

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: العلوم السياسية

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

دور الجباية في تنمية القدرات المالية للجماعات
المحلية (دراسة في الأدوات والإجراءات)

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص: إدارة محلية

الشعبة: العلوم السياسية

تحت إشراف الأستاذ(ة):

من إعداد الطالب(ة):

بلغيث عبد الله

جوزي خالدية

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ(ة) بلعربي علي رئيسا

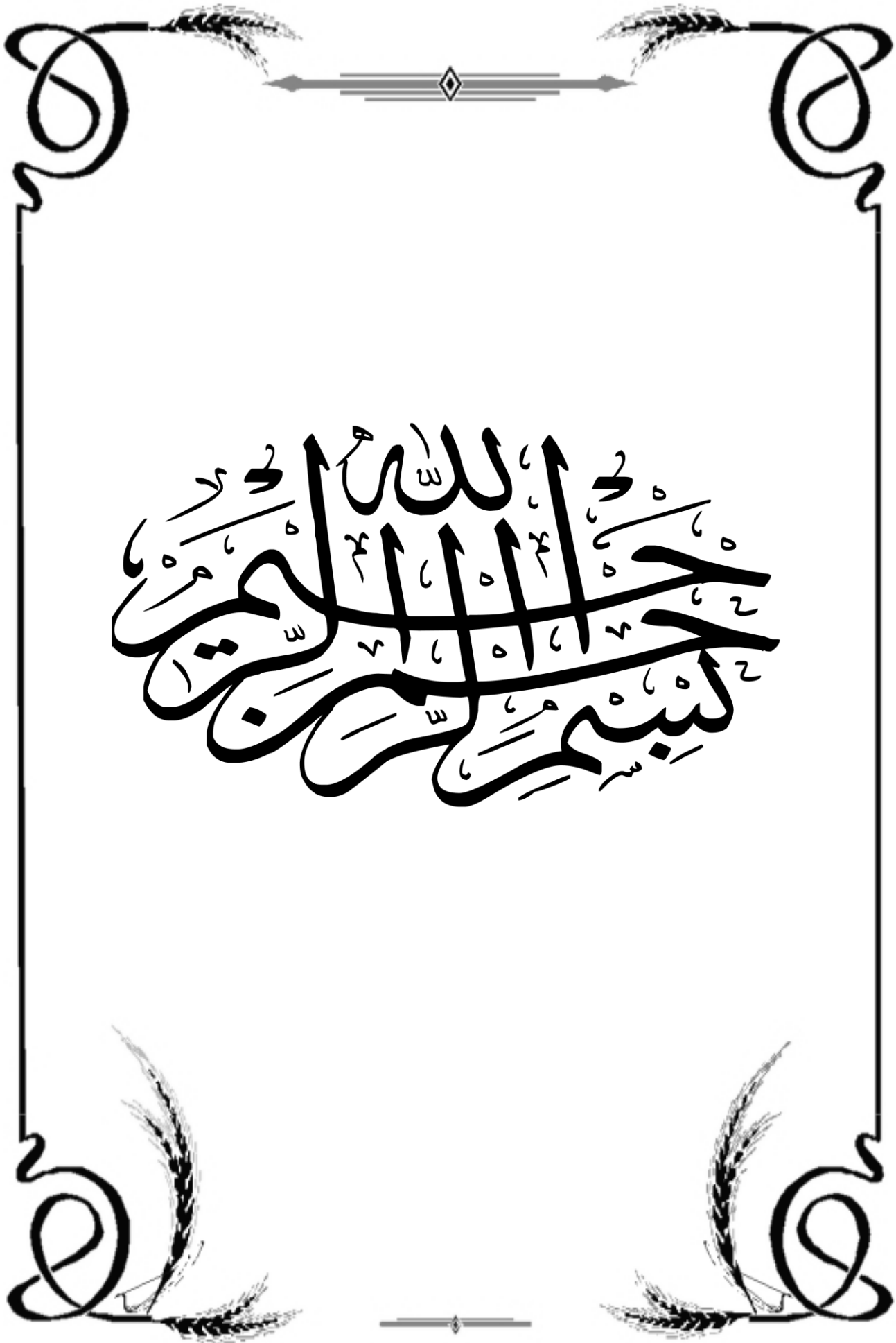
الأستاذ(ة) بلغيث عبد الله مشرفا مقرررا

الأستاذ(ة) ابيصير طالب احمد مناقشا

السنة الجامعية: 2022/2021

تاريخ المناقشة: 2022/09/15

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



شكر و عرفان

الحمد لله على فضله وإحسانه، فله الحمد في الأولى والآخرة وله الشكر والثناء الحسن ،
والصلاة والسلام على حبيبنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم

أحمد الله سبحانه وتعالى على ما من علي من علم متواضع، وألهمني قدرة وطموحا وصبرا
وتحملا لإعداد هذه الدراسة وإخراجها بهذا الشكل ، أتوجه بالشكر والتقدير والعرفان إلى
الأستاذ المشرف الدكتور "بلغيث عبد الله" الذي ساعدنا في انجاز هذه المذكرة ولم يبخل علينا
بنصائحه وتوجيهاته القيمة فجزاه الله كل خير.

وأیضا وفاءا وتقديرا واعترافا منا بالجميل إلى كافة الأساتذة المحترمين .

كما نشكر كل من ساعدنا من قريب أو بعيد ولو بكلمة طيبة لإتمام هذا العمل المتواضع.

جزاكم الله خيرا

الإهداء

اشكر الله سبحانه وتعالى الذي سخرني لطلب العلم ووفقتي في انجاز
هذا العمل المتواضع

اهدي هذا العمل المتواضع إلى روح أبي الطاهرة اسكنه الله فسيح
جناته، وإلى نبع الحنان وأساس كل النجاح والتفوق "أمي" حفظها
الله ورزقها الصحة والعافية وإلى كل إخوتي .

وإلى زوجي الذي كان دعماً قوياً في إتمام مشواري الدراسي وإلى
أمي الثانية "أم زوجي" أطال الله في عمرها .

إلى عائلة زوجي كبيراً وصغيراً اهدي هذا العمل المتواضع .

مقدمة

عامّة

مقدمة عامة:

وجدت الجزائر نفسها غداة الاستقلال أمام مشاكل التخلف في جميع الميادين الموروثة عن الحقبة الاستعمارية، وكحل مقترح حينها تم اعتماد أسلوب التخطيط المركزي كأداة لتحقيق التنمية الوطنية، هذا الأسلوب لم تراعى فيه خصوصيات كل منطقة بل كان شموليا مما أدى إلى نتائج سلبية انعكست على حياة المواطن وزادت في تفاقم الأزمة.

تسعى الجزائر جاهدة إلى تحقيق تنمية وطنية شاملة ومستدامة قصد الخروج من مشاكلها ، هذه التنمية لا يمكن تجسيدها إلا بالانطلاق من الجزء إلى الكل واضعة التنمية المحلية كأساس ومنطلق لها.

لتجسيد هذه التنمية اعتمدت الجزائر مبدأ اللامركزية في التسيير، والذي يقوم على وجود جماعات محلية منتخبة تعتبرهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية، ويتضح ذلك جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية (الولاية والبلدية) عبر الإصلاحات القانونية ، وذلك في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية، السياسية والثقافية التي تصب معظمها في منح الجماعات المحلية الاستقلالية المالية والوجود القانوني المستقل.

رغم كل هذه المجهودات إلا أن الدولة بقيت هي المسؤول الأول عن التنمية والمخططات المالية وذلك عن طريق التدخل المباشر بواسطة المخططات البلدية للتنمية في إطار برنامج وطني سنوي يقتصر فيه دور الجماعات المحلية على تقديم الاقتراحات مما ينعكس على التنمية المحلية ، إذ أن سياسة الدولة في هذا الإطار هي سياسة تنموية شاملة لا تراعى بالضرورة الخصوصيات المحلية. ولتحقيق أهداف التنمية التي تسعى إليها لابد من توفير موارد مالية لتمويل هذه التنمية ، وأمام هذه الوضعية والضعف في الموارد الداخلية للجماعات المحلية خاصة من الجباية وإيرادات الممتلكات، وجدت الدولة نفسها أمام عجز

هائل للعديد من البلديات على مستوى الوطن سنويا ، ما جعل الصندوق المشترك للجماعات المحلية غير قادر على تغطية هذا العجز .

وبما أن الجباية تمثل أهم مورد للجماعات المحلية ، كان على الدولة مواصلة سلسلة الإصلاحات الرامية للنهوض بها وإعادة الاعتبار لها ، لما لها من دور في القضاء على الأزمة المالية المحلية للبلديات ومن ثم المساهمة في تحقيق التنمية المحلية.

على أساس هذا الدور الهام ، تطرقنا للموضوع الموسوم بعنوان : دور الجباية المحلية في تنمية القدرات المالية للجماعات المحلية .

