيقي خاص فيما يخص إدارة بعض المرافق، فإن الرسم على النشاط المهني (T.A.P) يتم توزيعه كآلاتي:

إن توزيع الرسم على النشاط المهني على مستوى ولاية الجزائر العاصمة، يختلف حسب الدوائر الحضرية والبلديات الأخرى.

#### **في الدوائر الحضرية:**

- الأموال الخاصة لترميم الحظيرة العقارية لولاية الجزائر: 05% .

- ولاية الجزائر (محافظة الجزائر الكبرى، سابقا) : 9,58% .

- الدوائر الحضرية : 88,30% .

- الأموال المشتركة الخاصة بالمجموعات المحلية : 22,5%.
- على مستوى بلديات ولاية الجزائر العاصمة (محافظة الجزائر الكبرى سابقا).
- الاموال الخاصة بترميم الحضيرة العقارية : 05%.
- ولاية الجزائر العاصمة (محافظة الجزائر الكبرى سابقا) : 03,28%.
- البلديات : 75,61%.
- الأموال المشتركة للجماعات المحلية: 22,5%.

### **بالنسبة لولايات عنابة، قسنطينة وهران :**

- الأموال الخاصة من أجل ترميم الحضيرة العقارية : 05%.
- الولاية: 03,28%.
- البلديات: 75,61%.
- الأموال المشتركة الخاصة بالجماعات المحلية: 22,5%.

### **ب - الدفع الجزافي (V.F).**

يقع الدفع الجزافي على عاتق الأشخاص المادية والمعنوية والهيئات المقيمة بالجزائر والتي تمارس نشاطا وتدفع الرواتب والأجور، التعويضات والمكافآت. والدفع الجزافي يتكلف به صاحب العمل.

يحسب الدفع الجزافي من خلال تطبيق نسبة 03% على كتلة الأجر، إن الدفع الجزافي يرجع بكامله إلى الجماعات المحلية. فهو يوزع بين الولاية، البلدية و الأموال المشتركة للجماعات المحلية (F.C.C.L) طبقا للكيفيات الآتية:

-بلدية : 30%.

**الأموال المشتركة للجماعات المحلية : 70% ؛**

موزعة كالآتي:

بلدية: 60%.

ولاية: 20%.

**الأموال المشتركة للجماعات المحلية :20%.**

المجموع : 100%.

**ج - الرسم العقاري على الملكيات المبنية (T.F.P.B):**

يطبق هذا الرسم سنويا على الملكيات المبنية على مستوى التراب الوطني، بإستثناء الملكيات المبنية المعفية صراحة.

يحدد هذا الرسم عن طريق تطبيق معدل 03 % على أساس القاعدة الخاضعة للضريبة الناتجة عن القيمة الإيجارية الضريبية للمتر المربع المتعلقة بالملكية المبنية على المساحة الخاضعة للضريبة، مع خصم تخفيض الضرائب المنصوص عليها بهذا الصدد.

إن القيمة الإيجارية، قد عرفت مع قانون المالية 2002 زيادة بنسبة 10%.

إن الناتج المتعلق بالرسم العقاري على الملكيات المبنية يخصص بكامله إلى البلدية.

**د - الرسوم العقارية على الملكيات غير المبنية (T.F.P.N.B)**

يطبق هذا الرسم كل سنة على الملكيات غير المبنية مهما كانت طبيعتها بإستثناء التي تعفى من الرسم صراحة.

إن أساس هذه الضريبة تقدر طبقاً لمنتوج القيمة الإيجارية للملكيات غير المبنية التي تقدر بالميترات المربعة أو بالهكتارات حسب الحالة بالنسبة للمساحة الخاضعة للضريبة، طبقاً لنفس المبدأ المعتمد من طرف الرسم العقاري على الملكيات المبنية.

يحدد الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية (T.F.P.N.B) عن طريق تطبيق المعدل الآتي:

- 05% بالنسبة للملكيات الموجودة ضمن المناطق غير العامرة أما بالنسبة للملكيات الموجودة ضمن المناطق العامرة فإن المعدلات تحدد كالتالي :

- 05% إذا كانت المساحة تساوي أو تقل عن 500 م<sup>2</sup>.

- 07% إذا كانت المساحة تقدر بأكثر من 500 م<sup>2</sup> أو تساوي أو تقل عن 1000 م<sup>2</sup>.

- 10% إذا كانت المساحة أكثر من 1000 م<sup>2</sup>. بالنسبة للأراضي الفلاحية، فإن المعدل الواجب التطبيق هو 03%.

إن ناتج الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية مخصص بالكامل إلى ميزانيات البلديات المعنية.

### **ع - رسم الإسكان:**

يطبق رسم الإسكان على الولايات الآتية فقط وهي: الجزائر العاصمة، وهران، عنابة، قسنطينة.

إن رسم الإسكان قد إمتد بمقتضى قانون المالية لسنة 2003 إلى جميع البلديات لمقرات الدوائر الرئيسية الحضرية. إن ناتج هذا الرسم مخصص بالكامل إلى صيانة الحضائر العقارية للبلديات والولايات، ، فتعريفته تقدر كالتالي:

300 دج بالنسبة للعمارات ذات الطابع السكني.

1200 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع التجاري، غير التجاري، الحرفي و غيرها من النشاطات الأخرى.

### **ض - الرسم المتعلق بإزالة القمامات المنزلية لسكان:**

إن رسم إزالة القمامات المنزلية يحدد سنويا بإسم مالكي السكن أو المنتفعين به، و يوجه لصالح البلديات التي تقوم بالتكفل بإدارة مصلحة إزالة القمامات المنزلية بصفة منتظمة.

إن مبلغ هذا الرسم قد حدده قانون المالية قبل فاتح جانفي 2002. والجديد الذي جاء به، يكمن في تقدير المبالغ المحتملة على سبيل المثال لا الحصر والتي يجب تحديدها عن طريق مداوات المجلس الشعبي البلدي.

قدرت هذه المبالغ كالآتي:

من 500 دج إلى 1000 دج للمحل الواحد ذي الطابع السكني.

من 1000 دج إلى 10000 دج للمحل ذي الطابع المهني، تجاري، حرفي أو مماثل.

من 5000 دج إلى 20000 دج بالنسبة لقطعة أرض مهياة للإصطياف وإيواء العربات.

من 10000 دج إلى 100000 دج بالنسبة لقطعة أرض ذات النشاط الصناعي والتجاري، الحرفي غير التجاري أو نشاط مماثل ينتج كميات من النفايات أكثر من الفئات المذكورة أعلاه.

إن نتائج هذا الرسم تدفع بالكامل إلى البلدية.

### **ل - رسم الإقامة:**

لقد أعيد إدخال هذا الرسم في سنة 1998 لصالح البلديات أو مجموع البلديات

المصنفة كمحطات سياحية أو مناخية أو حمامات معدنية سياحية أو محطات سياحية مختلطة.

يطبق هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين داخل البلدية وعلى الذين لا يملكون تأشيرة إقامة، إن يجب عليهم دفع رسم عقاري للبلدية المعنية.

إن تعريف هذا الرسم يحسب بالنسبة لكل شخص و يومياً، إن لا يمكن أن يتعدى 10 دج لكل شخص على الأقل أو 20 دج على الأكثر و 50 دج بالنسبة لكل عائلة.

### ن - الرسم الخاص على الرخص العقارية

لا يتم إصدار الرخصة العقارية إلا إذا تم دفع الرسم المسمى «الرسم على الرخص العقارية»، وذلك بمقتضى أحكام المادة 55 من قانون المالية لسنة 2000.

يدفع هذا الرسم عند إصدار الرخص والشهادات المقررة؛ مبلغ الرسم يتغير حسب طبيعة العملية كالآتي:

- رخصة البناء: تعريفه تتراوح ما بين 1500 و 20000 دج.
- رخصة تقسيم قطعة أرض من أجل البناء من 800 إلى 8000 دج.
- التقسيم من أجل الإسكان تعريفه تتراوح ما بين 800 و 4000 دج.
- التقسيم من أجل النشاط التجاري و الصناعي تعريفه من 3000 إلى 8000 دج.
- رخصة التهديم: تحدد التعريفه بـ 100 دج للمتر المربع من المساحة المخصصة للبناء الذي يجب تهديمه.

تحدد تعريفات شهادة الموافقة الخاصة بالتجزئة والعمران كالآتي:

- من 500 إلى 2500 دج بالنسبة للموافقة.
- من 500 دج بالنسبة لشهادة التجزئة و العمران.

إن ناتج هذا الرسم مخصص بكامله إلى البلدية.

## م - الرسم الخاص بالإعلانات والألواح المهنية:

إن هذا الرسم منصوص عليه بمقتضى أحكام المادة 56 من قانون المالية لسنة 2000، إن الرسم المتعلق بالإعلانات و الألواح المهنية محدد حسب مقاييس وطبيعة الإعلان والملصقات أو طبيعة اللوحة المهنية وأبعادها. يقدر هذا الرسم كالاتي:

- بالنسبة للإعلانات المكتوبة على الأوراق العادية، سواء كانت مطبوعة أو مكتوبة بالأيدي، فالرسم يتراوح ما بين 20 و 30 دج.

- بالنسبة للإعلانات المحفوظة والمكتوبة على الورق فإن تعريفها تتراوح ما بين 40 و 80 دج.

- الإعلانات المصبوغة: تعريفها تتراوح ما بين 100 و 150 دج.

- اللافتات المضيئة: تعريفها تحدد ب 200 دج للمتر المربع أو لجزء منه.

- الألواح المهنية تتراوح تعريفها ما بين 500 و 750 دج.

إن ناتج هذا الرسم يخصص بالكامل إلى البلدية، وعليه على قباضي البلديات المختصين إقليميا أن يقيدوا هذا الرسم في الحساب رقم 402-002 الذي يحمل إسم: «الحساب الجاري للبلديات».

**2 - الضرائب و الرسوم التي يخصص جزء منها إلى الجماعات المحلية ولمصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية:**

بعض المنتجات الضريبية الأخرى تخصص إلى الجماعات المحلية وهي:

**أ - الرسم على القيمة المضافة (T.V.A).**

تم إدخال هذا الرسم لتعويض الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج (T.U.G.P) الرسم الوحيد الإجمالي على إنتاج الخدمات (T.U.G.P.S)؛ دخل هذا الرسم حيز

التنفيذ قبل أول أبريل سنة 1992. إن الرسم على القيمة المضافة (T.V.A) يطبق بصفة عامة في عمليات البيع، والأشغال العقارية و الخدمات غير التي تخضع إلى الرسوم الخاصة و على عمليات الإستيراد كذلك.

يطبق هذا الرسم على العمليات السالفة الذكر سواء كانت هذه الأخيرة إعتيادية أو إستثنائية بالجزائر، أما إذا كانت عمليات الإستيراد هذه تتعلق ببعض المنتجات أو الخدمات المعدة للخارج، فإنها بحكم الإقليمية تعتبر خارج مجال تطبيق الرسم على القيمة المضافة.

إن معدلات الرسم على القيمة المضافة الحالية تتحدد كآلاتي:

- معدل عادي 17%.

- معدل منخفض 07%.

إن توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة يتم كآلاتي:

بالنسبة للأعمال المحققة في الداخل:

- الدولة : 85%.

- البلدية: 05%.

مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية: 10%.

بالنسبة للأعمال المحققة ضمن الصادرات:

- الدولة : 85%.

صندوق الأموال المشتركة للجماعات المحلية (F.C.C.L) : 15%.

**ب - الرسم على المسلخ (Abattage).**

فهذا الرسم يحصل لصالح البلديات بمناسبة ذبح وسلخ الأنعام والمواشي:

الخيول، الجمال، الأبقار، الأغنام، والمعز. يقدر مبلغ هذا الرسم حسب وزن لحم الأنعام.

إن التعريف الحالي النافذ للرسم محدد بـ 05 دج للكيلوغرام من اللحم، يخص منه 1.5 دج لصندوق الأموال الخاصة المقيدة في الحساب رقم 070-302 «أموال الحماية الصحية للأنعام»، و المبلغ الباقي 3.5 دج يخص للبلدية.

### **س - الرسم على الذمة المالية (Patrimoine)**

يخضع لهذا الرسم الأشخاص الطبيعية التي تملك عنوانا ضريبيا بالجزائر والتي لها أموالا وحقوقا بالجزائر أو خارجها.

القاعدة الأساسية لحساب هذا الرسم على الذمة المالية تتشكل على القيمة الصافية لمجموع الأموال والحقوق و القيم الخاضعة للضرائب عند كل سنة من فاتح جانفي.

يحدد هذا الرسم عن طريق رسم جدول تدريجي لمجموع الذمة المالية الذي يكون معدله الهامشي أكثر من 5,2% على أساس ضريبي يفوق مبلغ 50 مليون دج.

إن ناتج الضريبة على الذمة المالية يتوزع كالاتي:

- 60% مخصص لميزانية الدولة.

- 20% مخصص لميزانيات البلديات.

- 20% مخصص لحساب التخصيص الخاص المقيد في الحساب رقم 050-302 المعنون «الأموال الوطنية للسكن».

### **د - الدمغة الجبائية على السيارات:**

يخضع لهذا الرسم كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة؛ تعريفته تتغير حسب نوع السيارة وسنة بدأ إستعمالها، حسب جدول يتراوح ما بين 300 دج و 15000 دج.

إضافة للقوانين الجبائية التي تنص على تخصيص بصفة جزئية أو كلية بعض المنتجات الضريبية، لصالح الجماعات المحلية، فإن القانون رقم 01 المؤرخ في 03/07/2001 المتضمن قانون المناجم يخصص كذلك حصصاً ضريبية للجماعات المحلية.

إن ناتج الدمغة يخصص على أساس 80% إلى صندوق الأموال المشتركة للجماعات المحلية.

والـ 20% الباقية تدفع إلى ميزانية الدولة.

### **3 - المنتجات الضريبية المحلية المخصصة للجماعات المحلية بمقتضى قانون المناجم؛**

#### **أ - ضريبة الإستخراج؛**

تحصل هذه الضريبة على أساس جدول مرفق بالقانون المتعلق بالمناجم، وتعتمد على الكمية المستخرجة من المواد الخام، حيث تكون قيمتها الوحودية نسبية بالنسبة إلى قيمة المنتجات المنجمية المتداولة في السوق.

فيما يخص المعادن الثمينة والأحجار الكريمة وشبه الكريمة، فإن الوعاء يتكون من كميات المنتجات المحصل عليه والمعدة للتسويق.

يدفع رسم الإستخراج على أساس تصريح دقيق في تاريخ أقصاه 31 مارس من كل سنة طبقاً للسنة المالية الماضية لقابض الضرائب المختص، يوزع هذا الرسم بنسبة 80% لصالح أموال الذمة المنجمية العامة و الباقي 20% لصندوق الأموال المشتركة للجماعات المحلية.

#### **ب - الرسم على حق إستغلال المساحة المنجمية (taxe superficière).**

يحصل هذا الرسم طبقاً لرسم جدول، حيث يدفعها أصحاب رخص الإستغلال وحائزي سندات الإمتيازات المنجمية.

يدفع الرسم على مساحة الإمتياز إلى قابض الضرائب المختص.

- سواء عند إصدار السند أو عند تجديده بالنسبة إلى عدد الشهور الجارية للسنة المدنية.

- أو في بداية كل سنة مدنية بالنسبة للسنوات المالية الموالية.

يوزع ناتجه بنسبة 50% لصالح أموال الذمة العمومية و 50% لصالح صندوق الأموال المشتركة للجماعات المحلية.

**ج - الضريبة على أرباح المناجم؛ (I.B.M).**

تخضع لهذه الضريبة كل المؤسسات التي تستغل المناجم المعدنية.

إن الضريبة على أرباح المناجم تخضع إلى نفس الشروط الذي تخضع لها شروط التصفية و تحصيل الضرائب على الأرباح لدى الشركات. يحدد معدله بنسبة 33% وهو موزع كآلاتي:

- 30% لصالح ميزانية الدولة.

- 03% لصالح الجماعات المحلية:

تلكم هي الموارد الضريبية المخصصة للجماعات المحلية طبقا للقانون الضريبي وقانون المناجم.

## ح-تطور النظام الضريبي المخصص للجماعات المحلية

معدل التطور (بملايين الدينارات)			
المجموع	الجماعات المحلية	أموال مشتركة لـ: ج م	
%21 +	%13 +	%35 +	سنوات
94641	53371	41214	2002
95722	54943	40779	2001
90737	52982	37755	2000
85257	53427	31886	1999
78562	48040	30522	1998

**ملاحظة :** إن الأرقام الموجودة ضمن هذا الجدول تأخذ بالحسبان الرسم على القيمة المضافة الجمركية والأموال المخصصة للحظائر العقارية لولايات الجزائر العاصمة، وهران، عنابة و قسنطينة.

يتبين من خلال المعطيات الرقمية طيلة السنوات الخمسة الأخيرة (من 1998 إلى 2002)، أن منتج النظام الضريبي المخصص للجماعات المحلية قد سجل تطوراً إيجابياً بنسبة 22% وهذا بالرغم من الإعفاءات العديدة التي منحت في إطار الوكالة الجزائرية من أجل ترقية ومتابعة الإستثمارات (A.P.S.I) التي تحولت حديثاً إلى الوكالة الوطنية من أجل تنمية الإستثمارات (A.N.D.I) وفي إطار الأنسيج (A.N.S.E.J)، إذ بلغت هذه الإعفاءات في 31 ديسمبر 2001، المبلغ الإجمالي المقدر بـ: 50,36 مليار دج.

بالإضافة لذلك، يجدر بنا أن نذكر أنه بالرغم من تخفيض معدل الدفع الجزافي من 06% إلى 03%، وتخفيض الرسم على النشاط المهني من 2,55% إلى 02%، حيث يدفع هذان المبلغان كلية إلى الجماعات المحلية، فإن الإدارة الجبائية قد

إستطاعت أن تحقق التوازن الضريبي فيما يخص الرسوم و الضرائب المخصصة للجماعات المحلية (تقليص أقل من 01% على سبيل المثال في سنة 2002 بالنسبة لـ 2001).

وفي هذا السياق، نذكر على سبيل المثال أنه ورغم التخفيضات التي مست الدفع الجزافي (V.F) والرسم على النشاط المهني (T.A.P)، فإن الجماعات المحلية قد إستفادت من تعويضات معتبرة قدرت بـ: 18,5 مليار دج في سنة 2002 و 22 مليار دج في سنة 2003م.

### ع-نقل ناتج النظام الضريبي المحلي، بالنسبة للنظام الضريبي العادي الخاص بالدولة

بملايين الدينارات)			
سنوات	ضرائب الدولة	ضرائب الجماعات المحلية	% ض.م/ض.د.
2002	493100	94641	19%
2001	409280	95722	23%
2000	366559	90737	25%
1999	342632	85257	25%
1998	343241	78562	23%

يبين هذا التحليل ثقل علاقة المتعلق فإن علاقة ثقل «النظام الضريبي المحلي» بالنظام الضريبي المتعلق بالدولة، يمكننا أن نستنتج أنه من خلال المرحلة التي تمتد من سنة 1998 إلى سنة 2002، فإن المعدل البارز يقدر بـ 23%.

أما فيما يخص سنة 2002، فإن نسبة 19% تفسر بإستقرار التوازن الضريبي المحلي من جهة (و الذي يرجع إلى تخفيض في معدلات الدفع الجزافي و الرسم

على النشاط المهني)، و من جهة أخرى بفضل تحسين عملية تحصيل ضرائب الدولة.

#### غ - أهمية الموارد الضريبية في المالية المحلية:

إن حصة الضرائب والرسوم المحلية مازالت تنصدر مكانة جد مهمة في مجال تمويل الميزانيات المحلية وهذا خلافا لمصادر الموارد المالية المحلية الأخرى التي مازالت ضعيفة.

وهكذا نلاحظ أن الموارد الضريبية و الرسوم تمثل مايقارب نسبة وطنية تقدر بـ 90% مقارنة بموارد الذمم المالية الأخرى التي لا تتعدى نسبة 10%.

#### س - هيكل النظام الضريبي المحلي:

إن ناتج الضرائب والرسوم المحلية يصنف كآلاتي طبقا لأهميته:

- الرسم على النشاط المهني 48%.

- الدفع الجزافي 23%.

- الرسم على القيمة المضافة 24%.

- طوابع دمغة السيارات 03%.

- الرسومات العقارية والرسم على إزالة القمامات 02%.

إن هذه الدراسة تبرز أولوية الضرائب والرسوم المعتمدة على النشاطات الإقتصادية.

إن هذه الحالة تشجع الجماعات المحلية الموجودة ضمن الأقطاب والمراكز الصناعية دون الجماعات المحلية الأخرى الفقيرة والمعزولة، مما يوجد فوارق كبيرة فيما يخص توزيع الموارد المالية بين الجماعات المحلية وولايات البلد.

ورعاية لهذا الإخلال، فإن نظام تمويل الجماعات المحلية الجزائرية وعلى غرار

الدول الأخرى، أنشأ نظاما للتضامن بين الجماعات من أجل إعادة توزيع الموارد بصفة عادلة، وذلك من خلال تأسيس صندوق الاموال المشتركة للجماعات المحلية (F.C.C.L).

## ثانياً:

### تقدير النظام:

من خلال تحليل نظام تمويل الجماعات المحلية، تستخلص بعض الحدود التي يمكن إبرازها كآلاتي:

#### أ- مركزية ضريبية مفرطة:

إن المركزية المفرطة للضرائب والرسوم المخصصة للجماعات المحلية التي ورثناها عن العهد الإستعماري لم تتطور ولم تعدل لحد الآن.

وهكذا يتبين أنه لا يوجد نظام ضريبي بمعنى الكلمة بالجزائر على غرار البلدان الأوروبية، حيث تقوم الجماعات المحلية الإقليمية بالتصويت عليه، وفي بعض الحالات، فإننا نلاحظ أن النظام الضريبي المحلي بأوروبا يحظى بأهمية أكثر من ضريبة الدولة. غير أنه توجد من جهة أخرى موارد ضريبية أخرى تقتطعها الدولة وتخصصها للجماعات المحلية، و لهذا السبب فإن 90% من موارد ميزانيات التسيير الخاصة بالجماعات المحلية الأوروبية تتحصل من منتوجات الضرائب وليس من التمويل الذاتي الخاص بالبلديات.

#### ب - جماعات محلية مثقلة بالديون:

إذا تم التحكم في حالات الجماعات المحلية في الماضي القريب، فإنه يتعذر التحكم فيها حالياً بسبب تدهور وضعياتها المرتبط بكثرة ديونها، وهذا راجع إلى عدة أسباب منها:

– النقص الفادح في الموارد المخصصة للبلديات التي تضاعف عددها بعد

التقسيم الإداري لسنة 1984، إذ تحول عدد البلديات من 704 إلى 1541 بلدية والولايات من 31 إلى 48 ولاية.

صعوبة التكفل بالمهام الجديدة، التي نجمت خاصة عن الحالة الأمنية بالجزائر، بدون أن تكون هذه المهام مصحوبة بتحويل متكافئ للأموال.

وهكذا، وعلى ضوء هذه المعطيات، فإن إدارة الجماعات المحلية منيت بثقل باهض في الديون حيث بلغ حجمها 22 مليار دج فقامت ميزانية الدولة بتغطية هذا العجز الكبير.

إن تبرير هذه الخسوم من خلال إرجاع العجز إلى سوء إدارة الجماعات المحلية أو بسبب نقص في الموارد المالية، لا يجب أن يغطي في إعتقادي بعض العوائق المتعلقة بإدارة الميزانية و على سبيل المثال، يجب أن نؤكد على ظاهرة المديونية الفاحشة المتكررة، لأن الدولة ويجب أن نعلم هذه الحقيقة قد سبق لها أن تكفلت عدة مرات بالديون التي ظهرت قبل سنة 1990.

وانطلاقا من هذه الظاهرة فإن الحل الأمثل لمعالجة هذه المعضلة لا يجب أن يمس جانب الموارد المالية فقط، بل يجب كذلك أن يتطرق إلى ترشيد النفقات العمومية المحلية.

وفي هذا السياق بالذات، فإن اللجنة الوزارية المشتركة المكلفة بالأموال المحلية (المالية الداخلية) والتي أتشرف برئاستها، ستلتزم بمعاينة هذا الموضوع مع فكرة تعزيز مراقبة نفقات الجماعات المحلية من خلال إشراك أكبر للهيئات المعنية و هي المفتشية العامة للمالية، مجلس المحاسبة و المديرية العامة للميزانية.

### ج - تداخل المهام والإختصاص بين الدولة والجماعات المحلية؛

بسبب الحالات الإستثنائية التي عاشتها الجزائر خلال العشرية الماضية، فإن بعض الجماعات المحلية بسبب بعض المسائل الإستعجالية أو بسبب أمور طارئة أخرى، قامت بالتكفل ببعض المهام ذات الطابع الوطني.

ونظرا لقربها من المواطنين، فإن البلديات قد استدعت إلى أن تقوم بحمل أعباء ثقيلة، لم تكن قانونا من إختصاصها.

إن هذا التشابك والتداخل في الإختصاصات قد أثقل كاهل البلديات و بدد طاقاتها المالية الشيء الذي أدى إلى تدينها أكثر و إلى عجزها في ميدان أداء خدماتها العمومية.

### **س - ضعف الموارد غير الضريبية:**

إن الديناميكية المرتقبة لجماعاتنا المحلية، يجب أن تترجم في ميدان إعادة تثمين موارد الذمم المالية.

وهكذا في حالة تعذر التحصل على مردودية مرتفعة في ميدان تعبئة الضرائب، وتفاديا لتعطيل النشاط الإقتصادي، فإن إحتياط ذمم البلديات و الولايات يمكن أن يشكل الحل الأمثل من أجل تحسين مواردها المالية.

### **د - عدم المساواة في الخيرات و الطاقة الجبائية:**

بمجرد أن نفحص الحالة المالية للبلديات وكذلك الولايات، نفهم بأنه يوجد تفاوت في الخيرات والثروات، إن هذه الظاهرة المنتشرة في كثير من البلدان تترجم فعليا من الناحية المالية الفوارق الكبرى في مجال التنمية الإقتصادية بين مختلف جهات الوطن.

وفي هذا الصدد، فإن إستراتيجية التنمية للبلاد، المعتمدة على إنشاء الأقطاب الإقتصادية، المرتبطة خصيصا بالنشاط البترولي و بالصناعات الكبرى، قد أفضت إلى الإخلال في التوازن في التوزيع الفضائي للنشاطات المنشئة للموارد الضريبية و التي تشكل كما قلنا فيما سبق المورد الأساسي للميزانيات المحلية.

والجدير بالذكر، أن الحل الشامل لهذه الحالة لا يمكن أن يكون إلا في إطار اعتماد سياسة شاملة للتهيئة العمرانية و الإعمار الإقليمي.

وعلى سبيل المثال، فالنذكر التجربة التي عشناها خلال السبعينات و التي ميزت السياسة المعتمدة آنذاك والتي كانت تدعى «سياسة التوازن الجهوي»، تستحق بجدارة أن نتبناها من جديد من أجل الإنعاش الإقتصادي الحالي.

## ثالثاً:

### الآفاق

إنطلاقاً من الحدود والضوابط التي ذكرناها ضمن الفصل السابق، فإن الإقتراحات المتعلقة بالإجراءات التي ترمي إلى تحسين الحالة المالية للجماعات المحلية يمكن تلخيصها فيما يلي:

#### أ - الإجراءات الأولية:

#### 1 - توضيح المهام الخاصة لكل من الدولة والجماعات المحلية:

إذا كان فشل المركزية معترف به على نطاق واسع في وقتنا الحاضر، فإنه ما يلاحظ أن التجارب التي أجريت عبر العالم لم تكشف لحد الآن عن الحل الأمثل الشمولي الذي يجب على الجميع إعتماده.

في هذا الصدد ومن الناحية النظرية، وبإستثناء المهام «التقليدية»: عدل، أمن و علاقات دولية، لا يمكن إستبعاد أية مهام أخرى من مجال اللامركزية.

إن تنوع مختلف نماذج اللامركزية (لامركزية إدارية أو مالية)، تجعلنا نستنتج أن العناصر الحاسمة التي تميز مختلف الخيارات المتعلقة بالعلاقات بين الدولة والجماعات المحلية، تخضع في الحقيقة إلى الوقائع الإقتصادية والثقافية والإجتماعية لكل دولة على حدة.

وإنطلاقاً من هذا الواقع، فإن العامل المشترك والحاسم في هذا المجال، يجب أن يركز بوضوح على تعريف المهام وتحديدها بين هذين الحلقتين العموميتين

بالنسبة لبلدنا، وإن كانت إرادة السلطات العامة لا تعاني من أية ريب في ميدان اللامركزية، فإن الواقع المعاش يشير إلى وجود حالة تشابك بين إختصاص الدولة وإختصاص الجماعات المحلية.

ففيما يخص موضوعنا، بات من الواضح ان إشكالية الخيارات ستخفف تبعاً لوضوح المهام المسندة للدولة والجماعات المحلية. ولا يمكن صياغة النموذج الضريبي بشكله الأمثل و لا يمكن تنفيذه بشكله الصحيح إلا في إطار توضيح المهام المنوطة بالولاية والمجموعات المحلية.

## 2 - تـثـمـين الـمـوـاد البـشـريـة للـجـمـاعـات الـمـحـلـية:

إن الجماعات المحلية الجزائرية، وخاصة البلديات تبقى العنصر الفقير فيما يخص الموارد البشرية وتعاني نقصاً في التأطير وتدني في التأهيل.

وأمام هذه الحالة، فإنه لا يمكن إعتقاد أية سياسة لا مركزية مستقرة وثابتة دون توافر الكفاءات البشرية والتكفل بها داخل الجماعات المحلية، لذا يتعين تـثـمـين مجهودات وزارة الداخلية والجماعات المحلية التي قامت أخيراً بإنشاء المديرية العامة للموارد البشرية. إن هذا الإجراء حسب رأيي يدل على الأهمية التي توليها الوزارة لهذا القطاع الوزاري من أجل تحسين أداء الموارد البشرية المحلية.

## ب - من أجل لا مركزية ضريبة تدريجية:

إن الخيار المعتمد في المجال الضريبي يعتمد على حجم وطبيعة كفاءات الجماعات المحلية، وكما ذكر سابقاً. أما فيما يخص هذا الفصل، وقبل أن أعرض لكم الخبرة الجزائرية إسمحوا لي تذكيركم بوضوح بالنقاط الأساسية المتعلقة بهذا الموضوع؛ بإيجاز، توجد ثلاثة اتجاهات أو نزعات على المستوى العالمي:

### 1 - النزعة القسوى:

وهي التي تمنح الجماعات المحلية إستقلالية في أخذ القرار فيما يخص التحصيل الضريبي من أجل أن تحقق إستقلالية مالية تامة. إن هذا النموذج من النظام الضريبي ليس مطبقا حاليا في العالم، فأهميته لا توجد إلا من الناحية النظرية فقط. وبالفعل، فإن تطبيق مثل هذا النموذج يؤدي إلى تحويل الإختصاص والسلطة في مجال تحديد الأعباء الضريبية في البلد المعني، ويمكن لهذا الخيار كذلك أن يضعف السياسات الإقتصادية للدول.