التساؤل الرئيسي : من خلال ما تقدم يمكن طرح التساؤل التالي :

- كيف تساهم الجباية المحلية في تمويل وتنمية الجماعات المحلية ؟

ومن التساؤل الرئيسي تنبثق الأسئلة الفرعية التالية :

1- ماهو التطور التاريخي للجماعات المحلية؟

2- ما المقصود بالجماعات المحلية وماهي أهدافها ؟

3- ماهي مصادر تمويل الجماعات المحلية والمشاكل التي تواجهها ؟

4- مامدى تطور الجباية المحلية وماهي انعكاساتها على التنمية؟

5- ماهو الإطار القانوني لنظام الجباية المحلية في الجزائر وهاهي الإجراءات الجديدة لتحفيزها ؟

فرضيات الدراسة : للإجابة على مجموعة الأسئلة السابقة التي تضمنها التساؤل الرئيسي قمنا بوضع الفرضيات التالية :

- لا مركزية التسيير هي الحل الأمثل لصعوبات التسيير على المستوى المحلي في الجزائر .

- تعد الجباية المحلية موردا بديلا عن تمويل الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

أسباب اختيار الموضوع : دفعنا لدراسة هذا الموضوع مجموعة من الأسباب من بينها ما يلي:

- الأزمة المالية التي تعيشها الجزائر جراء انهيار أسعار النفط والاهتمام المتزايد بموضوع الجباية وتثمين ممتلكات البلدية واستغلال الموارد المحلية كبديل اقتصادي جديد.
- إدراك أهمية ودور الجباية المحلية في تمويل وتنمية الجماعات المحلية بما هي بحاجة إليه
- تركيز الدولة على تنمية البلديات النائية او ما يعرف بمناطق الظل.

أهمية الدراسة : الجباية المحلية تعتبر موضوع الساعة ، والاهتمام المتزايد به من قبل الدولة خاصة وعلاقته بالتنمية المحلية يندرج ضمن مساعي الدولة في إصلاح الجماعات المحلية وكذا في المساهمة في تنمية الجماعات المحلية من ولاية وبلدية وللنهوض بأدائها لمواجهة كل حاجاتها المتعددة وضمان سيرها بشكل فعال .

أهداف الدراسة : يهدف موضوع البحث إلى تحقيق ما يلي .

- معرفة التطور التاريخي للجماعات المحلية وإعطاء مفهوم شامل لها .
- معرفة أهم مصادر الجماعات المحلية والمشاكل التي تواجهها .
- مامدى تطور الجباية المحلية وانعكاساتها على التنمية.
- محاولة معرفة الإطار القانوني لنظام الجباية المحلية في الجزائر وماهي الإجراءات الجديدة لتحفيزها.

منهج الدراسة :

من اجل الإجابة على مختلف التساؤلات المطروحة واختيار صحة الفرضيات فقد تم اختيار المنهج الوصفي التحليلي، فالمنهج الوصفي تم اعتماده في الإطار المفاهيمي وتعريف الجماعات المحلية ، اما المنهج التحليلي تم من خلاله تحديد دور الجباية في التنمية المحلية .

وقد تمت الاستعانة بالمقترح القانوني من خلال الرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بقانون البلدية والولاية وذلك لبيان أدوارها ومهامها.

أسباب اختيار الموضوع :

الذاتية : - ارتباط الموضوع بالواقع المحلي وملاسته للمواطن .

- الميل الشخصي للبحث في المواضيع الخاصة بالمجال الجبائي

- الرغبة في التعمق في المواضيع التي تتعلق بالإيرادات الجبائية للجماعات المحلية.

- غنى المكتبة بمراجع تخص الجبائية.

الموضوعية : - إبراز الدور الذي تلعبه الجبائية المحلية في تمويل الجماعات المحلية.

- مواكبة التعديلات التي طرأت على الضرائب العائدة للجماعات المحلية في الجزائر.

الدراسات السابقة :

دراسة يوسف نور الدين:

تناول الباحث موضوع "الجبائية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر" وتناول الإشكالية الآتية : ماهو واقع الجبائية المحلية في الجزائر؟ وماهي السبل الكفيلة لتفعيلها؟ وقد توصل الباحث من خلال دراسته إلى عدة نتائج من بينها ان التنمية المحلية لا تتطلب مبالغ مالية ضخمة فقط لتحقيق اهدافها وانما تتطلب الى جانب ذلك ادارة كفوة وفعالة وجهاز فني مؤهل ومساعدة حكومية وشعبوية وخطط وبرامج ذات البعد الوطني .

دراسة جديدي عتيقة:

تناولت الباحثة موضوع (إدارة الجماعات المحلية في الجزائر) وكان تساؤلها الرئيسي هو ماهو واقع تسيير الجماعات المحلية في الجزائر؟ من خلال دراستها توصلت إلى انه وفي ظل الكم الهائل من المواد القانونية المعتبرة لصلاحيات واختصاصات الهيئات المالية للبلدية وعلى الرغم من تدعيم الدولة للجماعات المحلية إلى أن ما يفرضه الواقع من حقيقة التسيير المحلي انه كرس لخدمة مصالح ولأهداف خاصة ، بالإضافة إلى التسيير الأمثل للجماعات المحلية يقتضي بذل كل الجهود الممكنة لتحقيق ذلك .

دراسة خيضر خنفري:

تطرق الباحث إلى موضوع " تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق " وتمحور تساؤله الرئيسي حول هل يمثل نظام تمويل التنمية المحلية الحالي نظاما فعالا ، أم يجب

تجديده ؟ وفي هذه الحالة ماهي الإستراتيجية المثلى التي ينبغي إتباعها من أجل تجديد نظام تمويل التنمية المحلية ؟

وقد ركز في دراسته على ماهية التنمية بشكل عام ثم عرف التنمية المحلية واهم مقوماتها ، ثم بعد ذلك عرف التمويل المحلي وبيّن علاقته مع التنمية المحلية ، ثم تطرق إلى الجماعات المحلية متمثلة في البلدية والولاية ، ومن بين أهم النتائج التي توصل إليها أن الجماعات المحلية تعاني من أجل القيام بواجباتها في ظل التمويل الحالي.

هيكل الدراسة :

لوصول إلى دراسة بتساؤلنا الرئيسي سيتم التطرق إلى فصلين :

الفصل الأول كان بعنوان الموارد المالية للجماعات المحلية إطار نظري قسم إلى مبحثين حيث تم التطرق في المبحث الأول إلى تطور نظام الجماعات المحلية في الجزائر وقد قسم إلى مطلبين ففي المطلب الأول تطرقنا إلى التطور التاريخي للتنظيم الولائي والبلدي بعد الاستقلال ، أما في المطلب الثاني فقد تم التطرق إلى ماهية الجماعات المحلية وأهدافها أما المبحث الثاني فكان بعنوان مالية الجماعات المحلية يحتوي على مطلبين ، المطلب الأول يتعرض لمصادر تمويل الجماعات المحلية أما المطلب الثاني فتطرقنا فيه لمختلف المشاكل التي تواجه الجماعات المحلية .

أما الفصل الثاني سيتم تخصيصه لدراسة تطور نظام الجباية المحلية وانعكاساته على التنمية وقسم إلى مبحثين حيث تم التطرق في المبحث الأول إلى الإطار القانوني لنظام الجباية المحلية في الجزائر وقسم بدوره إلى مطلبين فالمطلب الأول تطرقنا فيه الى تعريف الجباية المحلية ومبادئها اما المطلب الثاني فتناولنا فيه المنظومة الجبائية المحلية وعلاقتها بالتنمية المحلية .

أما المبحث الثاني فتطرقنا فيه لمختلف الإجراءات الجديدة لتحفيز الجباية المحلية في الجزائر وقسم إلى مطلبين فالمطلب الأول درسنا فيه إشكالية العجز المالي للجماعات المحلية في الجزائر أما المطلب الثاني فتطرقنا فيه للحلول المقترحة لإصلاح المنظومة الجبائية للجماعات المحلية .

صعوبات البحث :

من بين أهم الصعوبات التي واجهتنا في انجاز هذا البحث نذكر منها :

- نقص في المراجع التي تعالج موضوع الجباية وعلاقته بالتنمية بصفة معمقة .

- ضيق الوقت المخصص لانجاز المذكرة

الفصل الأول
الموارد المالية
للجماعات
المحلية
(إطار نظري)

الفصل الأول : الموارد المالية للجماعات المحلية : إطار نظري .

تمهيد : تعتبر لجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة، أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية اللامركزية التي تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري والتي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات الإدارية المنتخبة التي تباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة .

فتنظيم الدولة يستوجب تقسيمه إلى إقليم، ولاية، وبلدية وبالرجوع إلى البلدية التي تعد الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية فهي تلعب دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطنين.

أما بالنسبة للولاية التي تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وبالتالي كلاهما يلعبان دورا رئيسيا في مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية .

بناء على ما سبق ارتأينا في هذا الفصل دراسة الموارد المالية للجماعات المحلية من خلال مبحثين فتناولنا في المبحث الأول الموارد المالية للجماعات المحلية أما المبحث الثاني فتطرقتنا فيه إلى مالية الجماعات المحلية .

المبحث الأول : تطور نظام الجماعات المحلية في الجزائر .