### 2 - النزعة الوسطية (Tendance mediane).

فهو يعد النموذج الأكثر إنتشارا ضمن مختلف الأنظمة المتعلقة بتمويل الجماعات المحلية، إذ يمكن التمويل المزدوج لصالح الخدمات المحلية. ومزاياه تكمن في تصحيح الفوارق في الخيارات الموجودة بين مختلف الجماعات المحلية، بواسطة تدخل أموال الدولة. والميزة الثانية لهذه النزعة الوسطية، أنها تسمح بحرية المبادرة وتفتح المجال لديناميكية الجماعات المحلية من أجل تحسين مواردها التمويلية.

### 3 - النزعة الدنيا (Tendance minimaliste):

فهي تعتمد على فكرة اللامركزية التنفيذية حيث لا يكون التمويل مضمونا إلا من طرف ضرائب الدولة تحت شكل مخصصات شاملة موجهة للتسيير و التجهيز. تعرف هذه النزعة حدودا، إذ ستكون سببا في تبديد تعبئة المنتخبين المحليين فيما يخص البحث عن مصادر تمويل و بالتالي ستنمي ضمن صفوف المنتخبين ثقافة المطالبة و الإحتجاج التي يمكن أن تثقل كاهل الدولة ماليا.

#### 4 - التجربة الجزائرية:

بعد سرد موجز لمختلف تيارات الفكر حول مسألة لامركزية الضريبة التدريجية، إسمحوا لي أن أقدم لكم التجربة الجزائرية وسبل التأمّلات الجارية حاليا من أجل تأسيس نظام ضريبي محلي في بلادنا.

وفي هذا الصدد فإن النظام الضريبي من أجل تمويل الجماعات المحلية الجزائرية، كما سبق أن قلت، يعتمد على مفهوم مزدوج الضرائب والرسوم المخصصة بالكامل إلى الجماعات المحلية من جهة، والضرائب والرسوم الموزعة بين الدولة والجماعات المحلية من جهة أخرى.

وتوجد ميزة أخرى لهذا النظام ضمن هذه الواقعة إلى غاية سنة 2001، أن مجموع الضرائب المحلية محددة من طرف الدولة حيث تقوم مصالحها بتحصيلها، وهي مصالح الإدارة الجبائية.

وفي هذا الصدد، فإن الابتكار الذي جاء به قانون المالية لسنة 2002 (المادة 12)، هو إشراك المجالس الشعبية البلدية المباشر في تحديد تعريفه رسم إزالة القمامات المنزلية و هذا طبقا لجدول أسعار محدد من طرف المشرع الوطني الجزائري.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن نفس القانون ينص على أنه في خلال أجل اقصاه ثلاث سنوات، إبتداء من فاتح جانفي 2002، فإن المجالس الشعبية البلدية هي التي تتكفل بالتصفية و التحصيل و بالمنازعات المتعلقة بهذا الرسم، و هذا الإجراء حادثة فريدة في تاريخ نظامنا الضريبي.

إن هذه اللامركزية ذات القرار المستقل فيما يخص الجبائية، تترجم صراحة إرادة المديرية العامة للضرائب فيما يخص إنشاء و تنفيذ نظام ضريبي محلي خاص بالمجموعات المحلية.

وهكذا فإن الإستراتيجية المعتمدة من طرف المديرية العامة للضرائب، تعتمد على عنصرين أساسيين وهما:

1 - العامل الزمني الذي من شأنه السماح للجماعات المحلية بأن تجهز نفسها بالوسائل المادية و البشرية من أجل التكفل بهذه المهمة الجديدة بصفة أفضل.

2 - القيام ضمن النشاط الجبائي ليس عن طريق فرض سلسلة من كتل الضرائب و الرسوم، بل بواسطة فرض ضريبة واحدة بهوادة.

إذا كان المسعى يحتوي على إجراء إحترازي، فهو يعتبر من جهة رشيدا و واقعا، لأنه يأخذ بعين الإعتبار الواقع الصعب الذي يواجه الجماعات المحلية في سياق تكفلها بمهامها التقليدية المنوطة بها. أما فيما يخص المسألة الخاصة بالإستقلالية المالية للجماعات المحلية، فيجب أن نستخرج الدروس والعبر من تجارب الدول الأجنبية في هذا المجال.

إن النزعة الحالية للمالية المحلية السائدة في العالم، توضح بأن الهدف المنشود ليس تحقيق الإستقلالية المالية للبلديات أو الولايات وإنما تأمين الوسائل المالية الضرورية لها لتغطية أعبائها المتعلقة بإختصاصاتها.

وفي هذا السياق، فإن النظام المالي المحلي الذي نقترحه دون إبعاد التمويل الدولي (الحكومي) يسعى إلى التحسيس بالمسؤولية و تعبئة المنتخبين في سبيل البحث و تحصل الضرائب و الرسوم التي تعود إلى ميزانيتهم. إن هذه النظرة لا تقل أهمية، لأنها ستكون لها آثارا مباشرة على حرية مبادرة المنتخبين في البحث عن المادة التي يجب ان تخضع للضريبة و هذا في إطار تعزيز التكامل و التعاون المتبادل بين المصالح الجبائية و المصالح المحلية فيما يخص مهمة تحديد وعاء الضريبة و تحصيل الضرائب.

## ج - إجراءات المرافقة:

### 1 - من أجل تضامن أفضل بين الجماعات المحلية:

إن نظام التضامن الحالي السائد المتجسد في تأسيس صندوق الاموال المشتركة للجماعات المحلية (F.C.C.L) لم يعد متكيفا مع الواقع الحالي.

فهو معتمد على مركزية مفرطة للأموال المحلية وبالتالي فإن هذا النظام يعاني ثقل الإجراءات وتعقد في صياغة و تحديد القواعد لمختلف التدعيمات، و لهذا السبب يجب إصلاحه.

وفي هذا السياق فإن إنشاء نظام تضامني على المستوى المحلي (ولائي و جهوي) جدير بأن يستجيب بصفة جيدة لمتطلباتنا من أجل توزيع أفضل للموارد الضريبية لأن هذا الأخير بإمكانه أن يقدر الإحتياجات الحقيقية المحلية لكل جهة و بالتالي الوصول إلى عدالة وإنصاف في مجال توزيع الموارد.

بالإضافة إلى هذا الإصلاح النظامي، يجدر بنا كذلك أن نحدد مؤشرات جديدة تدخل في تقدير حساب الإعانات الممنوحة للجماعات المحلية، و من جهة أخرى يجب علينا ضمن هذا التقدير أن نميز بين البلديات الريفية و البلديات الحضرية.

وفي هذا الصدد فإن مغادرة الأرياف و النزوح الريفي للسكان الذي تعرفه البلاد، يجعلنا نفكر من الآن حول الوسائل التي تمكن من استقرار السكان في الأرياف بخلق الشروط الضرورية لحياة أفضل من خلال دعم الجماعات المحلية الريفية بواسطة تعزيز التضامن بين الجماعات المحلية المعنية.

وأخيرا فإن معايير توزيع المخصصات السارية المفعول حاليا يجب مراجعتها من أجل تقديم المزيد من الإعانات المالية للجهات المحلية المعنية من أجل ضمان التنمية الريفية.

## 2 - من أجل سياسة أفضل للتهيئة العمرانية:

وكما ذكرناه سابقا ، فإن التوزيع الفضائي الحالي للنشاطات الإقتصادية، يتجسد من الناحية المالية المحلية، في النقص الفادح في مجال المصادر الضريبية التي تعاني منه الكثير من الجماعات المحلية.

وهكذا، نلاحظ، أنه ومهما كانت المجهودات المبذولة ورغم ديناميكية المصالح الجبائية في تحسين تحصيل الضرائب والرسوم، تبقى الكثير من الجماعات المحلية عاجزة فيما يخص طاقتها الجبائية المحدودة.

وبالتالي، يجب تعزيز المجهودات المبذولة من طرف الجماعات المحلية بواسطة تدعيم ومساندة الدولة لها، وهذا يمثل السبيل الأمثل للبلديات المحرومة لكي يتسنى لها تحسين حالتها الجبائية و جمع المزيد من الموارد الضريبية بصفة منتظمة.

## 3 - تأسيس التعاون بين البلديات

وهذا العنوان يعني إرساء التنظيم البلدي و التعاون بين الجماعات المحلية، ولكن هذا التعاون و التكامل للأسف الشديد غير موجودين في بلادنا.

إن هذا الأسلوب الإداري المطبق في الخارج، لا يقل أهمية، بما أنه يمكن أن يحقق إقتصاديات مهمة تشكل لب الأموال الوفيرة لأعضاء البلديات المتضامنة.

وتحقيقا لهذا التعاون، فإن مشاريع النصوص المستقبلية الخاصة بالبلدية والولاية، يجب أن تفتح بجدية الإمكانيات القانونية من أجل بلوغ تعاون أفضل وتحقيق تكامل أكبر بين جماعاتنا المحلية.

## - حالة مدينة الجزائر؛

إن إدارة مدينة الجزائر حاليا تتميز حاليا بتعدد نشاطات مختلف البلديات التي تشكل مدينة الجزائر.

وفي هذا الصدد فإن التقاطع في العلاقات والتداخلات العديدة التي تحصل و كذلك المهام غير القابلة للتجزئة والتقسيم، تجعلنا نفكر في تحويل كل هذه المهام إلى هيئة مشتركة تكون فوق البلديات.

وفي سياق إزالة المجلس الشعبي لمدينة الجزائر (C.P.V.A)، فإن المهام الأساسية للخدمات العمومية قد رجعت إلى البلديات، وهذا ما أدى إلى تجزئة المجال العمومي وبالتالي إلى نظام متغاير في مجال نوعية الخدمات المقدمة لسكان مدينة الجزائر.

وهذه الحالة لا تعدو أن تكون بمنأى عن التأثيرات السلبية على أموال البلديات؛ وعليه، فإن إنشاء هيئة عمومية، تكون ممولة بواسطة مساهمات ضريبية تصدر عن جميع الدوائر الحضرية تمثل في إعتقادنا الحل الأمثل، ذلك أن هذه الهيئة ستساهم بصفة فعالة في تحقيق إقتصديات ذات مستوى عالي، وستمكن من توحيد خدمات المرافق العمومية المحلية التي ستشمل كل النسيج العمراني لمدينة الجزائر.

### 4- ترشيد النفقات العمومية المحلية؛

إن تحسين الحالة المالية للمجموعات المحلية لا يجب ان تقتصر في رأيي على الموارد فقط، فإن الإجراءات الخاصة بجمع الإيرادات يجب أن تتبع بالضرورة بترتيبات أخرى ترمي إلى ترشيد النفقات المحلية.

وفي هذا الصدد و على ضوء هذه النفقات، يجدر بنا أن نذكر أنه خلافا لنفقات الدولة التي تخضع إلى مختلف أساليب المراقبة من قبل ومن بعد، فإن النفقات

المحلية، وباستثناء مراقبة صحة حسابها من طرف القابض تبدو أنها غير خاضعة لأي شكل من أشكال المراقبة.

وفي هذا الإطار و تعزيزا لمراقبة النفقات المحلية، فإن اللجنة الوزارية المشتركة حول المالية المحلية (الداخلية - مالية) تفكر في تنظيم مراقبة خاصة على النفقات المحلية.

وفي هذا الصدد تفكر السلطات في مرحلة أولى في القيام بمراقبة النفقات التي أجريت على مستوى كبريات البلديات الموجودة في بلادنا.

#### **5- تحسين الموارد المالية غير الضريبية:**

كما ذكر في الفصل الخاص بتقييم النظام، فإن مداخيل الذمم المالية للجماعات الإقليمية تبقى دون طاقتها الحقيقية. وبالتالي فإن إقتصاد السوق الخاضع لواقع الأسعار و الذي يؤثر في البلديات من جراء النفقات التي تقوم بها تجعل إدارة الذمم المالية تفلت من هذه المعطيات.

وفي هذا السياق، يمكن أن نستخلص ان التسعيرة المنخفضة لهذه الذمم وقلة الدخل الذي يمكن التحصل عليه يجعل المنتخبين لا يهتمون بها.

وأمام هذه الحالة، يمكن أن نأكد أن إصلاح المالية المحلية يجب أن يتكفل بدون ريب أو شك بمثل هذه الإيرادات بحيث يوجد عند بعض البلديات تراث ذممي معتبر والذي يمكن أن يشكل مصدرا ماليا لا يقل أهمية بالنسبة للمصادر الأخرى التي تغذي ميزانيات الجماعات المحلية.

وأخيرا وكما سبق أن لاحظناه، فإن الفكرة المحورية التي قادت تفكيرنا حول لامركزية السلطة الجبائية تنحصر حول قيام المنتخبين المحليين بتحديد وعاء الضرائب وتحصيلها على نحو أحسن.

وبالتالي وخلافا للتحويلات الصادرة من الدولة والتي لا يمكن التصرف فيها من طرف المنتخبين المحليين، فإن الموارد الضريبية التي يكون توزيعها خاضعة للقرارات التي تتخذ محليا، ستمنح من دون شك مرونة أكثر إلى الميزانيات المحلية و ستجعل المنتخبين يتمتعون بروح مسؤولية أكبر إزاء المواطنين المكلفين بدفع الضريبة، وإضافة لهذا الإمتياز يمكن اضافة إمتياز آخر حول إقامة ميكانيزم منظم للنققات المحلية من طرف الناخب المكلف بدفع الضريبة.

تلكم سادتي سيداتي أعضاء مجلس الأمة، النقاط التي أردت أن أعرضها عليكم من خلال هذا البحث حول هذا الموضوع.

## محاضرة السيد الطيب ماتلو

عضو مجلس الأمة

# نظرة المنتخب لإصلاحات المالية المحلية من التسيير المحلي الراشد

إن المشاكل التي تتخبط فيها المالية المحلية معروفة، سواء يتعلق الأمر بتنظيمها أو وظيفتها أو محاسبتها، بحيث طرحت بحدة وبشدة وبتكرار من طرف المسيرين أنفسهم، والخبراء والمؤسسات المختصة، كالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي مثلا.

وأكثر من هذا، قد وردت بالتفصيل في مرجع بعنوان مالية البلديات الجزائرية، من تأليف معالي الوزير شريف رحمانى، وزير التهيئة العمرانية والبيئة، الذي حرصها ورتبها.

وعلى هذا مداخلتى لا تعود إلى ذكر وضعية المالية المحلية الحالية، بل تقدم نظرة المنتخب حول الإصلاحات المالية المحلية المنتظرة.

بداية لنعلم أن إشكالية المالية تأتي أساسا من عدم التوازن ما بين الأعباء ذات الطابع الإلزامي والمداخيل. لذا يستوجب إعطاء شكل حقيقي للمبدأ المسطر قانونا و الذي يقضى بأن كل مهمة جديدة تسند إلى الجماعات المحلية يجب أن تكون مرفقة بالوسائل الضرورية لتأديتها.

إذ شرعت وزارة البيئة في تجسيد هذا المبدأ بإنشاء جباية البيئة، لكن الوزارات الأخرى، وللأسف، غضت النظر عن ذلك والغريب أنها حملت البلديات بمسؤوليات جديدة وبدون أعباء مقابلة وعلى سبيل المثال، بادرت أخيرا وزارة السياحة بمشاريع قوانين تحمل البلديات بأعباء ومسؤوليات متعلقة بالقطاع السياحي بدون مقابل.

إضافة إلى تحقيق عصنة النظام الجبائي، يجب منح الجماعات المحلية حصة معتبرة في مجال الضريبة المحلية مع إعادة النظر فيما يخص الرسوم المحلية وهذا من أجل تحسين المردودية.

بالنسبة للمداخيل، لا يخفى على أحد بأن مالية البلدية تتكون من أكثر من 90% من مداخيل أصلا جبائية: أما الموارد الناتجة عن الممتلكات شبه منعدمة، هذا ما يفرض تحسين وتثمين الموارد المحلية، وهو الشيء الذي لم يتحقق إلا بإنجاز استثمارات منتوجات الدخل من جهة، وبذل الجهد للتفكير لإعداد برامج اقتصادية لخلق الثروات مع توفير السبل والوسائل اللازمة لإنجازها مما يحرر البلديات من الخضوع للموارد الجبائية، من جهة أخرى.

وفيما يخص الجباية، يتعلق الأمر:

– برفع الحصص التي ترجع إلى الجماعات الاقليمية على الإيرادات المحلية (الدفع الجزافي، الرسم على القيمة المضافة، والضريبة على الممتلكات).

– تخصيص حصة من الرسم على الألعاب، أي الرهان الرياضي الجزائري (P.S.A) والرهان الخاص بالسباق (P.M.U) للبلديات عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي بدوره يقوم بالتوزيع حسب النظام المعمول به.

– إعادة النظر في نظام تحصيل الرسم على صرف المياه القذرة تفاديا لمشكل عدم إرجاع المحصول إلى البلديات من طرف مؤسسة توزيع المياه.

أما بالنسبة للنفقات، نجد فيها أيضا سلبيات ونقائص. لذلك يجب أن تشملها الإصلاحات، وعليه نرى ما يلي:

- تخفيض الأعباء بتوزيع أحسن بين الدولة والجماعات المحلية لنفقات ذات منفعة عامة.

- إعادة النظر في التكفل بالنفقات خارج الجماعات المحلية، مثل قطاع التعليم، الطرق، الصحة، الرياضة والأمن.

- منع البلديات منعا باتا من التكفل بأي نشاط ذي طابع مالي خارج نطاقها.

- وضع حد نهائي لظاهرة المديونية، علما بأنها تأتي عموما من:

• العجز المالي الناجم عن التقديرات الغير المجدية، سواء كانت مداخل أو نفقات.

• اختلال بين المداخل والنفقات المتعلقة بالمهام المفروضة والمسببة لأعباء ذات طابع إلزامي.

• التكفل بأعباء جديدة نتيجة حالات قضائية غير منتظرة من الأحكام والقرارات الصادرة ضد الجماعات المحلية بسبب خرق القانون والتنظيم المتعلقين بتسيير الشؤون المحلية، ولاسيما المحاسبة العمومية.

وفي الواقع، لا يكفي قيام الدولة بتطهير مديونية الجماعات المحلية في كل مرة، بل من الأجدر أن تضع إجراءات صارمة حتى لا تتكرر ظاهرة المديونية.

وهناك عوامل أخرى مؤثرة على المالية المحلية الحالية والتي من المفروض أن تدرج ضمن الإصلاحات وهي:

• التجهيز والاستثمار المحلي اللذان بهما تتمتع الجماعات المحلية بثلاثة أنواع من الموارد المالية:

1 . **التمويل الذاتي**: لا يكفي للجماعات المحلية الاقتطاع المفروض قانونا، بل يستوجب عليها أن تخصص منتوج الاقتطاع لعمليات التجهيز النافع أو/وترقية الاستثمار، طبقا لمخطط التهيئة المحلية.

2. **دعم الدولة**: الهدف المرجو هو السماح للمنتخبين المحليين بالبحث من خلال برامج التجهيز للدولة عن حلول ناجعة تمكن الجماعات المحلية من ترقية تنميتها بنفسها والتعرف على الشروط التي تتحكم في تلبية الحاجيات وعمليات التنمية بصفة متوازنة.

3 . **الصندوق المشترك للجماعات المحلية**: تجدر الإشارة إلى أن الأمر لا يتعلق بتنمية قدرات تدخلاته كهيكل معد لتوزيع الإيرادات التي تقدم له، لكن إعادة تنظيمه كليا إبتداء من منظور أوسع للوصول إلى تصور لمهمتين رئيسيتين وهما:  
**أ - التضامن** الذي يتمثل في تخويله مصلحة ومنح إعانات بغرض توزيع عادل للأموال.

**ب -** مساعدة الجماعات المحلية التي تتم بواسطة نظام تكون له كل خاصيات البنك، أي إقامة علاقة جديدة بين الممولين والمستفيدين على أساس أهداف قياسية والمعايير التي يتفق عليها الطرفان.

ويجب تحديد إجراءات لترقية التضامن داخل الجماعات المحلية:

- بمنح امتيازات مالية للبلديات التي تود أن تتجمع لتحقيق الأهداف المشتركة والتي تهم عدة بلديات.

- رفع نسبة الإعانات لصالح الجماعات المحلية المشتركة للمباشرة في استثمارات تلبي حاجيات التعمير وترقية نمط الحياة.

كما هو مؤكد أن المالية المحلية في حاجة إلى تسيير راشد، لكن هل يمكن الإيمان

بخطاب الحكم الراشد عندما نعرف أن المالية المحلية تعاني من سوء التسيير الناتج عن تصرفات المسيرين، انتهاك المنظومة القانونية المتعلقة بالمالية المحلية، عدم احترام الإجراءات اللازمة لسيرها والتجاوزات الخطيرة من طرف الوصاية، وضعف تأطير الإدارة المحلية التي تعد سبب عدم الفعالية إداريا وتقنيا. زيادة على ذلك نرى ونعيش إقصاء المنتخبين المحليين من إبداء الرأي في إدارة الشؤون المحلية واتخاذ القرارات عندما يتعلق الأمر بالنشاطات التنموية والاستثمار وتهيئة الإقليم كلها عوامل أساسية لخلق الثروة، وبالتالي تعزيز المالية المحلية.

إذا لابد أن تأخذ الإصلاحات بهذه الجوانب؛ وعليه يظهر جليا:

- أن المخطط الحسابي جيد وأعطى ثماره، غير أنه يبقى توسيع ضرورة القيام بالزامية المحاسبة التحليلية على كل البلديات.

- العودة إلى التحكم الراشد في مجال الميزانية ونقصد به:

• إلزامية فحص ودراسة الميزانية من طرف اللجنة المختصة قبل تقديمها إلى المجلس الشعبي البلدي للمصادقة.

• وضع حدود لتفادي تعسف الوصاية في التسوية التلقائية للميزانية.

• إعادة السلطة الفعلية للمجلس الشعبي البلدي ليشترط على رئيس المجلس الشعبي البلدي في كل مرة استفسارات ومبررات عن نشاطاته الميزانية.

• إعادة النظر في دور الوصاية لكي تكون مرشدة وموجهة ومساعدة حتى تصبح أعمال تسيير الجماعات المحلية خاضعة للقواعد المعمول بها.

• مشاركة فعلية للمنتخبين في إدارة الشؤون الاقتصادية المحلية لتجعل من المجالس الشعبية المحلية المنتخبة هيئة ضابطة لسياسة التنمية.

- أن يقوم المجلس الشعبي الولائي بدراسة البرامج القطاعية (PSD) ويشارك في اختيار العمليات المقترحة في إطار مخططات البلدية للتنمية (PCD).
  - أن يعرض المخطط الوطني للتنمية على المجالس المنتخبة المحلية لإبداء رأيها المعلل في العمليات ذات الطابع الوطني التي يمكن تجسيدها بتراب الولاية.
  - أن يكون كل مشروع استثمار الذي تنجزه الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية أو الخاصة حائزا على قبول مسبق من المجلس الشعبي الولائي.
- وأخيرا يعد تأطير الإدارة المحلية أحد الشروط الأساسية لتحقيق الحكم الرشيد وتجسيد الإصلاحات ميدانيا. لذا من المفروض الرفع من مستوى تأطير الجماعات المحلية وتحسين القانون الخاص بموظفيها.

# وقائع المناقشة العامة حول الندوة الفكرية العلمية الخاصة بالإصلاحات المالية والجباية المحلية

بعد الانتهاء من إلقاء محاضرات السادة دحو ولد قابلية، محمد عبدو بودربالة والطيب ماتلو، فتح باب المناقشة العامة حول موضوع هذه الندوة، حيث تدخل عدد من رجال الدولة، وأعضاء البرلمان وإطارات الأمة من ذوي الاختصاص المهني والعلمي بموضوع التمويل المحلي والإصلاحات المالية والجباية المحلية، بالإثراء والإضافة والملاحظة والتساؤل في نفس الوقت. فيما يلي بعض تدخلات المناقشة العامة.

## تدخل السيد رشيد عبيد

عضو مجلس الأمة

السيد رشيد عبيد: السلام عليكم، الإخوة الحضور السلام عليكم ورحمة الله، في الحقيقة فإن تدخلات الإخوة الوزير دحو ولد قابلية، الأخ بودريالة والأخ الطيب ماتلو ألفت بالموضوع إماما شاملا تقريبا، لكن الممارسة الميدانية العملية على أرض الواقع شيء آخر.

إن ما قاله السيد محمد عبدو بودريالة بخصوص الاقتراحات والاحتياجات المرافقة، فأنا اتفق معها 100%، لكن المشكل الكبير هو أن الجماعات المحلية من خلال معاشتنا لواقعها خلال العشرية الأخيرة حيث تولى حزب معين تسيير البلديات وقام بالتوظيف وهذا ما أدى إلى وقوع تضخم في عدد العمال والموظفين، وأصبحت هناك أزمة في الميزانية المحلية - لأن الإخوة تكلموا فقط عن الموارد المالية les ressources financières من أين يمكن الحصول على الأموال ولم يتكلموا عن النفقات، والتي أشار إليها السيد بودريالة في النقطة الرابعة والخاصة بـ les accompagnements، لكن مصاريف أغلب البلديات، تذهب إلى مجموعة الموظفين بحيث يتجاوز الصرف فيها أكثر من 45% من الكتلة الأجرية - la masse salariale ونحن نعرف بأنه في العالم بأكلمه فإن أي مؤسسة، أو أي شركة، لو تجاوزت الكتلة الأجرية نسبة 46% لا تبقى هناك ميزانية budget، فهي إذاً تصبح في حالة إعسار. إذ بسبب هذه الزيادة في العمال أصبحت البلديات تدفع مليار في الشهر فقط على أجور الموظفين؛ ومن أين سيقومون بإنجاز أعمالهم الأخرى، فهناك ميزانية التسيير budget de fonctionnement التي تتغلب على ميزانية التجهيز budget d'équipement في بلدياتنا، فحتى الديون التي يتكلمون عنها والمقدرة بـ 22 مليار سنتيم هي كلها داخلة في التسيير وليس التجهيز أو تصرف في الاستثمار لتستفيد البلديات من مردودها ، فلا يوجد

شيء من هذا القبيل، فهذه الديون كلها في التجهيز، فكل مرة نجد مشاكل في التسيير بسبب هذه الديون المزمنة (la dette chronique). إذًا لا بد أن تتخذ إجراءات للتحكم في التسيير وفي هذه الديون كي يكون هناك تسيير جيد وشكرا.

## تدخل السيد عبد الرحمان بلعياط

نائب رئيس مجلس الأمة

شكرا سيدي الرئيس، سيدي رئيس المجلس تتمحور ملاحظاتي حول بعض النقاط التي تطرق لها السادة المحاضرون.

باختصار، وفي عرض السيد محمد عبدو بودربالة ، والذي كان منسجما مع السيد دحو ولد قابلية ومع السيد الطيب ماتلو. فالملاحظة الأولى هي أن الأمور المالية في البلديات كانت تسير بشكل لأأس به في عشرية السبعينات والثمانينات، معناه أن مالية الدولة والمالية المحلية الخاصة بالبلديات مرتبطة كلها بالنشاط والفعالية الاقتصادية.

ففي المرحلة من 1962 إلى 1970 كان النشاط الاقتصادي شبه منعدم، ومن السبعينات إلى آخر الثمانينات هناك عدة مخططات وطنية مخطط ثلاثي، مخطط رباعي أول، ثم مخطط رباعي ثاني، سنتين مرحلة انتقالية، مخطط خماسي أول، ثم مخطط خماسي ثاني ينتهي في سنة 1989، بعدها جاءت الوضعية التي نراها. ولكي نبقي دائما في الجانب الاقتصادي، فإن الرسوم التي تكلم عنها السيد ولد قابلية والسيد بودربالة هناك ثلاثة أنواع هذا ما يدل على أن الأمر مرتبط بالنشاط، فـ48% هي رسوم مفروضة على النشاط المهني (activité professionnelle) ، 23% دفع جزافي (versement forfaitaire)، 24% في رسم القيمة المضافة TVA، والمجموع 95%. إذاً، إذا لم يوجد نشاط اقتصادي لا توجد مالية عمومية ولا مالية أخرى.

إذا الإجراء الأول الذي يتعين اتخاذه هو التوجه إلى النشاط الاقتصادي.

(La première mesure à prendre, c'est l'activité économique).

الملاحظة الثانية : التقسيم الإداري لسنة 1984 حيث كانت الفكرة السائدة آنذاك هو أن إنشاء البلديات هو السبب في مشكلة التسيير المالي وهذا غير صحيح، ماعدى 30 أو 40 حالة من بين 837 بلدية تأسست بصورة جديدة في 1984 من أجل تطبيق مبدأ تقريب الإدارة من المواطن، لأنه ولو سلمنا بهذه الفكرة، أي أن البلديات فقيرة فلا يمكنها أن تعيش، فالبلدية التي ستفقر من الآن فصاعدا نلغيها، وسياسيا هذا لا يجوز.

إذا ما عدا بعض الحالات المحدودة والمعروفة جدا وفي بداية الأمر، فإن قضية إنشاء البلديات هي بالعكس توزيع عادل للمالية العمومية والنشاط الاقتصادي.

الملاحظة الثالثة والأخيرة تتعلق بتسيير البلديات من ناحية المصاريف. صحيح أن المحاسب البلدي هو الذي يراقب الجانب القانوني ولكن الجانب الآخر الذي تكلم عنه السيد بودربالة يتراقب إلى حد ما.

والخلاصة التي يمكن استخلاصها من هذه الندوة، سيدي الرئيس، هو:

**أولاً:** وجوب تقوية النظام الدستوري للدولة، فالיום الذي ضعف فيه النظام السياسي- الدستوري ابتداء من 1988 وخاصة سنتي 1990 و1991 وأصبحت البلديات تخضع إلى نظام غير نظام الدولة أنتج مديونية مرتفعة (le surendettement) ، لأنه قبل ذلك قامت وزارة الداخلية بوضع نظام ينص على أن 40% تخصص لمصاريف الموظفين (les dépenses du personnel)، وإلا تشطبهم الوصاية بالأحمر... إلخ.

**ثانياً:** تقوية نظام الدولة،

**ثالثاً:** تقوية المنظومة الاقتصادية.

## تدخل السيد عبد المجيد جبار

عضو مجلس الأمة

إخواني المحاضرين، شكرا لكم على كل التوضيحات، في البداية أشكر السيد بودربالة لأنه ذكرنا بتقرير اللجنة الوطنية لإصلاح الدولة ومهامها، وهذا لا ننساه لأن هذه اللجنة جاءت بتشريح مدقق للجماعات المحلية وكانت لها اقتراحات بخصوص ذلك.

ولا ننسى أيضا بأن الجماعات المحلية قد تعرضت في السنوات الأخيرة إلى انتقادات مركزة، وقيل بأن كل المشاكل جاءت من الجماعات المحلية، ولكن التشريح المالي الذي بينه السيد الوزير دحو ولد قابلية والأخ محمد عبدو بودربالة والأخ الطيب ماتلو يبين بأن العيب لم يكن برمته في هذه الجماعات نظرا للنقص الهائل للموارد المالية ولعل الديون التي تكلم عنها المحاضرون هي أحسن مثال عن ذلك.