حققت الجزائر استقلالها السياسي في 05 جويلية 1962 إلا أنها لم تحققه إداريا حيث أنها بقيت تابعة للمنظومة الإدارية الفرنسية إلى حد الآن ، وورثت مشاكل كثيرة متعددة الجوانب ومنها انعدام الإطارات اللازمة القادرة على تسيير البلاد، ووجود فراغ رهيب في مختلف الوظائف الإدارية والفنية بسبب انسحاب الفرنسيين من الأجهزة الإدارية من جهة والنقص الفادح في الجزائريين الذين باستطاعتهم سد الفراغ من جهة أخرى، ويرجع ذلك إلى السياسة الاستعمارية التي كانت تعطي الأولوية في التوظيف للمعمرين ، ذلك أن الجزائريين كثيرا ما يصطدمون بحاجز التمييز العنصري ولا يستطيعون الانخراط في الجهاز الإداري الاستعماري إلا بصعوبة وهذا ما لزم الدولة على فتح باب التوظيف على مصرعيه دون انتقاء، وهذا ما استغله الكثير لاقتناص المناصب الحساسة سواء لتواجدهم في الأجهزة الإدارية قبل الاستقلال أو نتيجة لمستواهم الثقافي الذي كان أحسن من مستوى أفراد الشعب الآخرين.(1)

(1): عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، ص111.

المطلب الأول : التطور التاريخي للتنظيم الولائي والبلدي بعد الاستقلال

شكلت رئاسة الجمهورية في ظل دستور 1963. المؤسسة المركزية الرئيسية. اعتبارا لأهمية الصلاحيات الموكلة لرئيس الجمهورية في إطار نظام سياسي يقوم على الأحادية.

وبعد 19 جوان 1965 تشكل مجلس الثورة باعتباره "صاحب السيادة" في البلاد. في إطار ما يسمى بالتصحيح الثوري

وطبقا لأحكام الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 ، المعروف "بالدستور الصغير" ، فقد كانت حكومة الجهاز الإداري الأساسي التي تعمل بتفويض من مجلس الثورة ومراقبته، عن طريق ما يصدر عن رئيسها من أوامر ومراسيم وقد ترتب على الوضع وجود كل من البلديات والولايات⁽¹⁾.

أولاً: البلدية

بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية عقب الاستقلال، تم تقليص عدد البلديات لإمكانية إدارتها وتسييرها عن طريق تعيين مندوبيات خاصة Delegation special ، والتي تشكلت-أساسا- من ممثلين عن قداماء المجاهدين ومناضلين الحزب.

أما دستور 1963 فقد اعتبر (الحوز) أو البلدية أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية كما هو وارد بالمادة 9 منه، وهو التوجه نفسه الذي أكدته ميثاق الجزائر سنة 1964.

والحقيقة أن الأمر رقم 67-24 الصادر في 18 جانفي 1967 والمتضمن لقانون البلدية يشكل أساسا التنظيم البلدي بالجزائر، ذلك انه مثل محاولة "البعث الديمقراطية في المجال الإداري" كما يشير ميثاق البلدية المتصدر للأمر المشار إليه سابقا.

- وطبقا لهذا النص ، كان التنظيم البلدي يقوم على الهيئات التالية:

(أ) المجلس الشعبي البلدي: وهو هيئة منتخبة بالاقتراع العام المباشر والسري من طرف جميع الناخبين بالبلدية، ويتألف من 9 إلى 39 حسب عدد السكان بالبلدية.

أما عن صلاحياته ، فقد خوله الأمر رقم 67-24 السابق اختصاصات متعددة ومتنوعة، تماشيا مع الخيار الاشتراكي الذي كان سائدا آنذاك مبدئيا.

(ب) المجلس التنفيذي البلدي: وينتخب من طرف المجلس الشعبي البلدي، ويضم بالإضافة⁽²⁾

(1): د.محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار-عنابة، الجزائر، ص 67.

(2): د.محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر، ص 41.

إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي عددا من نواب الرئيس.

(ج) رئيس المجلس الشعبي البلدي: ينتخبه المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، وهو يتمتع بالازدواجية في الاختصاص، حيث يمثل الدولة تارة، ويمثل البلدية تارة أخرى.

وفي نفس السياق، جاء اهتمام الدستور والميثاق الوطني لسنة 1976 بالموضوع حينما تم تكريس سياسة اللامركزية عن طريق المجالس المنتخبة محليا، حيث كانت "البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية في القاعدة"

لقد لعب حزب جبهة التحرير الوطني، في ظل نظام تأسيسي قائم، منذ البداية، على مبدأ الحزب الواحد، دورا معتبرا في تشكيل وتوجيه ومراقبة هيئات البلدية.

فان كان ميثاق البلدية لسنة 1967 يتحدث عن "الالتزام بخدمة الثورة الاشتراكية والنزاهة والأخلاق الفاضلة والاستعداد والنشاط في المنتخبين"، فان قوانين وقرارات الحزب أصبحت تقتضي منذ المؤتمر الرابع للحزب (1979) ضرورة الانخراط النظامي في الحزب كشرط للترشح لعضوية المجالس المنتخبة، ومنها المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا: الولاية

عمدت السلطات العامة، بعد الاستقلال، إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي (العمالات) تمثلت في دعم مركز وسلطات عامل العمالة (الوالي) من جهة، وضمان قدر معين من التمثيل الشعبي.

(أ) ففي الفترة الأولى، تم إحداث لجان عمالية (جهوية) للتدخل الاقتصادي والاجتماعي "C.D.I.E.S"، تضم ممثلين عن المصالح الإدارية وممثلين عن السكان يعينهم عامل العمالة (الوالي)، الذي تؤول إليه رئاسة اللجنة.

والحقيقة أن تلك اللجان، في حالة قيامها، لم يكن لها سوى دور استشاري بالمصادقة على ما يقدم لها من مشاريع وقرارات من طرف عامل العمالة (الوالي) الذي كان يحوز -قانونا وفعلا- سلطات واختصاصات واسعة لمواجهة الوضعية العامة السائدة بالبلاد آنذاك.

(ب) وفي فترة ثانية، وبعد الانتخابات البلدية الأولى لسنة 1967، تم استخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي أو ولائي) اقتصادي واجتماعي A.D.E.S والذي كان يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالعمالة، إضافة ممثل عن كل من: الحزب، (1)

(1): د. محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص 114.

النقابة، والجيش.

وعلى الرغم من دور هذا المجلس في الاقتراح ومناقشة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بالعمالة، فقد كان مجرد هيئة استشارية.

وإذا كان عامل العمالة لم يعد يرأس هذه الهيئة الولائية (حيث ينتخب الرئيس من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية) ، فقد بقي حائزا لأوسع السلطات باعتباره ممثلا للدولة والعمالة في مختلف المجالات والبياديين: الأملاك الشاغرة biens vacants، إعداد وتنفيذ الميزانية، الحفاظ على النظام العام....الخ.

وقد ظل هذا الوضع قائما إلى حين صدور الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن لقانون الولاية، وهو النص الذي يبقى مشكلا المصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر، على الرغم من تأثره بالنموذج الفرنسي في هذا المجال.

وطبقا لهذا الأمر، قام التنظيم الولائي على ثلاثة أجهزة أساسية هي:

- 1- المجلس التنفيذي للولاية: ويتشكل، تحت سلطة الوالي، من مديري ومسؤولي مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في إقليم الولاية (المديريات)
- 2- الوالي: وهو حائز سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة بها، ويعين من طرف رئيس الدولة.

وقد اهتم دستور 1976 بهذه الوحدة الإدارية حينما نص في المادة 36 منه على اعتبار الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية.

إلا أن تغير المعطيات السياسية والاقتصادية، خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزب (1979)، أدى إلى تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين:

الأولى: توسيع صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من البياديين ، حيث أصبح للمجلس "وظيفة المراقبة" على مستوى إقليم الولاية تجسيدا لأحكام دستور 1976، التي تجعل منه وسيلة للرقابة الشعبية.

الثانية: تدعيم وتأكيذ الطابع السياسي لهذه الهيئة سواء من حيث:

- 1- تشكيلها: إذ أصبحت النصوص الأساسية للحزب (في ظل نظام الأحادية السياسية) تشترط الانخراط والانضمام للحزب بالنسبة لكل مترشح لعضوية هذا المجلس، وباقي المجالس المنتخبة.⁽¹⁾

(1) : د. محمد الصغير بعللي، المرجع نفسه، ص 115-116.

2- تسييرها: وذلك من خلال تأسيس هيئة مشتركة بين الجهاز السياسي (محافظ الحزب) والجهاز الإداري على مستوى الولاية، هو: مجلس التنسيق الولائي.⁽¹⁾

المطلب الثاني: ماهية الجماعات المحلية وأهدافها.