لقد قال لنا السيد بودربالة بأن عرضه سيكون تقنيا، وأنا لا أصدق، فلم يكن عرضه تماما تقنيا لأن في الاقتراحات التي قدمها لنا مفارقة بين الصلاحيات وبين الإمكانيات وهذا ما يتعارض مع ما قدم.

بتعبير آخر أن النصوص في بعض الأحيان لا تشمل كل ما يمكن أن تقوم به هذه الجماعات المحلية وتطرح مشكلا عويصا، وهذا المشكل أطرحه على السيد الوزير دحو ولد قابلية وهو أن هذا المشكل يحمل في طياته مشكلا موضوعيا كبيرا وهو معاينة الدولة للامركزية، فماذا يقصد باللامركزية وما يراد من ورائها؟ وشكرا.

## تدخل السيد سعيد مقدم

الأمين العام لمجلس الشورى لدول اتحاد المغرب العربي

شكرا سيدي الرئيس، تدخلني طبعاً سيكون مقتضياً. أولاً أشكر مجلس الأمة على اهتمامه بهذا الملف، ملف الجباية المالية، لاسيما على مستوى الجماعات المحلية، فالحقيقة أن هذا الملف ليس جديداً والكل يعلم بأنه فتح في بداية السبعينات وفي كل سنة يفتح ملف الجباية أو ما يسمى بتمويل الجماعات المحلية.

ومسألة المالية المحلية كما تفضل زميلي وصديقي المحاضر محمد عبدو بوردباله قائلاً بأنه موروث من العهد الاستعماري، نعم، وهذا في اعتقادي يدفعنا إلى التحدث عن فكرة إصلاح المنظومة الجبائية ككل، لأننا عادة ما نلجأ إلى إصلاحات جزئية بدلاً من إصلاح كلي.

هناك أيضاً فكرة أن الإصلاح يرتكز على تحديد النظام الإداري الواجب الاتباع في الجزائر، وتعلمون أنه ابتداءً من سنة 1967 تاريخ إنشاء المجالس الشعبية البلدية ثم سنة 1969 سنة إنشاء المجالس الشعبية الولائية وصولاً إلى سنة 1973 وما سمي بنظام اللامركزية، ثم في سنة 1990 حيث منحت الإدارة المحلية صلاحيات وسلطات واسعة توجت بصدر قانون البلدية ثم قانون الولاية، وبقينا منذ ذلك الحين إلى يومنا هذا نعاني شبه عملية مد وجزر في النظام الواجب اتباعه.

تطرق زميلي الأستاذ عبد المجيد جبار إلى فكرة اللامركزية ومدلولها السياسي والإداري؛ هناك فكرة تحدث عنها السيد المدير العام للمالية حول مقترحات لجنة إصلاح مهام الدولة أو ما يسمى باقتراح فكرة (la circonscription au niveau des règlements administratifs) بدلاً من فكرة (la décentralisation) أو غيرها، فهي فكرة لاتزال لحد الآن معالمها لم

تحدد في حينها؛ ثم التقسيم الإقليمي الذي تكلم عنه السيد بلعياط في سنة 1984 أقول بأنه أعتمد على معايير سياسية أكثر منها علمية وجغرافية أو ما يسمى

بـ (de la commune أو la vocation de la région) هذه مجرد أفكار ونقاط للنقاش والإثراء، وفكرة الموارد البشرية أعتبرها من الشروط الأساسية لإصلاح الجباية المالية. أقول بأن فكرة إصلاح الموارد البشرية أو (la gestion des ressources humaines) دخلت في أديباتنا ابتداء من سنة 1996 حيث صدر المرسوم التنفيذي رقم 95-126 المؤرخ في 29 أفريل 1995 المتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي والفردية الخاصة بوضعية الموظفين في إطار المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية (Plan G.R.H) ولكن للأسف بقي هذا الإجراء وحيدا .... دون أن تستكمل الإجراءات الأخرى، مثلا قضية المراقب المالي الذي تكلمت عنه في الوقت الذي سحبت جهات مراقبة المشروعية

(Le contrôle exercé par les services de la fonction publique sous forme de contrôle. A priori il devait être suivi par un autre contrôle c'est la décentralisation du contrôle financier et la suppression du contrôle).

وبقيت بعض القضايا والأمور ممكن التكلم عنها إلا أن فكرة الموارد البشرية تقوم على ثلاثة أسس: التسيير الإداري، التسيير المالي، وتسيير الموارد البشرية.

وكلمة أخيرة، سيدي الرئيس، حول ما يسمى بـ التضخم في التوظيف في الإدارة المحلية أو غير ذلك، وفيه نقطة أساسية تكلم عنها السيد المحاضر ماتلو وهي فكرة (sous encadrement) ، فنحن نبالغ عندما نقول أن بين 1% و5% في نسبة التآطير على مستوى أعوان الدولة على مستوى 1500 بلدية تقريبا ضعيفة جدا إذ أننا لسنا في حاجة إلى تكوين وإنما في حاجة إلى ما يسمى بالرسكلة أو تحسين المستوى أساسا، لأنه غير موجود، فهي قضية عقليات لماذا نقول فيه

هل هذا مقارنة بعدد السكان، هل مقارنة ببعد مقر البلدية عن القرى النائبة... إلخ  
المهم أنه ابتداء من سنة 1993 إلى يومنا هذا جمدنا كل ما يتعلق بالتوظيف على  
المستوى المحلي.

## تدخل السيد عبد الكريم حرشاوي

نائب بالمجلس الشعبي الوطني

وزير مالية سابق

بسم الله الرحمن الرحيم.

(Excusez-moi je vais être un peu critique) ، فالسيد الوزير دحول ولد قابلية والأخ

بودربالة، نرى أنهما في التقديم والتحليل ركزا على ضرورة تحسين الموارد

المالية للجماعات المحلية أو ضرورة تطبيق جباية جديدة أو تحسين هذه

الضريبة، وأطرح عليكم سؤالاً بسيطاً: لماذا تريدون زيادة في الأموال؟

(Pourquoi faire avec tout cet argent ?

Je vous pose une question toute simple: "que voulez vous faire de la recette fiscale ou financière de la collectivité locale?")

(Je connais la commune de Hassi-Messaoud, c'est la commune la plus riche d'Algérie. J'ai visité Hassi-Messaoud il y a à peine six mois, pour moi Hassi-Messaoud avec tout le respect que je dois aux gens qui se sont occupés du développement de Hassi-Messaoud, c'est tout, sauf une ville. Donc je vous pose la question: "Dans les finances fiscales ( المحاسبة المالية ) Il n'y a pas que les recettes, il n'y a pas que l'argent, il n'y a pas que les ressources. Il y a le volet politique public, dépenses publiques".

Est-ce que nous avons une discipline budgétaire? On va dépenser de l'argent.

Est-ce que les dépenses sont justes? Est-ce qu'on sait dépenser?

Alors je reviens et je repose le problème sous un angle purement politique:)

على المشرفين على تسيير البلديات أن ينجزوا برامج تنمية لأن البلدية هي المركز

الأساسي لتنظيم التنمية وتنظيم الحياة الاجتماعية والحماية الاجتماعية بصفة

عامة، فالمنتخبين على مستوى البلدية، هم منتخبون لحساب برنامج سياسي

إلتزموا به أمام الشعب.

(On s'engage en tant que candidat à une élection locale pour réaliser un programme de développement et un programme d'amélioration de la situation sociale. Et quand on arrive, on est élu, on prépare un budget. Et le budget c'est la gestion, l'application Financière d'un programme politique; d'un parti ou d'une majorité au sein d'une commune, et un budget financier c'est une balance entre les recettes et entre les dépenses. Il ne peut pas y avoir un excès de dépenses, lorsqu'on n'a pas de recettes. On a des communes endettées ce n'est pas normal. Maintenant si vous voulez de la recette) (فبها ونعمت).

فيودنا أن يصبح كل شخص أو كل مؤسسة تركز على عملية البحث عن موارد مالية.

وأنا أقدر رئيس بلدية أو منتخب بلدي الذي يسعى ويركض وراء مستثمر، فإذا كان هذا الأخير في عناية وركض إلى تلمسان ليأتي به ويقنعه ويرحب به ويضيفه ضيافة كرم شامل ثم يأخذه ليختار قطعة أرض ويوعده ليساعده ويسهل له إنجاز معمله ولكن في بلديته، فهذا هو حقا رئيس بلدية أو منتخب بلدي مسؤول.

(La fiscalité provient d'une richesse; elle provient d'un revenu; Est-ce que ces communes créent de la richesse? Est-ce qu'elles soutiennent les activités créatrices de richesse?)

قبل تحديد المهام التنموية أو كيفية تسيير النشاط الاقتصادي أو الاجتماعي للبلدية، يتعين معرفة ما يلزمها من مواد مالية وبشرية.

(C'est ça un président d'A.P.C! c'est ça un élu local. Maintenant je pose la question toute simple, je m'excuse سيدي الرئيس أتركني آخذ بعض الوقت Alors, je vous cite une célèbre citation d'un célèbre fiscaliste " Si-Bouderbala " et un éminent fiscaliste algérien, c'est un Docteur d'Etat en fiscalité. Il a une grande expérience, je souhaite rappeler cette formule sur la discipline budgétaire, c'est Harry Havens qui a dit: "Que la discipline budgétaire c'est la volonté politique de gérer les finances publiques dans le meilleur intérêt à long terme du pays et de ses habitants!!"

Donc quand on gère le budget et les finances, locales ou nationales c'est du long terme. Ce n'est pas pour une année, ce n'est pas pour deux années, donc il faut perpétuer, donc la recette, donc y a-t-il une volonté politique. Pour observer une

discipline budgétaire, quelles sont les missions mises à la charge de la collectivité locale?

Est-ce que c'est seulement les P.V.C auquel cas c'est suffisant, et on verrouille le budget maintenant ? s'il y a d'autres missions précisez-nous le niveau de décentralisation recherché, quel est le niveau de décentralisation que vous souhaitez? On saura qu'elle est la charge de l'Etat sur les communes et on doit s'organiser pour aider les communes à avoir la ressource. Et dernière question fiscale: " Si Bouderbala " est-il possible de réformer le système fiscal actuel pour le faire progressivement sur 5 années?

Un programme de réforme de 5 années, pour faire en sorte que le système centralisé soit véritablement un système décentralisé, et est-ce que réellement on peut donner un délai de 5 années, avoir une culture fiscale et financière au niveau local pour gérer tout ça ? )

## تدخل السيد عبد الحفيظ لعويرة

عضو سابق لمجلس الأمة

شكرا سيدي الرئيس، بسم الله الرحمن الرحيم، بودي أن أتدخل في جانب من المحاضرات الثلاث التي تقدم بها السادة وأنطرق إلى نوع من الرسوم وهي الرسوم البيئية التي تدخل في الجباية المحلية، وبالنظر إلى الطابع الخاص لهذه الرسوم باعتبارها بداية فعلية لإصلاحات جبائية محلية، ولكن قبل هذا بودي أن أعطي بعض الكلمات القصيرة حول الاستراتيجية الوطنية الخاصة بالبيئة والتي تتمثل في الحفاظ على الصحة والإطار المعيشي للمواطن. فحاليا هذه الاستراتيجية تمول في إطار المشاريع الخاصة بالقطاع حسب الطرق الثلاثة التي سأذكرها وهي:

– تمويل بحوالي 70% من طرف الدولة،

– 20% تقريبا عن طريق التمويل الخارجي بالقروض والهبات...إلخ،

– و10% فقط عن طريق التمويل من الجباية والرسوم المختلفة.

فحسب الآفاق الموضوعية في إطار الاستراتيجية الوطنية للمحافظة على البيئة يعني حوالي سنة 2010 ننتظر أن تكون نسبة التمويل في إطار هذه الاستراتيجية حوالي 80% من التمويل يكون عن طريق الجباية البيئية والرسوم المختلفة، وهذا على أساس احترام مبدأ الملوث هو الذي يدفع أي (le principe du pollueur payeur) . ولهذا تم إدخال الرسوم البيئية أو (les taxes echologiques) التي تعرفونها مع إعطائها الطابع التحفيزي وهذه هي الخاصية الجديدة التي نجدها في هذه الرسوم التي أدخلت في قانون المالية لسنة 2000 ولسنة 2003.

وهذه الرسوم الإيكولوجية أو البيئية التحفيزية مثل الرسم على عدم تخزين

النفائيات الصناعية الخاصة والخطيرة، والرسم التحفيزي للتشجيع على عدم تخزين النفائيات المرتبطة بالأنشطة الطبية والمستشفيات، فهي في الحقيقة أداة اقتصادية لها ميزة خاصة مثلما قلت - الطابع التحفيزي - والمتعامل الاقتصادي في هذه الحالة هو له خياران.. إما أن يلوث ويدفع وإما أن لا يلوث ولا يدفع، وطبعاً بما أنه اقتصادي فبالتالي سيعمل على عدم التلوث وبالتالي سنصل إلى تحقيق الأهداف المسطرة لحماية البيئة.

والخاصية الثانية، تتمثل في الرسم الذي تحصل عليه الدولة وبالتالي الجماعات المحلية، بدون أن تكون هناك خدمات تقدم من طرف الدولة.

اسمح لي سيدي الرئيس في الأخير لأقول أن كل هذه الرسوم تخصص نسبة منها للجماعات المحلية حتى ولو أنها محدودة حسب الكثير من آراء المسؤولين بالدرجة الأولى على مستوى الجماعات المحلية ومع هذا اقترح التفكير في أن تخصص هذه الرسوم لأنشطة إيكولوجية

(une affectation spéciale de ces taxes pour les activités liées à la protection de l'environnement).

وشكراً.

## تدخل السيد عبد القادر كاشير

جامعة تيزي وزو

شكرا سيدي الرئيس، أنا سعيد جدا لوجودي للمرة الثانية في هذه الندوة وفي هذا اللقاء العلمي المفيد وأعتبره استمرارية للقاء العام الماضي في نفس الموضوع تقريبا.

فعند سماعي لمداخلات السادة المحاضرين وتدخلات بعض الزملاء، خصوصا السيد الوزير عبد الكريم حرشاوي، كانت لدي الكثير من التساؤلات. فالسؤال الذي وددت أن أطرحه هو: ما هي نوعية اللامركزية التي نريدها فعلا أن تتجسد من خلال المشاريع التي سمعناها وقرأناها في الأسبوع الماضي عن السيد وزير الدولة وزير الداخلية أنه ربما سيتم تعديل قانوني البلدية والولاية وذلك من هنا إلى غاية نهاية السنة.

فأتساءل ما هي نوعية اللامركزية ومن خلال تدخلات السيد الوزير أو الأستاذ المحاضر وجدت دائما تكرار ضرورة التضامن فيما بين الولايات. (Donc c'est le constat d'un problème. Il y a un problème) ولا أوافق ربما هذا الطرح للسيد عبد الرحمان بلعياط عندما يقول بأن إصلاحات 1984 لم تأت بمشاكل، ففعلا أتت بمشاكل فأنا أعيش في بلدية أقول متخلفة أكثر من التخلف. فهناك ولاية ليس لديهم الإمكانيات، فالجباية من أين تُحصّل وليس هناك أملاك (Patrimoine) خصوصا وأن إمكانيات دافع الضرائب (le contribuable) لاتسمح بتحمل هذه الأعباء، إذ يأتي الوقت ويقول كفى.

1 – باختصار

(Donc il faut penser d'abord quel est le genre de décentralisation qu'on veut appliquer?).

2 – أتساءل أيضا وفي هذا الإطار عن مشروع إصلاح قانوني البلدية والولاية  
(D'ici la fin de l'année, peut-être, il y aura les projets de réforme du Code  
Communal et du code de la Wilaya).