إن مفهوم الجماعات المحلية من أكثر المواضيع دراسة من طرف الباحثين والمفكرين، لما تحتله من مكانة مهمة داخل المجتمعات، لذلك سنتطرق إلى أهم ومختلف التعاريف التي تناولت الجماعات المحلية:

هي نظام إداري يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية، بمقتضى اكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة.⁽²⁾

والجماعات المحلية هي التي اصطلح تسميتها بالحكم المحلي لتمتعها بالاستقلال المالي الواسع عن الحكومة المركزية إلى درجة تشبيهها بالحكومة المحلية، حيث يعرفها "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" على أنها "مجموعة من المؤسسات والآليات والعمليات، التي تسمح لمواطنيها ومجموعاتهم بتبيين مصالحهم واحتياجاتهم، وتسوية اختلافاتهم وممارسة حقوقهم وواجباتهم على المستوى المحلي."⁽³⁾

التعريف على المستوى القانوني والإجرائي:

تعرف بأنها هيئات مركزية تمنح لها الشخصية المعنوية، وتنقرر لها ذمة مالية، وتكون محلا للحقوق والواجبات، دون أن يقطع صلتها بالهيئات المركزية، التي تحتفظ لنفسها بحق الإشراف والرقابة والوصاية على الهيئات اللامركزية، وللجماعات المحلية تنظيمين إداريين، وهما على سبيل المثال نظام البلدية ونظام الولاية.⁽⁴⁾

أهداف الجماعات المحلية: إن تطبيق أسلوب الإدارة المحلية في دولة ما، يهدف إلى تحقيق عدة أهداف التي تحدد تشكيل الإدارة المحلية وهيكل بنائها، وهذه الأهداف هي أساس الطموح الذي تصبو إلى تحقيقه الجماعات المحلية باختلاف الأنظمة السياسية من دولة لأخرى، ومن جملة الأهداف نذكر منها:

1- **الأهداف السياسية:** ترتبط بمقومات الإدارة المحلية والمتمثلة أساسا في مبدأ الانتخاب لرؤساء المجالس المحلية وأنماط العمل السياسي الذي يتبع ذلك المبدأ وفي إطار تلك الأهداف

(1): د.محمد الصغير بعللي، المرجع نفسه، ص116.
(2): بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، "الجماعات الإقليمية ومفارات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، ع 10، 2012، ص161
(3): عبد القادر خليل، البلدية في مواجهة تحدي التسيير والهندسة الإقليمية، دار القصة للنشر، 2011، ص41.
(4): طه حامد الدليمي، الفدرالية أو اللامركزية السياسية، العراق، الدار الجامعية، 2011، ص42.

يمكن ذكر الأهداف الفرعية:

التعددية: يقصد بالتعددية توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات المحلية، والمصالح المتنوعة، وتكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق ووضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات والمصالح التنافسية.

وتعتبر المجالس المحلية من بين أهم الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية اختصاصاتها وسلطاتها.

الديمقراطية: تعتبر الديمقراطية احد الأهداف الرئيسية التي يسعى نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقها، وتتمثل في حرية المجتمعات المحلية في انتخاب مجالسها المحلية وممارسة الديمقراطية في المستوى المحلي تدفع المواطن إلى الاهتمام بالشؤون العامة وتحسبهم بحقوقهم وواجباتهم.

الأهداف الادارية: إن تطبيق اللامركزية في اتخاذ القرارات في الشؤون المحلية ، يحقق السرعة والدقة ، والكفاءة في الاستجابة لمتطلبات واحتياجات السكان المحليين، بما يحقق الكفاءة في تزويد المناطق والأقاليم بالخدمات العامة، لأنه بخلاف النهج المركزي في إدارة الشؤون العامة، فهو يتميز بخاصية الحساسية ، أي تأثره بأداء وانتقادات السكان المحليين.

الأهداف الاجتماعية: - تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية بما يتفق مع ظروفهم وأولوياتهم، حيث أن وجود مجلس محلي في إقليم معين يشعر بمسؤولية اجتماعية اتجاه المواطنين، إذ لا بد أن ينعكس ذلك على زيادة المستوى الاقتصادي والاجتماعي لهم وارتفاع مستوى الصحة والتعليم والحد من تلوث البيئة.

- شعور المواطن داخل المجتمعات المحلية بأهمية في التأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية، مما يعزز الثقة بالنفس ويزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي (1).

كما تساهم الجماعات المحلية في ربط الحكومة المركزية بقاعدته الشعبية، من خلال قيام الإدارة المحلية بمعالجة المشاكل المحلية والسعي جاهدة إلى الحفاظ على الاستقرار الاجتماعي، وهو ما ينعكس إيجابا على السكان المحليين، كما تساهم الإدارة المحلية في ترسيخ الثقة في المواطن واحترام رغباته في المشاركة في إدارة الشؤون المحلية.

الأهداف الاقتصادية: وتتضمن مساهمة الوحدات المحلية في إعداد خطط التنمية، والاستغلال الأمثل للموارد والإمكانيات التجارية والصناعية والسياحية، وتوجيهها نحو المشروعات الإنتاجية والخدماتية، لخلق فرص عمل لمواطني الوحدات المحلية، وتشجيع رؤوس الأموال

(1): جديدي عتيقة، "إدارة الجماعات المحلية في الجزائر بلدية بسكرة"، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2012-2013، ص 10-09.

المحلية وتوجيهها نحو المشاريع، وأيضا الارتقاء بالجوانب الاقتصادية والاستثمار المحلي، وزيادة أفاق تطوير التنمية الاقتصادية مثل: إنشاء الأسواق، إقامة المعارض، وتنمية الصناعات الصغيرة واستصلاح الأراضي.

الأهداف الثقافية: تقديم الثقافة إلى المواطنين عن طريق المكتبات العامة وكذلك تقديم الخدمات الترفيهية، كالمسرح والإذاعة والإشراف على الحدائق والمنتزهات، وتطوير الاهتمام بالانتماءات المحلية للمواطنين المحليين، أي تقوية وتعزيز مفهوم الانتماء للهوية وزيادة مفهوم الولاء للرموز الوطنية والمحلية.

وهناك أهداف أخرى تسعى الجماعات المحلية لتجسيدها منها:

- توفير إدارة كفؤة، حيث أن المشاريع المحلية أكثر تجاوبا لحاجات وظروف المجتمع المحلي .
- ضمان تحقيق الديمقراطية وحقوق الأفراد، بحيث تتماشى قرارات الجماعات المحلية مع اهتمام المواطنين.
- خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية.
- الحفاظ على حقوق الأقليات من خلال إعطائهم درجة مرضية من حكم أنفسهم.(1)

(1): ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة ، مجلة اكاديميا، العدد الأول، جانفي 2013، ص 6-7.

المبحث الثاني : مالية الجماعات المحلية .

إن المالية المحلية أصبحت الشغل الشاغل حتى للسلطة السياسية، هذا ما أدى إلى ضرورة إعادة الاعتبار للموارد التي تعود للجماعات المحلية وهذا ما ركزت عليه الإصلاحات المالية في العشرية الأخيرة، وبما أن ميزانية الجماعات المحلية سواء بالنسبة للبلدية أو الولاية تمثل العامل المالي الأكثر أهمية لذلك ينبغي أن يحتوي التقدير الخاص بالميزانية مخطط عمل حقيقي على المدى القصير والذي يحدد الخطوط الرئيسية لتدخل السلطات المحلية .

المطلب الأول : مصادر تمويل الجماعات المحلية

تتكون ميزانية الجماعات المحلية من قسمين: قسم التسيير العمومي، وقسم التجهيز والاستثمار وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات توازن وجوبا .

فالنسبة لقسم التسيير العمومي فتعرض فيه توقعات لنفقات وإيرادات دائمة تسمح لرئيس الشعبي البلدي على المستوى البلدي والوالي على مستوى الولاية بتسيير مجمل المصالح البلدية والولاية من الحالة المدنية، ومصحة الطرق، الإنارة العمومية، تنظيف الطرقات، مصحة المقابر... مع صيانة الأملاك العقارية للبلدية.

أما بالنسبة لقسم التجهيز والاستثمار، يسمح هذا القسم للمجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية بالحفاظ على أموال البلدية العامة أو الخاصة عن طريق استهلاك الديون أو الزيادة فيها عن طريق الاقتناءات المالية أو الإنفاقات الجديدة، وأيضا يسمح بوضع خطة التوقعات المالية والقروض والإعانات والهبات.

إن الصلة الوحيدة التي تربط بين قسمي ميزانية البلدية والولاية تظهر من خلال التمويل الذاتي والمسمى الاقتطاع من أجل نفقات التجهيز العمومي نفقات ضمن قسم التسيير والمادة 100 ضمن إيرادات قسم التجهيز والاستثمار مما يسمح للجماعات المحلية ببذل جهد الادخار من إيرادات التسيير لصالح التجهيز والاستثمار بغرض استهلاك أموالها الناقصة إلى الزيادة فيها غير أن الممارسة تبين أن هناك وضعيات استثنائية في تناقض مستمر وإنها صارت للأسبق هي القاعدة التي تجعل قسم التسيير يسجل عجزا غالبا يستند إلى اعتلال مؤكد في الميزانية ، بينما يعكس قسم التجهيز والاستثمار بصورة مفارقة رصيذا ايجابيا إذ اظهر قسم التسيير عجزا فان المجلس الشعبي البلدي يستطيع إما أن يخفض نفقاته الخاصة بالتجهيز أو يزيد إيراداته الخاصة بالتسيير وبهذا يعود توازن الميزانية إلى حاله، هذا مبدئيا منطبق توازن الميزانية.(1) كما هو موضح في المادة 147 "يجوز للوالي نقل الاعتمادات من بند إلى آخر

(1) يوسف دلاندة، قانون الإجراءات الجبائية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2014، ص 23-24.

داخل فصل واحد " ويمكنه في حالة الاستعجال أن ينقل الاعتمادات من فصل إلى فصل بالاتفاق مع رئيس المجلس الشعبي الولائي بشرط اطلاع المجلس اطلاع المجلس في أول دورة قادمة لانعقاده.(1)

كما أن تحديد ورصد الإيرادات والنفقات ينبغي أن يؤسس على التحديد الكمي والكيفي لأهداف الجماعات المحلية حسب تقسيم الجماعات إلى وحدات تحليل وإلى مراكز تكاليف تتناسب مع مختلف الخدمات المقدمة من طرف البلدية أو الولاية مثلا خدمات الحالة المدنية، وأشغال الطرق، والنشاط الاجتماعي، لذلك ينبغي أن تعد ميزانية الجماعات المحلية وتصاغ بإشراك مختلف المسؤولين والفاعلين البلديين بالاعتماد على التقنيات الحديثة للتسيير وإدارة أشغال المؤسسة، كما أن المصادر المالية المحلية تنقسم إلى نوعين المصادر الداخلية وتكمن في الموارد الجبائية وغير الجبائية، ومصادر خارجية تكمن في الإعانات والقروض والهبات والوصايا، فمالية الجماعات المحلية تعتبر من أدق المشكلات التي يواجهها نظام الإدارة المحلية، كما أن كل وثيقة خاصة بالميزانية أو الحساب الإداري تتكون من 03 أبواب: باب خاص بالتسيير وهو يضبط الفائض الحقيقي أو التقدير المتعلق بالإيرادات والنفقات والاستغلال البلدي .

باب خاص بالعتاد العمومي وهو يبرز الفائض الحقيقي أو التقديري للعتاد (الأشغال الجديدة، الصيانة) وكذلك الإيرادات المحصلة أو المقطعة في هذا المجال.

باب خاص بالاستثمارات الاقتصادية التي تشمل الفائض المتبادل للجماعات المحلية والوحدات الاقتصادية التابعة لها .

لقد أعطى النظام اللامركزي للجماعات المحلية قدرا من الحرية في التصرف واتخاذ القرار في إدارة شؤونها العامة، فيمكن تعريف إيرادات الجماعات المحلية بأنها قيام الجماعات المحلية على العمل بتدبير الموارد اللازمة لتغطية النفقات ، ويقصد بها كأداة مالية مجموعة الدخول التي تحصل عليها الجماعات المحلية من مصادر مختلفة من أجل تغطية نفقاتها وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

ومن هنا فإن البلدية والولاية تحتاج إلى موارد هامة لقيامها بوظائف المنوطة بها وموارد البلدية متنوعة فهي ترد إليها خصوصا من إيرادات الضرائب المحلية وموارد أملاك الدولة والذمة المالية وتنقسم الإيرادات إلى قسمين إيرادات جبائية (موارد ذاتية) ، وإيرادات غير جبائية (موارد خارجية).(2)

(1): المادة 147 من القانون 09/90 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 7 ابريل 1990 يتعلق بالولاية.

(2) : يوسف دلاندة، المرجع السابق ، ص 27-28

أولاً: الموارد الذاتية أو الداخلية (الإيرادات الجبائية)

نصت المادة 196 من القانون رقم 10/11 من قانون البلدية على انه: لا يسمح بتحصيل الضرائب والمساهمات والرسوم المحددة عن طريق التشريع والتنظيم المعمول به ويصوت المجلس الشعبي البلدي في حدود النطاقات المنصوص عليها .

1) الإيرادات الجبائية: تشكل بشكل عام أهم مورد مالي للجماعات المحلية خاصة في البلديات ذات الكثافة السكانية العالية ، بحيث تشكل 85 من إيرادات البلديات وبذلك أصبحت تشكل عاملاً هاماً في الاستغلال المالي للجماعات التي تجد نفسها اقل ارتباطاً بدعم الدولة بحيث تستفيد البلدية من مجموعة من الضرائب والرسوم منها ما تشاركه مع الحكومة المركزية والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية ومنها ما تقسمه مع الولاية وصندوق التضامن ومنها ما هو مخصص لها بالكامل وتتضمن الجبائية المحلية نوعين من الضرائب مباشرة، وغير مباشرة إلا أن الإيرادات الجبائية تعتمد على الضرائب المباشرة.

الضرائب المباشرة: وتمثل في :

الرسم العقاري: تأسس بموجب المادة 13 من قانون المالية لسنة 1963 ثم تضمنته المواد 248-261 من قانون الضرائب والرسوم المماثلة ، تعتبر من أهم الموارد المالية الضريبية وذلك بالرغم من مساهمتها الضئيلة إلا انه يكشف عن عجز التنظيم الإداري عموماً على التحكم في الحظيرة العقارية وتطويرها، ويفرض هذا الرسم على الأملاك المبنية ومن أمثلتها نجد المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص ومواد تخزين المنتوجات والمنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية والموانئ ومحطات السكك الحديدية وغيرها، أما الأملاك الغير مبنية فتتمثل في المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم والأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير وغيرها وتحديد قيمة الرسم العقاري من طرف السلطة المركزية عبر قانونها المالي وحسب مساحة العقار وتستفيد البلدية من حصيلة هذا الرسم كاملاً.

رسم التطهير: تم تأسيسه أول مرة بموجب المادة 54 من قانون المالية لسنة 1985 ثم تضمنته المواد 263-266 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة ويؤسس سنوياً على الملكيات المبنية ذات الطابع السكني والتجاري والصناعي والحرفي في الجماعات المحلية التي تتوفر على مصالح لإزالة القمامات المنزلية، حيث اصطلح عليه برسم رفع القمامات المنزلية، وفق قانون المالية لسنة 2017 ويتحدد هذا الرسم من خلال مصادقة السلطة الوصية على مداوات المجلس الشعبي البلدي بقرار من رئيسه مهما كان عدد سكان البلدية المعنية. (1)

(1) : يوسف دلاندة، المرجع السابق ، ص 28-29

الرسم الخاص على رخص العقارات: نصت عليه المادة 55 من قانون المالية لسنة 2000 المعدلة بموجب المادة 75 من قانون المالية لسنة 2017 لعمليات البناء والهدم والتجزئة والترميم وكذلك البناءات ذات الاستعمال السكني والاستعمال التجاري أو الصناعي حسب قيمة البناية والضرائب المحصلة مئة بالمائة لفائدة البلديات ولا تصدر الرخصة العقارية إلا إذا تم دفع هذا الرسم ومبلغه يختلف حسب طبيعة العملية.

الرسم الخاص بالإعلانات والصفائح المهنية: يحدد حسب مقاييس وطبيعة الإعلان والملصقات أو طباعة اللوحة المهنية وأبعادها وكل الصفائح وحتى في المحلات التجارية واللوحات الأشهارية وعائدها يكون للبلديات.

الرسم على السكن: يمس كل المحلات ذات الطابع المهني والسكني في البلديات ويحصل من طرف مؤسسة سونلغاز عن طريق فاتورة الكهرباء والغاز.

الضريبة على الأملاك: تأسست بموجب المادة 31 من قانون المالية لسنة 1993 ثم تضمنته المواد 274-282 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ويتشكل الأساس الضريبي لها من القيمة المضافة لجميع الممتلكات والحقوق والقيم الخاضعة وتعبئ في أول جانفي من كل سنة وتتمثل في الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية والنقولة، السيارات، والدراجات النارية والسفن، والطائرات، وخيول السباق، والتحف واللوحات الفنية وغيرها.

الرسم على النشاط المهني: المادة 21 من قانون المالية لسنة 1996 ثم تضمنته المواد 217-231 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، يطبق على الأشخاص الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو أنشطة غير تجارية الإيرادات الإجمالية التي يحققها المكلفون بالضريبة الذين لديهم محل مهني دائم أو رقم أعمال المؤسسات الصناعية والتجارية وعمليات نقل المحروقات عبر أنابيب ويوزع بنسب معينة بين البلدية والولاية وصندوق التضامن للجماعات المحلية ومن هذا النشاط التشجيع على إنشاء المهن الحرة والأنشطة الصناعية على المستوى المحلي لرفع نسبة كبيرة من مداخل البلدية.

الدفع الجزافي: يطبق على المرتبات والأجور والتعويضات تستفيد منه البلدية مباشرة وتحدد نسبه او معدله ونسبة استفادة البلدية منه بنصوص يحددها قانون المالية أي من طرف السلطة المركزية مع العلم ان الدفع الجزافي عرف تخفيضا تدريجيا حتى سنة 2017.

الرسم على الأطر المطاطية الجديدة: نصت المادة 60 من قانون المالية لسنة 2006 معدلة ومتممة بالمادة 112 من قانون المالية لسنة 2017 كمركبات النقل، حيث كانت 10 دج⁽¹⁾

(1): يوسف دلاندة، المرجع السابق، ص 29-30

وأصبحت 750 دج لإطارات السيارات الثقيلة أما إطارات السيارات الخفيفة كانت 5 دج وأصبحت 450 دج .