وعن اجراءات الحيطة التي هي مبدأ أساسي متبع في العالم وهو أساس كل تقدم  
وخاصة ونحن نعيش في الجزائر مثلا مشروع التضامن بين البلديات  
(La solidarité inter-communale, donc l'intercommunalité c'est le constat d'un  
problème. Il y a un problème,)

واسمحوا لي أن أقوم بنوع من الإشهار أن هذا اللقاء كان جيدا جدا .

(C'est un droit de sous-développement. La réforme de 84, effectivement, pour moi c'était un code. C'est une réforme de sous-développement. Il y a des A.P.C qui n'ont pas les moyens... On a pas de patrimoine, il y a des communes qui n'ont pas de patrimoine... Le contribuable, moi je ne suis pas un politicien... Le contribuable après un certain moment, dit " je n'en peu plus ". Donc il faut penser d'abord : quel est le genre de décentralisation qu'on veut appliquer. on va situer un pays dans le cadre du Maghreb. Nous avons le traité de l'UMA. Nous avons des communes limitrophes avec la Tunisie et le Maroc etc... et il faut penser d'abord à ce qu'il y ait une intégration, une complémentarité. Donc, encore une fois, dans le projet de la réforme du Code de la Commune et de la Wilaya, j'aurais aimé que le principe de précaution... Transférer la décharge de Oued-Smar ? la transférez où? On transfère le problème d'une commune vers une autre commune. Donc, il faut essayer impérativement, essayer de réfléchir de raisonner sur la forme de décentralisation que l'on veut... Je vais dire une publicité... Il y a un colloque en fin avril à Annaba, organisé par la Faculté des Sciences Economique sur la gouvernance locale dans les pays riverains de la méditerranée. Eh bien, j'invite les décideurs à y participer à tirer les conclusions, je vous en remercie, je m'excuse).

## تدخل السيد حني بكير

عضو مجلس الأمة

شكرا سيدي الرئيس، بسم الله الرحمن الرحيم، السيد رئيس مجلس الأمة، السيد رئيس الجلسة والمكتب، أيها الحضور الكريم، السلام عليكم.

بالنسبة لتدخلي فهو ينحصر في نقطتين أو ثلاث:

– أولها تتعلق بالنقطة التي أثارها المحاضر مشكورا هي قضية الرسم العقاري، هذا الرسم العقاري الذي لازال المواطنون لم يفهموه في الجنوب، بل يضيفون عليه صفة "البزرة" التي كانوا يؤدونها وقت الاستعمار. والشيء الذي حال دونهم والوفاء بها هو سوء تحديدها، فنجد هذا الرسم في بعض بلديات الجنوب تحدد على غرار بلديات الشمال مثلا بلدية غرداية رسمها العقاري كبلدية تيبازة، والحال أن الفرق شاسع جدا بين معطيات الصحراء ومعطيات الشمال. فإذا كان الأمر كذلك فيتسبب في عدم الدفع وبالتالي النزوح نحو تيبازة وبومرداس (بلديات الشواطئ).

– ثانيها بالنسبة لموارد البلدية كذلك هناك ما يسمى les droits de voirie والتي هي اليوم منعدمة تماما في كل بلديات الجزائر، فالذي يريد أن يبني يبني والذي يريد أن يكسر فله ذلك ومن يتبين له أخذ الرصيف يأخذه. أ طرح سؤال على السيد المحاضر بوردباله الذي أثار هذا الموضوع في رأيي الخاص كمارس لبلدية لمدة 5 سنوات، أن البلديات ينقصها اليوم وسائل العمل، فالبلدية نريدها أن تكون بلدية نظيفة، أن تكون الطرقات بها سليمة، أن يكون الجو هادئا، أن يكون الاحترام في جميع الأماكن والمرافق، فيجب أن تعزز البلدية بوسائل بشرية ومادية وخاصة البشرية، ولماذا تنعدم اليوم في بلدياتنا الشرطة البلدية فمن يحافظ على النظام العام واحترام المرافق، فهل رئيس البلدية هو الذي يتجول بين الأزقة، فيردع هذا ويغضب على هذا ويكلم هذا، فمن؟

إذا اليوم يظهر التسبب الكامل والإهمال المفرط للمرافق مما يجعلنا نطرح هذه النقطة بحدّة على وزير الداخلية خلال زيارته الأخيرة لغرداية، كما نطرحها اليوم على الأخ بودربالة. تبقى نقطة أخيرة، سيدي الرئيس اسمح لي فالإخوان طرحوا الجانب السياسي، سيدي الرئيس أرى أنه كي تكون بلدياتنا سليمة في التسيير أرجو وأقترح الفصل ما بين المجلس البلدي المداول وهيئة الصرف على غرار الولاية، فلا يكون رئيس البلدية هو الذي يتداول وهو الذي يصرف فيصبح هو الخصم وهو الحكم والأنظار متجهة إليه وبالتالي نعرف جميعا أن وجه الدولة يظهر في البلديات لا في غيرها من المستويات، وشكرا.

## تدخل السيد بوزيد بركاني

عضو مجلس الأمة

سيدي الرئيس شكرا، السيدات والسادة الحضور أرحب بكم.

سيدي الرئيس أنا في نظري اليوم كنت منتظرا أن يكون التركيز أكثر على التحول (la transition) بين دور البلدية القديم ودورها في المستقبل.

وهذا هو الأساس لليوم الدراسي هذا، لأن المالية المحلية (les finances locales) الجميع يعرف ما معناها ولكن الذي يجب أن نركز ونؤكد عليه هو التغيير والتحول (la transition) لأنه غدا – ولقد شرعنا في الحديث عنها منذ ثلاث سنوات أليس كذلك سيدي بودربالة – ولكن (la transition) لم تظهر في بلادنا لأنه توجد مشاكل خفية حالت دون تحقيق ذلك .

(La transition... les finances locales... Ce que sont les finances locales. Mais seulement ce sur quoi on devrait insister, c'est la transition... N'est-ce pas Si Bouderbala ? cela fait 3 ans que l'on discute de ces finances locales et de cette transition.

Seulement la transition; Parce qu'il y a des problèmes que l'on fait qu'elle soit occultée, il y a l'organisation des différents séminaires, il y a le commerce extérieur. Il y a plutôt la convention avec l'Europe, il y a le commerce extérieur, il y a le tourisme. Donc cette transition a été négligée, alors que cette transition va faire que les finances locales vont faire l'objet d'une transition de gestion).

هي التي تدخل الأموال وهي التي تعطيها للبلدية والتي تصرفها بدون حساب ولا عقاب، فالיום البلدية هي بذاتها التي تسعى إلى الحصول على الأموال.

(La Direction des Impôts à travers ces structures locales).

فالمنتخب سوف يبحث ويذهب إلى الفرد الذي انتخبه ويوقع عليه غرامة مالية، ثم يعفو عنه فهل هو مستعد لهذا التحول (prédisposé à cette transition).

(C'est ça le Nœud gordien de la réforme sur laquelle on devrait insister pour la disponibilité de nos élus à assurer le recouvrement. Est-ce que depuis trois ans que l'on parle de cette réforme... Les outils de formation qu'il faut pour leur permettre de concevoir déjà la réforme, c'est le rôle des impôts. 2<sup>ème</sup> idée, c'est la compétence ?).

ولحد الآن لا تزال هذه هي العقلية سائدة، أما الفكرة الثانية فهي الكفاءة (compétence) فنحن عندما نقوم بالحملة الانتخابية ومنذ 1962، المقياس الأساسي هو من يربح في الانتخابات وليس من هو الأكفأ ومن هو القادر فعلا على تحمل المسؤولية. وبعد أن يتمكن من الحصول على الكرسي ونطلب منه تحصيل الغرامة يرفض ذلك بشدة ويقول أنه لا يمكن أن يمس بمصالح من انتخبوه .

(C'est là les deux points essentiels. Est-ce que nos élus vont devoir appliquer cette réforme convenablement et est-ce qu'ils vont pouvoir l'appliquer ? Les problèmes qu'on a soulevés: l'élus par rapport à ces électeurs, la compétence des élus, la disparité dans les ressources, les campagnes, il n'y a pas d'industrie, il y a le développement agricole, le développement agricole n'est pas sujet à l'impôt! Pas comme la ville, il y a l'industrie ou l'impôt est exigé, donc il n'y a pas de taxes foncières, ces ressources, la péréquation, la solidarité).

وهذه الموارد (les ressources) ركزنا عليها مع وزارة المالية كي تكون إن شاء الله أو (la solidarité).

وفي الأخير اقترحنا تحديد حد معين (une fourchette) في الضرائب، فقلنا إذا كانت الضريبة مقدرة بـ 10% نحن نضع ضريبة تقدر ما بين 5% إلى 10% كي نسمح لبلدية – وهذا ما هو مطبق في الدول العصرية – كي لا يكون هناك ضغط على المستوى الوطني، ففي ولاية ما يمكنها أن تطبق نسبة 6% وأخرى 7% وثالثة 10% وشكرا.

## تدخل السيد رئيس بلدية عزازقة

(Moi je voudrais poser une question concernant les dépenses de l'A.P.C. Les réformes ont été appliquées concernant les recettes. On a augmenté les recettes d'après la T.V.A etc..... Mais le mode de paiement est vraiment dépassé. Actuellement le mode de paiement à tenu avec des bons de commande, aussi bien les organismes publics et privés rejettent ce mode de paiement, et parfois on a eu recours à l'achat de certains clients qui acceptent les bons de commandes..... Certains clients qui acceptent les bons de commandes mais qui nous appliquent une marge de 25 % tout en achetant le produit chez X et le ramenant par Y. Alors on ramasse de l'argent d'un côté, on nous le fait prendre de l'autre côté. On se présente avec un bon de commande, il nous dit : " moi je ne reconnais pas ce bon de commande, ramenez moi un chèque ou de l'espèce". Est-ce qu'il y a des modalités de changement pour nous actualiser ou on reste avec ce système qui est vraiment dépassé actuellement. Nous sommes en train de prendre de l'argent et on se contente comme ça, mais c'est un passage obligé. Est-ce qu'on peut s'améliorer ou on restera bloqué?  
Je vous remercie).

## تدخل السيد بوجمعة هيشور

عضو مجلس الأمة

بسم الله والحمد لله والصلاة والسلام على رسول الله،

السيد الرئيس، أعضاء مجلس الأمة، السادة النواب، زملائي زميلاتي السلام عليكم، فنحن مسرورون جدا بلقائنا هذا في هذه الأمسية ونحن ندرس الجباية المحلية.

تدخل المحاضرون وتكلموا على الرسوم التي تستفيد منها البلديات، فأنا لدي ملاحظات:

**أولاً:** بالنسبة للنسبة التي يستفيد منها البلديات هي صغيرة جدا وأعطيتكم على سبيل المثال (La vignette) والبلديات في أغلب الأحوال هم الذين يصلحون الطرقات والأرضية وهم القائمون بهذه الأشغال ولكن الجباية التي يستفيدون منها في هذا الميدان نسبة 20 % حسب ما سمعت من قبل.

كذلك كانت هناك رسوم، وأنا العبد الضعيف أراها غير منطقية وأقترح عليكم أنتم أعضاء مجلس الأمة أن تقدموا توصيات بشأنها في الدورات القادمة، إن شاء الله.

فمثلا (La taxe d'habitation) والمحدد بـ 300 د.ج/سنة فهذا غير طبعي، فلماذا أبحث في وضع ضريبة جديدة في حين أنه بإمكانني رفع قسيمة الضريبة الموجودة مسبقا.

فكل مواطن جزائري قادر أن يدفع أكثر من 300 د.ج سنويا على مسكنه دون التكلم على الضريبة على الثروة.

فهي الضريبة عبر كل دول العالم (qui est injuste) أين الضعيف أو الفقير يدفع على الغني.

فأنا كمنتخب قمت بالحملة الانتخابية وأنا لدي خطاب سياسي، أثناء الحملة الانتخابية وليس كما تكلم الزميل المحترم من قبل، فحتى "جاك شيراك" قام بحملة للإنقاص من الضريبة.

ففي دولة متقدمة ومتحضرة وقام فيها بحملة انتخابية للإنقاص من الضريبة، إذ أن أقوم بحملة انتخابية وأريد الفوز في الانتخابات وأقول لهم أنني سأزيد في الضرائب فهذا من المستحيل ولا يمكن أن نكون ضد الطبيعة (Contre la nature).

نقطة أخرى: لقد تدخل أحد المتدخلين وقال بأن (Les dépenses obligatoires) تتجاوز قيمتها أكثر من 45 % مقارنة بماذا؟ هل مقارنة بالمداهيل، فإذا كانت بلدية ما وأعطيك مثالا على ذلك في بلدية الرحمانية حتى ولو فيها عشرة عمال مثلا: مداخيلها تقدر بمليار سنتيم، يؤخذ منه، 600 مليون سنتيم خاصة بالعمال زائد (Les charges obligatoires) فبهذا لن يترك شيء لـ (la sous-section d'équipement) وبالتالي النسبة المئوية تكون أكثر من 80 %، ونحن ماذا نفعل؟ نتحايل!

فالبلديات الفقيرة أين تتواجد؟ في بلدية أولاد فايت، فإن استمارة الحساب (La fiche de calcul) لا تتجاوز مليار و700 مليون سنتيم زائد كراء الأملاك البلدية.

زائد (Les locations des biens communaux) زائد السوق الأسبوعي (Le marché hebdomadaire)

المجموع قد يصل إلى 05 ملايين سنتيم، يأخذ منه الموظفون – Le personnel نسبة 46%، وبالتالي لم يبق الكثير إلى القسم الفرعي للتجهيز (la sous-section d'équipement)، فالمبلغ المتبقي لا يمكن أن يسد احتياجات ترميم المدارس، الأرصفة، الإنارة العمومية... إلخ. وبالتالي سوف نعتد دائما على المخطط البلدي للتنمية (PCD)، لأن الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) غائب قليلا على البلديات في السنوات الأخيرة. أود معرفة دور هذا الصندوق (J'aimerais bien savoir le rôle du FCCL)، هو عبارة عن صندوق تضامني.

كذلك فإنني أعتبر بأن البلديات كالدول فهناك الخاصة بالجنوب وهناك الأوروبية وهناك الإفريقية. وحاليا هناك بلديات ليس لها استثمارات ولديها مداخيل طائلة وهناك بلديات لديها استثمارات وبناءات وليس لها مداخيل،

(J'aimerais bien qu'il y ait une solidarité inter-communale) والتي تكلم عليها الاخوة.

فاقتراح أن يكون صندوق تضامني بين البلديات، أي بلدية اولاد فايت هي (C'est une commune vierge) وبها البنائات، فتستقبل سكان العاصمة الذين يأتون إليها وتستقبل هذه الأعباء ولكن الاستقبال يكون معه أيضا الأموال التي تأتي من البلدات الغنية.

كذلك تكلمنا عن (Le patrimoine) التابع للبلدية أي الأملاك العقارية للبلديات ففي السابق كانت البلديات لديها عقارات وأملاك، فهناك من له مقاولات بلدية (Des entreprises communales); فإذا بالقانون 81-01 المؤرخ في 07 أفريل 1981 المتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني والمهني والتجاري والحرفي التابعة للدولة والجماعات المحلية ومكاتب الترقية والتسيير العقاري والمؤسسات والهيئات والأجهزة العمومية يبيع ممتلكات البلديات كما أظن؛ ثم جاءت «الوكالة العقارية (L'Agence Foncière)» بموجب قانون 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن التوجيه العقاري والذي نظم العقار (Le foncier). فالبلديات أصبحت لاستفيد منه، إذ تحولّ تسييره إلى جهات أخرى تسييره وتأخذ أمواله (Le beure et l'argent du beurre). فالبلدية الآن ليس لها أي فائدة. وأشكركم والسلام عليكم.

## تدخل رئيس بلدية الجزائر الوسطى

بسم الله الرحمن الرحيم والصلاة على أشرف المرسلين، مساء الخير، إن تدخلني لن يتطرق إلى الجوانب التقنية المحضة بقدر ما يتطرق إلى الجانب السياسي والسياسة الجبائية على المستوى المحلي. فإذا كانت الدولة الجزائرية بعد 1997 قبلت بأن تكون هناك ديمقراطية محلية، فهذه إرادة سياسية مطروحة على البلاد، لكن للأسف على المستوى المحلي أو على مستوى المالية لا يوجد ديمقراطية جوارية، أو ديمقراطية محلية بالعكس، فإن الديمقراطية أو اللامركزية المالية، الضرائب (La décentralisation de la fiscalité, les impôts) لا تتماشى مع الإرادة السياسية، فالأحزاب عندما تقدم قوائم على المستوى المحلي تخرج لترى هموم المواطن من تلوث بيئوي، شغل بطالة... إلخ وتقدم وعوداً وعندما تصل إلى كرسي البلدية أو المجلس البلدي للأسف تجد هيمنة وسيطرة على الجباية البلدية والمالية المحلية، وهذا ما يحرم البلديات من ميزانيات ضخمة على مستوى الجباية المحلية والتي لا يمكن أن تعوض بجباية أخرى أو بفرض رسوم أخرى des taxes لا تمثل أكثر من 1% من ميزانية البلدية؛ والمثال على ذلك رسم القيمة المضافة على الاستيراد (TVA sur l'importation) بالنسبة للولايات ذات الموانئ البحرية والجوية (portuaire et aéroportuaire) والتي تمثل مداخيلها ما بين صفر و5% كانت تمنح للبلديات ذات الكثافة أو الحركة التجارية الكبرى مثل الوضع في مدينة الجزائر.

فميناء الجزائر الذي يؤثر على المحيط العام لمدينة الجزائر يستقبل أكثر من 330 ألف طن من البضائع يوميا من شأنه المساهمة في تردي الطرقات والبيئة (Degradations de la voirie et de l'environnement) والتي تؤثر على المواطن في حياته اليومية في الجزائر العاصمة، وبالمقابل لا تحصل البلدية حتى على 1%، ذلك أن لجنة المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني قررت نزع الرسم على

القيمة المضافة للاستيراد والذي كان يقدر بـ 5% من البلديات. فاضطرت البلديات إلى تعويضه عن طريق الرسوم المحصلة من الفضلات المنزلية (La taxe sur la collecte des ordures menagères) وفي غياب نصوص وقرارات (des arrêtés) تمكن البلدية من تحصيل هذا النوع من الضرائب. لكن هل البلديات التي لديها موانئ أو مطارات تعاني فقط من المشاكل المرتبطة بحركة تنقل الشاحنات والقاطرات من وإلى المطارات وما ينتج عن ذلك من تدني النسيج العمراني. (la dégradation du tissu urbain).

أما النقطة الثانية فتتعلق بوجود رسوم أخرى des taxes بما فيها أموال دافعي الضرائب (l'argent des contribuables) ستعود في حقيقة الأمر بالفائدة على تنمية وتطوير بعض المشاريع على المستوى المحلي، لكن وللأسف تناقصت وبطريقة كبيرة وكبيرة جدا والسبب يعود إلى نزع الجباية من البلديات.

هناك ملاحظة أخيرة أريد تقديمها وهي أن البلدية بصفتها الأمر بالصرف المحلي (l'ordonateur local) تخضع - وفي كل لحظة وفي كل مرحلة - لوسائل رقابة متعددة فهي لاتخضع فقط لمراقبة مجلسها (le contrôle de son Assemblée) أو لمراقبة الوصاية (la tutelle) وإنما تخضع أيضا لمراقبة مجلس المحاسبة (la cour des comptes) والمفتشية العامة للمالية (Inspection generale des finances)

## رد السيد دحو ولد قابلية

وزير منتدب لدى وزير الدولة، وزير الداخلية  
والجماعات المحلية، مكلف بالجماعات المحلية

شكرا. الجواب على السؤال الذي يتساءل فيه أحد الإخوة عن وضعية المديونية بالنسبة للبلديات ويقول أن أساسها هو المستخدمون وأقول له أن ذلك ليس صحيحا لأنه حسب التحليل الذي قمنا به وجدنا أن قضية الديون أساسها عدة أشياء منها، عدم التحكم في المشاريع (La non-maîtrise des projets, la sous-évaluation des projets). هناك الكثير من البلديات التي انطلقت في مشاريع دون تقدير قيمتها المالية مسبقا بصفة دقيقة وصحية، فاضطرت هذه البلديات إلى إيجاد مصاريف إضافية (أي نفذت كمية الاعتمادات المخصصة للمشروع) فأصبحت البلدية عاجزة عن التكفل ببقية مصاريف المشروع .

الشيء الآخر هو عدم التحكم في بعض المصاريف خاصة تسديد الهاتف والكهرباء وعندها قلنا لابد من تسديد العجز الخاص بالبلديات وفضلنا أن يكون للمصالح العمومية الأسبقية في التسديد، فهناك الكثير من البلديات التي قامت بشراء أجهزة المكاتب وغيرها من أمور أخرى وكذا سيارات دون أن تكون مسجلة، على العكس ما كان يحدث في الماضي وهو الأمر الذي تكلم عنه السيد عبد الرحمن بلعياط نائب رئيس مجلس الأمة، فكانت البلدية إذا أرادت شراء سيارة لابد لها من موافقة وزير الداخلية واليوم أصبحت للبلدية عشرة سيارات ومن النوع الذي يريده رئيس البلدية وليس هناك من يوقفه. هذه العملية تدخل أيضا في إطار تضخم مصاريف البلدية فأين الحل؟

فيما يخص المستخدمين، فإنه في إطار القوانين الجديدة القادمة وقد سبق وأن تكلمت عنها – ربما لم ينتبه لها الأخ السائل – فقد قلت :

(la nécessité de se doter de moyens humains et matériels en fonction du nouvel organigramme et d'un statut du personnel communal qui va être mis en œuvre).

أن القانون البلدي الحالي ربما لا يرضي المنتخبين وأعوان الجماعات المحلية، لكن هناك نسبة من العمال وأعوان البلديات الذين سيكون لهم قانون عمومي، وهناك قانون التقاعد الذي صدر الآن. هؤلاء الأعوان سوف يتخلون على الكثير من صلاحياتهم سواء عن طريق تفويض التسيير (la gestion déléguée) أو عن طريق التنازلات (les concessions etc..).

إن البلديات لا تحتاج إلى أعوان دائمين بل تحتاج إلى أعوان يسرون عن طريق التعاقد لمدة محددة أي (avec un contrat à durée déterminée) ، وهذا الموضوع لم نصل إليه بعد.

سبق للسيد عبد الرحمن بلعياط أن تكلم عن الموارد الأساسية للبلديات وهي (TAP 45% ، VF 23% ) و (vignette automobile 24%).

وهذا صحيح، كما نتمنى أن ترتفع هذه النسب ماعدا (la vignette automobile) لأن ارتفاع عدد السيارات في تزايد مع الإجراءات الجديدة للمراقبة وهو وضع القسيمة على زجاج واجهة السيارة فإن نسبة TAP و VF في تناقص مستمر. فقد تقلصت نسبة TAP من 2,55% إلى 2% ونسبة VF من 9% إلى 4% وحسب الترتيب الذي ستقوم به الدولة في إطار اتفاقات الشراكة مع الاتحاد الأوروبي والمنظمة العالمية للتجارة (OMC) فإن TAP و VF لا وجود لهما في هذه الدول بل تعوض بضرائب أخرى. والضريبة التي ن فكر فيها هي "الضريبة على الفائدة" ونتأسف كثيرا لأن هذا النشاط المهني لم يرتفع نظرا للعراقيل الموجودة، فعندما نعرف أن (l'ANDI ou l'APC) لها 15.000 أو 40.000 مشروع تتراوح مبالغهما الملايين من الدولارات نتأسف كوننا لم نحل بعد مشكلة العقار الصناعي الذي يفتح بدوره المجال للإستثمار الجديد لأن هذا الأخير هو الذي يخلق الثروة المتمثلة في النشاط التجاري والصناعي سواء كان ذلك عن طريق (TAP) أو الضريبة على الأرباح التي تدخل في صندوق الجباية الوطنية والتي ترجع إلى البلدية.

تكلم السيد عبد المجيد جبار عضو مجلس الأمة على اللامركزية وهو موضوع يحتاج إلى أكثر من ندوة لأنه موضوع واسع لأن اللامركزية لا تتمثل في قانون البلدية ولا في قانون الولاية فحسب بل في مجموعة لإعادة تنظيم إطار اللامركزية في الأخير.

لا يمكن الاستمرار في الكلام عن الجماعات المحلية بل وجب التكلم عن السلطة المحلية التي يجب أن تكون غير معارضة للسلطة المركزية بل تكونا سلطتين مستقلتين ومتكاملتين وهي الغاية من سياسة اللامركزية.

تساءل السيد بلس شاوش بشير قائلاً لماذا موارد جديدة

(Pourquoi de nouvelles ressources ? De nouvelles ressources. parcequ'il faut de nouvelles dépenses, parcequ'il y a des missions qui incombent obligatoirement aux collectivités locales et qu'elles n'ont pas été en mesure de prendre en charge, jusqu'à présent, ces mesures de base).

ونحن على دراية بحاجيات المواطنين وهذا من خلال قراءتنا للتقارير اليومية لمصالح الدرك والأمن، وعليه فإن تجمعات المواطنين أمام البلديات ليس لقضايا سياسية وإنما لاحتياجاتهم الاجتماعية، فمنهم من يحتج على الطريق، الماء، الغاز، التدفئة في المدارس، النقل المدرسي، تصفية المياه، ومنهم من يحتج على النفقات وقضايا تدخل في صلاحيات البلديات وهناك تقصير من طرفها فعلى البلديات القيام بإعادة التأهيل العمراني المتزامنة (la réhabilitation urbaine) ؛ فالبلديات تحتاج إلى الموارد الأساسية لمواجهة احتياجات المواطنين المتزايدة ولم نقل أن تخلق لها ثروة ولكن هناك:

(des missions de base que l'APC doit assumer, que la collectivité doit assumer parce que le citoyen aujourd'hui est très exigeant).

لأنه قد يقال له أن الجزائر لها من 13 إلى 23 مليار دولار من كذا وكذا، فالمواطنون هنا يتساءلون عن هذه المبالغ !

فيما يخص الماء، فإنه يأتي مرة في الأسبوع أو لا يأتي مرة في الأسبوع أو لا

يأتي تماما، وفي بعض الأحيان لا يتوفر لا على غاز ولا على كهرباء ولا على مدارس، وهي أشياء لا بد منها بالرغم من أن ميزانية التجهيز المحلي قد ارتفعت في مدة أربع سنوات بثلاث مرات ولم تستطع البلديات مواجهة كل الحاجيات لكن نحن لدينا أمل في أن يكون رؤساء البلديات في المستوى لمواجهة كل حاجيات البلديات وخاصة بعد التربصات التي يقومون بها سواء أكانت لرؤساء بلديات أو لبعض مكاتب البلديات، إذ تبين أن مستواهم يسمح لهم بتأدية المهام التي انتخبوا لأجلها.

هناك أخ يتساءل عن مهام الصندوق المشترك للجماعات المحلية

(Le fonds des collectivités locales est un fonds à la disposition des collectivités et où le Conseil d'Administration, les APC et les APW sont représentées. Ce sont eux qui décident de programmer . Ils ont une mission de solidarité, les communes qui n'ont pas de ressources pour couvrir au moins des dépenses obligatoires même s'ils ont une ressource zéro).

الصندوق يعطيهم التمويل والتدعيم لتمويل مصاريفهم الإجبارية

(Le FCCL , le financement, la subvention pour financer leurs dépenses obligatoires).

لكنه لم يلعب دورا في توفير بعض المنح التي تدخل في مشاريع التجهيز لأن هناك بعض البلديات التي تستفيد من

(le D.P.D ou le plan de soutien ou le plan des collectivités locales).

يتحصلون على منحة أو هبة إضافية من طرف FCCL ثم أن

(le fonds commun des collectivités locales).

هذه النسبة أريد منها مواجهة بعض المشاكل المطروحة في المدن كمحاربة النفايات وقضية البيئة فهو الذي يقرر لأننا نزعنا من كل الميزانيات الخاصة بمشاريع البلديات نسبة السيارات والعتاد الخاص.

(Les bennes taxieuses, les camions pour voirie, certains engins spécifiques, le fonds commun des collectivités locales les prend en charge pour l'ensemble des 1541 communes auprès de la SNVI pour faire un achat groupé pour l'économie d'échelle. هذه يتكفل بها

وتوزع عن طريق لجنة تقوم بدراسة حاجيات البلديات، مثلا قضية النقل

المدرسي، أو Les engins de voirie

هناك أخ تكلم عن ضريبة البيئة – (La taxe de l'environnement) وقال أن هذا المبدأ جيد " (Le pollueur payeur) ."

صحيح أنها ضريبة جديدة ولكننا نتخوف منها نوعا ما لأننا انطلقنا بسرعة ولاحظنا ذلك من خلال عملية جرت سابقا، مثل مصنع الغزوات للزئبق الذي غلق من طرف وزارة البيئة وتهيئة الإقليم حيث اشترطت هذه الأخيرة بأن لا يفتح المصنع إلا عندما يتم إصلاح معظم المرافق لكن عملية الإصلاح والترميم فاقت قيمتها، المصنع وقدراته ومنه أصبحت ميزانية المصنع غير متوازنة وفي خطر وهذا ما أدى نوعا ما إلى العجز. ولذا يجب علينا دراسة الأمور بصفة مدققة وكيفية توازن المصالح بين الوحدة والوزارة.

هناك الأخ حني بكير عضو مجلس الأمة، يقول عن الضريبة العقارية (La taxe foncière) في الجنوب أنهم يأخذون بعين الاعتبار النسبة بين الشمال والجنوب وهي خاضعة لقانون السوق أساسا. ونحن نعلم أن قيمة المتر المربع في بعض المدن الجنوبية كغرداية، بشار أو تمنراست هي أعلى من تيبازة أو اسطاوالي من جهة أخرى؛ وهو قانون له مقاييسه التي يركز عليها، وإذ ناقشه هنا في إطار تقني فقط.

وهناك من تكلم عن قسيمة السيارات؛ لماذا البلديات لا تحصل إلا على 20 %؟، وأنا أقول له بأنها تحصل على 20 % بينما 80 % تذهب إلى صندوق البلديات، إذن 10 % تذهب للبلديات. هذه هي بعض النقاط التي رأيت أنها من صلاحياتي الإجابة عنها.

وإن كان لدى السيد محمد عبدو بودربالة أجوبة عن المسائل التقنية المتعلقة  
بالمحاسبة العمومية وأن هناك أخ يتكلم عن فاتورات الطلب

(Les bons de commande et la technique de bon de commande) والسيد الطيب  
زيتوني، رئيس بلدية الجزائر الوسطى يتكلم عن (Les fluctuations de la T.V.A)  
وهي مسائل بإمكان السيد بودربالة الإجابة عنها وشكرا.

## رد السيد محمد عبدو بودريالة

المدير العام للضرائب بوزارة المالية

في الحقيقة هناك بعض الملاحظات وليست بأسئلة، وأغلبية هذه الملاحظات وجيهة وفي محلها أي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار في إطار لجنة الجباية المحلية ولي الشرف أن أترأسها وسندرج بها هذه الأفكار حتى تطور ما أمكن تطويره.

هناك بعض التساؤلات، فالسيد زيتوني يتكلم على  $T.V.A$  الرسم على القيمة المضافة التي كانت تدخل في عاتقه بنسبة 5 % والتي هي الرسم على القيمة المضافة الخاصة.