الرسم على الزيوت والشحوم: المادة 61 من قانون المالية لسنة 2006 أي زيوت وشحوم السيارات المستوردة أو المصنوعة محليا، حوالي 12.500 دج /طن وتقسم بنسب متساوية بين البلديات والدولة والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

قسمة السيارات: المادة 46 من قانون المالية لسنة 1997 ثم تضمنته المواد 299-309 من قانون الطابع يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة.

الرسم التحفيزي على النفقات الطبية: المادة 204 من قانون المالية لسنة 2002 على النفقات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية ب: 24000 دج للطن من النفقات.

الرسم التكميلي على التلوث البيئي ذو المصدر الصناعي : تضمنته المادة 94 من قانون المالية لسنة 2003 المياه المنتجة وعبئ التلوث الناجم عن نشاط المنشآت الصناعية بنسبة بين 2000 و 120000 دج حسب صنف المنشأة وطبيعة نشاطاتها.

الرسم على تعبئة الدفع المسبق: المادة 32 من قانون المالية التكميلي لسنة 2009 المعدلة بالمادة 76 من قانون المالية 2017 يطبق على مبلغ إعادة التعبئة خلال الشهر يستحق شهريا على متعاملي الهاتف النقال بمعدل رسم لصالح البلديات.

الضرائب الغير المباشرة: وتتمثل في :

الرسم على الإقامة: أعيد تأسيسه حسب المادة 59 من قانون المالية لسنة 1998 لصالح البلديات إقامة مؤقتة في الجماعات المحلية وكمحطات سياحية ومناخية والحمامات المعدنية والبحرية ويفرض على الأشخاص الذين لا ينتمون إلى البلدية عن طريق أصحاب الفنادق مؤجري الشقق.

الرسم على الحفلات والأفراح: هو رسم يفرض على الحفلات الغنائية والموسيقية العائلية يدفع إلى محاسب البلدية كاملا قبل بداية الاحتفال ويحدد سعره كما يلي: من 50 دج إلى 800 دج من كل يوم بالنسبة للحفلات التي تتجاوز الساعة السابعة مساء ومن 1000 إلى 1500 بالنسبة للحفلات التي تستمر بعد الساعة السابعة مساء.

الرسم على القيمة المضافة: جاء تطبيقه في المادة 65 من قانون المالية وذلك تعويضا للرسم الإجمالي المطبق على الإنتاج ويطبق بأربعة معدلات في البداية ثم خفضت الى نسبتين (1)

(1) : يوسف دلاندة، المرجع السابق ، ص31-32

ابتداء من قانون المالية الصادر سنة 2011.

الرسم على الذبح (الرسم الصحي على اللحوم حاليا): نصت عليه المادة 110 من القانون وهو رسم غير مباشر يتحقق لصالح البلديات التي تتوفر فيها المذابح ويتميز بطابع الضريبة الغير مباشرة وتحصله البلديات عن عملية ذبح الماشية ويكون حسابه على أساس وزن اللحوم التي تم ذبحها بمعدل 10 دج لكل كغ ويتم توزيعه بـ 8.5 للكيلوغرام للبلديات و 1.5 كغ لصندوق الخاص بحماية الصحة الحيوانية.

(2) الإيرادات الغير الجبائية: تتعلق بنتائج توظيف الجماعات المحلية لإمكانياتها ومواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها وتسيير مواردها المالية وثرواتها العقارية.

- **التمويل الذاتي:** نص قانون البلدية رقم 10/11 في مادته 179 منه على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار وذلك بهدف ضمان التمويل الذاتي للجماعات المحلية وحتى تتمكن من تحقيق حد ادني من الاستثمار لفائدة خدماتها ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10 إلى 20 بالمائة من قسم التسيير.

- **إيرادات الممتلكات:** يوضع تحت تصرف الجماعات المحلية خاصة البلدية كل الأملاك المنقولة وغير المنقولة والتي تدر عليها دخلا وقد نصت المادة 159 من قانون البلدية رقم 10-11 حيث تمثلت هذه الممتلكات في جميع البلديات والأراضي التي تملكها البلدية غير المصنعة ضمن أملاكها المخصصة التي اقتنتها أو أنجزتها من أموالها الخاصة. العقارات المحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية ، المساكن الإلزامية أو الوظيفية وغيرها، لذا فان إيرادات ممتلكات البلدية متنوعة وكثيرة وهي إضافة إلى ذلك تتسم بقابليتها للتجديد والتطور، فالإيرادات الناتجة عن تأجير العقارات عن طريق المزاد العلني مثلا: يمكنها أن تزداد وبسرعة نظرا لمرونتها خصوصا في حالة اعتماد أسعار تنافسية.

- **إيرادات الاستغلال المالي:** تشكل إيرادات الاستغلال المتمثلة في أسعار بعض الخدمات التي تقسمها الجماعات المحلية بنسبة ضئيلة من إيراداتها فهي لا تتجاوز 10 من مجموع إيرادات تسيير الجماعات المحلية لكن رغم هذه البنية إلا أنها تمثل أداة هامة للاستغلال المالي للبلدية وذلك لكونها ترتبط ارتباطا مباشرا بالخدمات المقدمة من طرف البلديات وكذلك كون الجماعات المحلية تتمتع بنوع من السيطرة عليها سواء في تحديد مقدارها عن طريق مداوات المجلس الشعبي البلدي او من حيث تحصيلها من طرف أمين الخزينة . (1)

(1): يوسف دلاندة، المرجع السابق ، ص32-33.

الموارد الجبائية	حصة البلدية	حصة الولاية	حصة الدولة	حصص مختلفة
الرسم العقاري	%100	-	-	-
رسم التطهير	%100	-	-	-
رسوم النشاط المهني	%1.30	%0.59		%0.11 لصندوق الجماعات المحلية
الضريبة بالاملاك	%20	-	%60	%20 للصندوق الوطني للسكن
قسمة السيارات	-	-	%50	%20 للصندوق الوطني للطرق و30 % لصندوق ت.و.لج.م
رسوم القيمة المضافة	%10	-	%80	%60 للصندوق ت.و.لج.م
الرسم بالاقامة	%100	-	-	-
رسم الذبح	%70	-	-	-
رسم الزيوت والشحوم	%35	-	%15	%50 لصالح الصندوق الوطني للبيئة وازالة التلوث
رسم الاعلانات	%100			
رسم على الحفلات	%100			
رسم رخص العقارات	%100			
الضريبة الجرافية الوحيدة	%40	%5	%50	%5 للصندوق ت.و.لج.م

(2)

وعلى الرغم من تنوع الموارد الذاتية للجماعات المحلية وتنوعها إلا أنها في الواقع العملي غير كافية لسد كافة نفقاتها والقيام بكل صلاحياتها وواجباتها اتجاه المواطنين ، الأمر الذي أدى بها إلى اللجوء لطرق أخرى لتمويل ميزانيتها وتغطية النقص الحاصل فيها وهو ما تمثل في الموارد الخارجية.

الموارد المالية الخارجية:

إن عدم قدرة البلدية على تلبية حاجيات سكانها بمواردها الذاتية بسبب نقص الضرائب والرسوم وإيرادات الأملاك العامة وإيرادات الاستغلال المالي وعدم كفايتها لتنفيذ كافة مشاريعها وتقديم الخدمات اللازمة للمواطنين ، أدى بها إلى البحث عن مصادر أخرى وذلك أما عن طريق الإعانات التي تمنحها الدولة أو القروض أو الهبات الممنوحة لها من الأفراد.

الإعانات الحكومية: الإعانة هي عبارة عن سلطة مالية تملكها الدولة دون أي منازع حيث تقدم السلطة المركزية إلى البلدية مساعدات مالية وهو مانصت عليه المادة 170 من قانون البلدية وتهدف من ذلك إلى بعث البلديات إلى تحقيق الحد الأدنى من مستويات الخدمات التي تؤديها للأفراد وكذا تعميم الرفاه والرخاء في مختلف الجهات والمناطق وإزالة الفوارق الجهوية والاهتمام بالمناطق النائية . وتعد الإعانات من مصادر الإلهام لكونها تبحث على الاستقرار وثبات ميزانية البلدية وتؤدي إلى تنفيذ المشاريع التنموية وبالتالي فالجماعات المحلية ملزمة بإنفاق هذه المبالغ وفق الشروط المطلوبة لها وتمنح الدولة هذه المساعدات للجماعات المحلية عن طريق صناديق خاصة وهي الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، إعانات ومخططات التنمية والإعانات المخصصة ، ولقد نص المشرع الجزائري على مجموعة من الشروط التي يجب مراعاتها عند تقديم الإعانات للجماعات المحلية والتي تمثلت في:

- عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها.
- التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولا سيما منها الكوارث الطبيعية ، أو النكبات

- نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية في إطار تشجيع الاستثمار.(1)

إعانات الدولة: تظهر هذه الإعانات خاصة في تمويل المخططات البلدية للتنمية والبناءات المدرسية وتراعي الدولة في تقديم الإعانات والمخصصات عدة شروط كعدم كفاية المداخيل إعانات الولاية : تقدم الولاية باعتبارها السلطة الوصية على البلديات إعانات من ميزانيتها تسجل في قسم إيرادات الميزانية وتقتطع من نفقات تجهيز الولاية، وتخص:

(1) : يوسف دلاندة، المرجع السابق ، ص33-34.