(Les ordures portuaires et aéroportuaires) والتي هي تدفع للصندوق المشترك للجماعات المحلية (Le FCCL, le Fonds Commun des Collectivités Locales) في الحقيقة هذا الرسم يوضع في مجال التضامن حتى يكون توازن بين البلديات لأن بلدية الجزائر الوسطى لها الحظ أن تكون في منطقة (Une zone portuaire) كيف أن الجباية  $T.V.A$  تأخذ عليها 5 % خاص بـ (la zone portuaire)، ففي هذه السنة كان لها 5,79 مليار دينار الخاص بـ ( $T.V.A$ ).

(vous imaginez affecter 5 % à une commune parce qu'elle est située dans une zone aéroportuaire ou portuaire et la commune à côté).

مثلا أولاد فايت، ليس لها شيء بالرغم من أن السلع التي تدخل من الميناء تذهب إلى أولاد فايت وعلى هذا هناك

un transfert de la fiscalité portuaire et aéroportuaire au fonds commun des collectivités locales.

حتى يتم توزيعها على البلديات على أساس التضامن بينها .

السؤال الثاني يقول (La taxe d'assainissement) لم تدخل بعد حيز التنفيذ ، لأن

أغلب البلديات لم تقرر بعد على مستوى (La taxe d'assainissement) لأن التشريع الجبائي لقانون المالية ... أعطى هامشا يترك للبلدية التصويت على ذلك الهامش، الكثير من البلديات لم تتداول بعد بخصوص التصويت على هذا الهامش وهو الشيء الذي سبب لنا عجزا بخصوص هذا الهامش وعليه طلبنا من وزارة المالية إعادة الاتصال بالبلديات، وهنا نبقى على الفكرة التي تكلمنا عليها من قبل وعلى كيفية تحمل البلديات للجباية المحلية وهي التجربة الأولى وهي ليست فعالة، فكيف بإمكاننا التكلم عن الرسم على العقار مع البلديات باعتبار أن لها صلة مباشرة مع المواطن وهذا من ناحية التنظيم أو من ناحية الجباية، وهي تجربة، ونحن مقبلون على تجربة جديدة حيث لا تكون هناك جباية محلية بدون جماعة محلية - (La collectivité locale). سيكون هناك نقاش حتى تطبق على كل كيان (Un glissement de la fiscalité La fiscalité est flexible) وإن لم تكن هناك شروط في البلدية التي تطبق عليها الجباية سوف لن تكون هناك مداخل، لذا نفكر في التضامن (Une solidarité) إذ هناك بلديات فقيرة وأخرى غنية ومنه لا بد أن يكون هناك نوع من التضامن.

الرسم على القيمة المضافة وهي الجباية التي تذهب إلى الدولة ومنها 15 % تستفيد منها البلديات في مداخلها القليلة، ولن ننسى ميزانية الدولة التي هي جباية أخرى تتكون من الجباية على مداخل الرسم على القيمة المضافة والمداخل على النشاط المباشر أي (Les impôts sur les sociétés, l'I.B.S) وعلى (La TVA)et 'IIRG وعلى رسوم أخرى وهذه هي الجباية التي تدخل في ميزانية الدولة. وهناك جباية أخرى تدخل إلى الجماعات المحلية بـ 15 % من الرسم على القيمة المضافة والتي من المفروض أن تبقى للدولة تذهب للجماعات المحلية، ونحن بصدد التفكير في كيفية استبدال الجباية التي في (Le versement forfaitaire le V.F) والتي تذهب للجماعات المحلية، فمثلا المقاولين الذين يقومون بالنشاط وفي مقابل استثمارهم وخلق مناصب شغل فهم يطالبون بنزع (Le versement forfaitaire) فهم يطالبون بالجباية على النشاط سواء برسوم أخرى أو تستبدلها الدولة بـ

(Le versement forfaitaire en attendant la création des taxes). فالأمور متشابكة. فالمقاولون يطالبون بإلغائها لأنهم يعتبرونها عبئا عليهم لأنها تمثل 2 % من رأسمال المؤسسة (Le chiffre d'affaires de l'entreprise) وهذا تشجيعا على النشاط أكثر فأكثر. لكن عند إلغاء هذه النسبة معناه ضياع 48 مليار دينار للبلديات، وهنا البلديات تطالب بالبديل أي جباية أخرى، وهنا يتعين التفكير. ما هي الجباية الجديدة التي تطبق في البلديات؟ لكن البلديات يجب أن تكون جزءا متكاملًا في المالية المحلية (Une partie intégrante dans la fiscalité locale).

لأنه على البلديات أن لا تنتظر المدخول من الإدارة الجبائية، ... بل يجب أن يكون هناك نشاط:

(Il peut intervenir soit par la recherche de la matière imposable, soit aider au recouvrement, soit carrément aider à l'assiette. Il y a tout un processus à mettre en place avec les collectivités locales. Nous sommes en transition vers la fiscalité locale),

ولما يكون مجال التفكير مفتوحا فيمكن لكل شخص أن يقدم فكرة لبناء هذا النظام الجديد، وأظن أن لهذه الندوة التي تشرف مجلس الأمة بتنظيمها أهمية كبرى فهي قدّمت بعض الافتراضات وبعض التوجيهات وبدورنا يمكن أن نستنتج بعد ذلك اقتراحات ملموسة تقدم للسلطات المختصة في الدولة. وشكرا على انتباهكم والسلام عليكم.

## رد السيد الطيب ماتلو

عضو مجلس الأمة

شكرا. لدي ثلاث نقاط أود التطرق إليها. أولها كان قد تطرق إليها زميلي السيد حني بكير والمتعلقة بـ: (la séparation du pouvoir délibérément et le pouvoir ordonnateur) ويظهر أنه يريد أن يقول أن الأمر بالصرف (l'ordonnateur) في الولاية هو الوالي وليس مسيري المجلس الشعبي الولائي ويمكن أن يدرج هذا الأمر بوضوح أكثر في الإصلاحات، ولكن تكلمت عن هذا الشيء لأن هذا الأخ تكلم عن (le recouvrement) ويريد أن يلقي المسؤولية على المنتخبين، فالمنتخب ممنوع عليه في المادة 173 من القانون البلدي أن يسير الأموال (le responsable du recouvrement) رئيس البلدية يقوم بإعداد (les tris de recettes).

يمكن لرئيس البلدية (il assiste en tant qu' ordonnateur) أن يقدمه بقوله (ni receveur ni contribuable)، فكل ما يملكه رئيس البلدية في هذا المجال هو مجرد التوصية، حيث لا يمكنه أن يقوم بـ (le recouvrement) وهذا خطأ لأن الإخوة يظنون أن المنتخبين مسؤولون عن مثل هذه الأمور.

تكلم الأخ عن طريقة (le payement) وأظن أن الطريقة تتم في المحاسبة وقانون التجارة والبلديات والجماعات المحلية مسيرة من طرف المحاسبة العمومية، إذن (après service fait).

لا يستطيع أن يقوم بذلك لكن هناك طرقا تمكنه من ذلك، فرئيس البلدية يمكنه إما (il crée une régie de dépenses) أو يستعمل قانون السوق، إذا كانت المصاريف كبيرة.

أما عن (le fonds de solidarité) كما تكلم عنه السيد الوزير دحو ولد قابلية فهو موجود في المادة 167 من قانون البلدية وشكرا.

## إقتراحات وتوصيات

## اقتراحات وتوصيات

تعتبر اللامركزية الإدارية الحقيقية من الركائز الأساسية والدعائم الحيوية التي يقوم عليها نظام الحكم الراشد في أي بلد معاصر. فالإدارة المحلية بمفهومها الصحيح وأبعادها الكاملة تستجيب بدون شك للمتطلبات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية والتقنية التي تواجه الجماعات المحلية سواء أكانت تنفيذية أم انتخابية تمثيلية. ذلك أن المطالب الديمقراطية المعاصرة والمتزايدة للمواطنين تقضي بتوزيع المهام والصلاحيات المتعلقة خصوصا بالوظائف الإدارية في أساسياتها وبعض المهام الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في جزئياتها بين السلطة المركزية في الدولة والجماعات المحلية المنتخبة المنتشرة عبر أقاليم الدولة؛ وهذا تجسيدا لمبدأ تسيير المواطنين بأنفسهم للشؤون المحلية التي تهمهم مباشرة.

إن الهدف المباشر من إقامة مجلس الأمة لندوة الإصلاحات المالية والجباية المحلية هو تبادل الآراء والمقترحات وتقديم التوصيات التي من شأنها السماح بإعادة تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والمجموعات المحلية فيما يتعلق بنظام المالية المحلية بما يضمن بقاء سلطة الدولة، ولكن دون القضاء على مبدأ استقلالية وحرية التحرك والتصرف لهذه الجماعات المحلية في اتخاذ ما يلزم وفي عين المكان من تدابير وأولويات خصوصا في ميدان تحصيل وتوزيع و صرف الجباية المحلية بما يكفل التسيير والتصريف اليومي والعادي بانتظام واضطراراً للشؤون المحلية وما يتطلب ذلك من اتخاذ لقرارات ومقررات وتدابير بشرط أن تكون مطابقة للقوانين والتنظيمات السارية المفعول وللأنظمة والخطة الاقتصادية المتبعة. فنظام المالية المحلية المطبق حاليا يعترف للجماعات المحلية وعلى رأسها البلدية - التي هي "جماعة إقليمية سياسية وإدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية قاعدية" - باختصاصات واسعة من ناحية،

ويمنعها من ممارسة سلطتها في التصويت على معدلات بعض الضرائب المحلية لخلق موارد دائمة لمجابهة توسع تدخلها الذي تفرضه المهام الجديدة والواسعة للبلدية التي تحولت إلى "بلديات رفاهية" من ناحية ثانية.

يتبين من خلال المحاضرات القيمة والمدخلات الثرية والتدخلات الكثيرة والمتنوعة التي شهدتها ندوة الإصلاحات المالية والجبائية المحلية، بأن هناك اهتماما خاصا بهذا الموضوع الحيوي والاستراتيجي تمثل في توضيح وإبراز بعض الاقتراحات والتوصيات التي من شأنها المساهمة في إثراء هذا المجال الحساس وتوضيح أبعاده ومفاهيمه ربما لأخذها بعين الاعتبار مستقبلا وعلى كافة المستويات، إذا توافرت الشروط اللازمة لذلك. ومن أهم هذه الاقتراحات والتوصيات ما يلي:

– تفرض مطالب اقتصاد السوق والتعددية السياسية ورغبات المواطنين إصلاحات عميقة للمنظومة التشريعية المتعلقة بالبلدية والولاية، وبطبيعة الحال تقع المالية المحلية في عمق تلك الإصلاحات.

– يتعين مجابهة نقص الموارد والتصدي لسوء تنظيم وتوزيع الموارد الجبائية على المستويين المركزي والمحلي للدولة – واللذين يميزان الوضعية المالية الراهنة للجماعات المحلية – حتى تتمكن هذه الأخيرة من القيام بدورها كاملا.

– ينبغي على الدولة البحث عن وسائل تحسين الموارد المحلية، وذلك باقتراح إعادة ضبط الأموال المحلية، على سبيل المثال، وبالتالي ضبط إصلاح جبائي حقيقي لمجابهة الحاجيات المتصاعدة في مجال الخدمات العمومية.

– البحث عن توازن أحسن للنسب المطبقة بين الدولة والجماعات المحلية بما يضمن رفع النسبة المخصصة للبلديات.

– خلق أو تفعيل ميكانيزمات من شأنها التحكم الأحسن في إنشاء الضريبة

وبذل المجهود الأكبر والأنجع في تحصيلها؛ ذلك أن الرسوم المحلية تعاني حاليا من عدم التناسق الواضح في تأسيسها وتحصيلها.

– ضرورة تزويد الجماعات المحلية بوسائل (موارد) بشرية ومادية تتماشى ومتطلبات تسيير راشد وعصري يترجم بوضع هياكل تنظيمية جديدة وقوانين حديثة لمستخدمي البلديات وكذا تكوينهم.

– يتعين على الدولة العمل على جعل اللامركزية فعالة والجماعات المحلية مسؤولة وهذا عن طريق تزويد الأخيرة بـ موارد دائمة تتماشى وممارستها لمهامها واختصاصاتها، وهو الأمر الذي يفرض القيام بإصلاح المالية المحلية الحالية.

– إعادة النظر في المركزية المفرطة لنظام الضرائب والرسوم المخصصة للجماعات المحلية الموروثة عن العهد الاستعماري بالتطوير والتعديل.

– ينبغي أن تندرج العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية في إطار التكامل وليس في المواجهة، في التوضيح وليس في التضارب تحقيقا لمبدأ التفكير شموليا والتصرف محليا.

– يجب أن تكون الجباية المحلية شفافة أكثر فأكثر وواضحة بما فيه الكفاية بالنسبة لمن يدفع الضريبة.

– عدم وجود نظام ضريبي بمعنى الكلمة في الجزائر، مصوت عليه من طرف الجماعات المحلية، على غرار ما هو موجود في دول أخرى، خصوصا الأوروبية منها.

– يتعين النظر في مسألة إقصاء المنتخبين المحليين من إبداء الرأي في إدارة الشؤون المحلية واتخاذ القرارات عندما يتعلق الأمر بالنشاطات التنموية والاستثمارية وهيئة الإقليم، حتى تصبح المجالس الشعبية المحلية المنتخبة هيئات ضابطة للسياسة التنموية.

– صعوبة التحكم في الوضع المالي المتدهور للجماعات المحلية بسبب النقص الفادح في الموارد المخصصة للبلديات التي تضاعف عددها بعد التقسيم الإداري لسنة 1984، إذ انتقل عددها من 704 إلى 1541 بلدية والولايات من 31 إلى 48 ولاية.

– يتعين إصلاح المنظومة الجبائية بصفة كلية، عوض اللجوء إلى إصلاحات جزئية، مع العلم أن يرتكز الإصلاح المتوخى على تحديد النظام الإداري الواجب الاتباع في الجزائر.

– إصلاح نظام التضامن السائد المتجسد في صندوق الأموال المشتركة للجماعات المحلية (F.C.C.L) الذي لم يعد متكيفا مع الواقع الحالي لاعتماده على مركزية مفرطة للأموال المحلية مما أدى إلى ثقل إجراءاته وتعقدتها إضافة إلى عدم تحديده للقواعد المتعلقة بمختلف التدعيمات.

– وضع حد نهائي لظاهرة مديونية الجماعات المحلية الناتجة عن عجز مالي ناجم عن تقديرات غير دقيقة وغير مجدية أو عن اختلال بين المداخل والنفقات المتعلقة بالمهام المفروضة والمنشئة لأعباء ذات طابع إلزامي. فلا يكفي أن تقوم الدولة في كل مرة بتطهير هذه المديونية، بل من الأجدر أن تضع إجراءات صارمة، واضحة ودقيقة لتفادي تكرار هذه الظاهرة.

– يتعين تعزيز مراقبة نفقات الجماعات المحلية من خلال إشراك أكبر للهيئات المعنية وهي المفتشية العامة للمالية، مجلس المحاسبة والمديرية العامة للميزانية.

– الحل الأمثل لمعالجة الديون الضخمة المترتبة على الجماعات المحلية لا يجب أن يقع على جانب الموارد المالية فقط، بل يجب كذلك أن يتطرق إلى ترشيد النفقات المحلية.

– تثمين الموارد البشرية للجماعات المحلية وخاصة على مستوى البلديات التي تعاني نقصا في الموارد البشرية والتأطير والتأهيل حتى يتسنى اعتماد سياسة لامركزية مستقرة، هادئة وثابتة.

– يجب التركيز وبوضوح كامل على تعريف المهام المسندة للدولة وللجماعات المحلية وتحديدها بدقة تامة لتفادي التداخل، التجاوز والتشابك بينها.