- التجهيزات الإدارية

- التجهيزات الاجتماعية.

- التجهيزات الصحية.

- التجهيزات الرياضية والثقافية.

وغيرها من التجهيزات العمومية، غير أن هذه المساعدات مقارنة مع المساعدات الأخرى تعتبر ضعيفة جدا، وعلى هذا الأساس يمكن اعتبارها مساعدات رمزية.

إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية :

طبقا للمادة 211 من قانون البلدية 10-11 تتوفر البلديات قصد تجسيد التضامن المالي ما بين البلديات ، وضمان مدا خيل جبائية على صندوقين.

- الصندوق البلدي للتضامن

- صندوق الجماعات المحلية للتضامن.

بحيث يدفع الصندوق البلدي للتضامن البلديات ما يأتي:

- مخصص مالي سنوي بالمعادلة موجه لقسم التسيير في ميزانية البلدية لتغطية النفقات الإجبارية كأولوية

- إعانات التجهيز موجهة لقسم التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية.

- إعانات التوازن للبلديات التي تواجه وضعية مالية صعبة.

- إعانات استثنائية للبلديات التي تواجه وضعية غير متوقعة.

أما صندوق الجماعات المحلية للضمان فيخصص لتعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من هذه الإيرادات .

يمول صندوق الجماعات المحلية للضمان بالمساهمات الإجبارية للجماعات المحلية ، ويدفع الرصيد الدائن لصندوق الجماعات المحلية للضمان المستخلص من كل سنة مالية إلى الصندوق البلدي للتضامن .

كما يمكن لبلديتين أو أكثر الاشتراك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها أو تسيير⁽¹⁾

(1): يوسف دلاندة، المرجع السابق ، ص60-61.

مرافق عمومية جوارية وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة .

وحسب المادة 86-266 الصندوق المشترك للجماعات المحلية هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، موضوع تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، يخص إعانات مالية سنوية للبلديات والولايات.

التبرعات والهبات: تعتبر هذه الأخيرة من موارد المجالس المحلية وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون أما مباشرة إلى المجالس المحلية أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها.⁽¹⁾

المطلب الثاني : المشاكل التي تواجه الجماعات المحلية

هناك العديد من المعوقات والمشاكل التي تعترض الجماعات المحلية والتي تحول بينها وبين تحقيقها للتنمية المستدامة المرجوة وهي كالآتي:

أولاً: المعوقات التشريعية: ومن أهم هذه المشاكل نذكر :

- تعدد التعليمات واللوائح والقواعد المنظمة لشؤون الإدارة المحلية وتواليها مع المناسبات والتطورات المختلفة في المجال الاجتماعي أو العمراني أو إعداد مخططات وبرامج التنمية والموازنات وكيفية إبرام الصفقات وغيرها، حيث يحدث ذلك مع كل مناسبة لانتخابات أو حدوث كوارث طبيعية أو احتجاجات وهذا ما يدل على قصور القوانين المنظمة لعمل الجماعات المحلية وتذبذبها.

- عدم اشتراط أي مستوى تعليمي أو تخصصات معينة لدى المترشحين للمجالس النيابية الوطنية والمحلية تغليباً للجانب الديمقراطي على الجانب الفني والكفاءة الإدارية، مما ينعكس سلباً على أداء الجماعات المحلية في كل المجالات في كل المجالات خاصة التي تتطلب عناصر قيادية متمكنة ومؤهلة.

- تكليف الجماعات المحلية بصلاحيات متعددة تفوق الإمكانيات المادية والبشرية لأغلبها، مع وجود العديد من النصوص التنظيمية التي تجعل البلدية أو الولاية شريكا مع قطاعات أخرى (الري، سكن، سياحة، أشغال عمومية) ... مما يحتم وجود تنسيق وتشاور في القرار وما يترتب عن ذلك من صعوبات.

- عدم إلزامية المواد المتعلقة بمشاركة المواطنين وحضور دورات المجلس وعلانيتها وثقافة القرارات ونشر المداولات التي تتم في اغلب البلديات في جلسات مغلقة أو حتى في غياب

(1): يوسف دلاندة، المرجع السابق ، ص61

بعض أعضائها.(1)

- تكريس قانون الرقابة الشديدة والمتعددة الصور والمستويات الواسعة النطاق على المجالس المحلية، المتابعة القضائية، تعليق العضوية والتوقيف أو الإقالة التي من شأنها أن تحد من حرية المجالس المحلية وبالتالي حرمانها من التمتع بالاستقلالية ويدفعها إلى اقتصار التدخل في المسائل الجزئية وعليه فهذه الرقابة السلبية تقلل من صلاحيات المجالس المحلية(2)

ثانيا: المعوقات الإدارية والفنية: لازالت الجزائر تعاني من خلل هيكلي في بنية الهيئات المحلية، فهناك قضايا متعددة تتعلق باليد العاملة من حيث أدائها، تدريبها، تأهيلها وتحفيزها فنقص الخبرات الفنية وانخفاض مستوى كفاءة موظفي الإدارة المحلية (البلديات خاصة)، إضافة إلى قلة عدد المهندسين والمتخصصين العاملين في المؤسسات المحلية والبلدية تعتبر من المشاكل التقليدية التي لازالت تواجهها الإدارة المحلية.

- قصور خدمات البلدية أدى إلى تذمر المواطنين وفقدانهم الثقة في هذه الأجهزة مما أدى إلى عزوف الكثيرين عن المشاركة في عضوية هذه المجالس والإسهام في نشاطاتها، فغياب عناصر المجتمع المدني الفاعلة عن ساحات وفضاءات الحكم المحلي يضر كثيرا بالهيئات المحلية ويفقدها ثقة الجماهير فيها.

- الشكوى من الروتين الحكومي الذي يعرقل أعمال الإدارة المحلية وكذا تعدد الإجراءات الحكومية.

- ضعف أجهزة الرقابة والتدقيق، وضعف الجهاز التنفيذي للهيئات المحلية وعدم تفهمها للواقع والظروف المحلية المتاحة.

- غياب التجسيد الفعلي للامركزية في اتخاذ القرارات وتعدد المجالات والمهام الموكلة للإدارة المحلية وكذا المشاكل البيروقراطية التي تعيق قيام المشاريع التنموية وخاصة منها الصغيرة والمتوسطة من خلال تعقيد الإجراءات والبطء الشديد في إصدار الأوامر والقرارات زيادة على هذا عجز الكفاءة الإدارية على تحمل المسؤولية ضمن عمليات التنمية.

ثالثا: المشاكل المالية: تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي فعال، وعليه يمكن قياس درجة فعالية واستقلالية أي سلطة محلية بمدى قدراتها المالية على تمويل برامجها الخدمائية وتنفيذ سياستها وخططها التنموية من مصادر ذاتية، بدون الاعتماد الكلي على الإعانات والدعم المركزي وعلى هذا الأساس فإن الجماعات المحلية لا تتمكن من

(1): شريفي احمد، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعموم التسبير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، الجزائر، 2009-2010، ص 200-202.

(2): ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، ورقة مقدمة إلى الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، جامعة شلف، كلية العلوم القانونية والإدارية، 16-17 ديسمبر، 2008، ص11

سد حاجاتها المحلية والإنفاق عليها إلا إذا كانت تحت سيطرتها موارد مالية، وطبيعي انه كلما كانت الجماعات المحلية تعتمد على مواردها فقط في سد نفقاتها المحلية كلما كان ذلك ضمانا لاستقلاليتها مما يبعد عنها الرقابة الشديدة التي تمارسها المركزية⁽¹⁾ بالإضافة إلى مشاكل أخرى نذكرها في النقاط التالية:

- العجز في التحصيل الجبائي ومظاهر التهرب الضريبي والمديونية وكثرة النفقات .
- عدم وجود مؤسسات مالية على المستوى المحلي تعتمد على تجميع وحشد وتعبئة المدخرات المحلية الصغيرة واستثمارها.
- ضعف المساعدات والمخصصات المالية الموجهة لتطوير الريف والتركيز على الوسط الحضري وواجهات المدن.
- عدم توافر آليات التنفيذ لبعض المشاريع رغم توفر الاعتمادات المالية والاعتماد بشكل كلي على الإدارة بالعقود واللجوء الى المقاولين في تنفيذ المشاريع الحيوية ومنحها بطرق غير قانونية ومشبوهة مع المبالغة في تقدير التكاليف وما في ذلك من نفقات إضافية وكذا تدني مستوى الانجاز والتنفيذ.⁽²⁾

رابعا: المعوقات الاجتماعية والثقافية: عندما نتحدث عن المشاكل الاجتماعية فان أهمها مشكلة الانفجار السكاني الذي تعاني منه العديد من الهيئات المحلية والنتائج عن التحضر والتمدن السريعين، الهجرة المتزايدة من الريف إلى المدينة بتعدد أسبابها ودوافعها، مما قد يسبب ظهور العديد من المشاكل والظواهر السلبية مما يستدعي مواجهتها وإيجاد حلول لها من قبل الجماعات المحلية، فقد تدنى مستوى الخدمات بسبب زيادة الضغط عليها، وازدحمت الشوارع ووسائل المواصلات، تلوث البيئة، اكتظاظ المدارس، وكذلك الحال بالنسبة للمستشفيات والمرافق الصحية، بالإضافة إلى زيادة نسبة البطالة والجريمة، وبروز ظاهرة أحزمة الفقر، التي تحيط بالمناطق الحضرية والمتمثلة في السكن العشوائي او الفوضوي وغيرها.

بالإضافة إلى نقاط أخرى مثل:

- انعدام الثقة وضعف التواصل بين الفئات الاجتماعية والسلطات المحلية.
- وجود قناعة لدى فئة كبيرة من المواطنين بعدم أهمية وعدالة المجالس المحلية مما يعكس الفجوة الكبيرة بين أفراد المجتمع وبين المجالس.

(1): عبد الرزاق الشيلخي، الإدارة المحلية، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2001، ص 167.

(2): شريف أحمد، مرجع سابق، ص 213-214.

- التنافس وعدم الانسجام بين مكونات النسق الاجتماعي وتضارب مصالح الفئات الاجتماعية بسبب العوامل الحزبية وغلبة الاعتبارات الجهوية والعروبية والثقافية والروابط العائلية وتوظيفها في الدعاية والحملات الانتخابية.
- ومن المعوقات الثقافية نجد أيضا تأثير العادات والتقاليد حيث يظهر تأثيرها في المجتمعات الريفية حيث يسود التمسك بالقيم والاعتزاز بما تركه الأجداد فكل هذا يعيق إنشاء وسير المشاريع التنموية.⁽¹⁾

(1) : مهدي الشيخ الإدريسي، المعوقات التي تواجه الخدمات والمرافق العامة في المدن العربية، مقال لندوة استراتيجيات التخطيط، المعهد العربي لإنماء المدن، الاستثمارات في المدن العربية

خلاصة الفصل الأول:

قمنا في هذا الفصل بالتعرض إلى الموارد المالية للجماعات المحلية (إطار نظري) بحيث تناولنا في المبحث الأول تطور نظام الجماعات المحلية في الجزائر من خلال التطور التاريخي لها (بعد الاستقلال) وتعريفها وتبيان أهم أهدافها.

كما تناولت الدراسة في المبحث الثاني مالية الجماعات المحلية بحيث قمنا بتبيان مصادر تمويل الجماعات المحلية من مصادر داخلية وأخرى خارجية، كما تعرضنا إلى مختلف المعوقات والمشاكل التي تعترض الجماعات المحلية والتي تحول بينها وبين تحقيقها للتنمية المستدامة المرجوة.

وفي الأخير استنتجنا من خلال هذا الفصل بان للجماعات المحلية ارتباط وثيق مع المواطن المتعامل مع الإدارة على المستوى المحلي خصوصا البلدية الموجودة في واجهة المواطن، كما تتمتع الجماعات المحلية (البلدية، الولاية) بموارد متنوعة تأتيهم من مصادر مختلفة سواء عن طريق إيراداتها الداخلية أو عن طريق إيراداتها الخارجية، كما أن الجماعات المحلية تعاني من جملة من المشاكل والمعوقات تحول دون تحقيقها للتنمية .

المطلب الثاني : الجباية وتنمية الجماعات المحلية.

تلعب الجباية المحلية في الدول النامية دورا ايجابيا لتعجيل تنمية الجماعات المحلية، لذلك يتعين على هذه الأخيرة تحديد حجم الموارد التي يجب أن تحصل عليها، والعمل على اختيارها فضل الموارد التي تراها مناسبة وفقا للظروف الاقتصادية والاجتماعية وهذا لضمان أحسن تمويل لنفقات مشاريعها حيث تعمل على أن تكون هذه المشاريع ذات أولوية في مجال تدخلها، وذلك من خلال وضع الجماعات المحلية لبرامج تنموية عديدة تساعد جبايتها المحلية في تحقيق ذلك في عدة مجالات من بينها:

1- تنمية المجال الثقافي والاجتماعي: لا شك أن الهدف العام الذي تهدف إليه التنمية الاجتماعية هو الوصول بالمجتمع إلى أقصى درجة ممكنة من الرفاهية الاجتماعية وذلك من خلال التوافق بين برامج التنمية والحاجات الأساسية التي يعبر عنها الأفراد باعتبار هذا الأخير هو القادر على تحديد احتياجاته ومطالبه، فالتنمية الاجتماعية هي عملية توجه طاقات الفرد وترشيدها لخدمة المجتمع وتطويره عن طريق تزويد الأفراد بقدر من الخدمات الاجتماعية العامة كالتعليم والصحة والنقل والرياضة، بحيث يتيح لهم فرصة للمساهمة والمشاركة في النشاط الاجتماعي وذلك لتحقيق الأهداف الاجتماعية المنشودة.

لتحقيق هذه الأهداف يجب أن تكون هناك هيئات أو جمعيات تسهر على تلبية وتحقيق هذه الرغبات للمواطنين وهنا يأتي دورا لجماعات المحلية "البلدية والولاية" التي بدورها تقوم بوضع مخططات البرامج والمشروعات التي توصلها إلى اتخاذ قرارات رشيدة لتحقيق التغيرات الاجتماعية لان عملية التخطيط الناجح من المهام الجوهرية لنجاح البرنامج الاجتماعي للتنمية الذي يحقق الأهداف المرجوة، ولنجاح هذه البرامج والقرارات يجب تحقيق النقاط التالية:

- وجود جهاز محلي قادر على خدمة المواطنين وتلبية رغباتهم والذي يعمل على:

أ- تحسين المستوى الصحي للأفراد: وذلك عن طريق:

- إدخال تكنولوجيا جيدة للمستشفيات.

- إقامة مراكز صحية ومستوصفات بالمناطق النائية.

- مراقبة المياه الصالحة للشرب.

- القضاء على البرك والمستنقعات.

- السهر على نظافة المحيط.

ب- رفع المستوى الثقافي للأفراد: وذلك عن طريق:

- إنشاء مكتبات ومراكز ثقافية.

- دعم الجمعيات الثقافية

- إنشاء مرافق عمومية ومساحات خضراء.

- إنشاء مرافق رياضية وتدعيم الجمعيات الرياضية.

- إدخال مادة الإعلام الآلي لقطاع التربية خاصة الابتدائي والمتوسط والثانوي.⁽¹⁾

(1) : صورية بن عياد، المرجع السابق ، ص 60.

- وجود موارد مالية مستمرة محليا تكفي لوضع خطة تنمية تعمل على تحقيق الأهداف المحددة.(1)

2- تنمية المجال الاقتصادي: إن الهدف الأول والأساسي للتنمية الاقتصادية هو رفع وترقية الاستثمار المحلي الذي يهدف إلى تراكم الثروات وخلق فرص أكثر من مناصب العمل ، فالجماعات المحلية نذكر على وجه الخصوص البلدية التي تعمل على توفير بعض البرامج منها:

- تهيئة الأسواق الأسبوعية للمدن.

- انجاز قاعات كبيرة للمعارض.

- تدعيم وتوفير تجهيزات الإنارة العمومية وصيانتها.

- تعبيد الطرقات خاصة بين الأحياء.

- تهيئة مواقف السيارات بالأسواق الأسبوعية.

وعليه يمكن القول أن الاستثمار المحلي احد دعائم التنمية المحلية في حالة ما إذا تدخلت الجماعات المحلية في ترفيته وتدعيمه بشكل فعال وناجح معتمدة في ذلك على ما تحصله من جباية محلية .

3- تنمية المجال التعليم: وذلك بإقامة مجموعة من التجهيزات والبنى التحتية وانجاز

المرافق الملائمة للتدريس، لا يمكن تصور إقامة هذه المدارس دون مدها بشبكة الماء والكهرباء، وفك العزلة عنها ببناء الطرق وإصلاحها وتوفير النقل العمومي... الخ.

- تزويد المؤسسات بالكتب واللوازم الرياضية.

- تقديم المساعدات المالية لجمعيات أولياء التلاميذ والجمعيات الخيرية المكلفة بإيواء الأطفال

اليتامى أو المعوزين والذين يتابعون الدراسة.

- كما تعني الجماعات المحلية بمحو الأمية بين الفئات المختلفة من الناس.

-الإكثار من أشكال التضامن كتزويد التلاميذ المعوزين باللوازم المدرسية والكتب وغيرها بمناسبة كل دخول مدرسي.

فضلا عن ذلك تساهم الجماعات المحلية في تشجير بعض البنايات المدرسية ونظافتها، كما أن ثمة

تعاون مستمر بين المؤسسات التعليمية ومصالح وزارة التربية والجماعات في انجاز العديد من

الأنشطة الثقافية والتربوية سواءا بمناسبة الأعياد الوطنية أو غيرها.

(1) : سورية بن عياد، المرجع السابق ، ص 61.

الفصل الثاني

تطور نظام الجباية

المحلية وانعكاساته

على التنمية المحلية

في الجزائر.

تمهيد :

إن للجماعات المحلية دور مهم في تنمية المجتمع المحلي ، حيث منحت لها كافة الصلاحيات التي تجعل منها أداة لخدمة المواطن من خلال سياسة اللامركزية التي تتمتع بها فهي تتكفل بمهام وخدمات عمومية كثيرة ومتنوعة وتلبي الحاجيات الأساسية للمواطنين ، ومن اجل السير الحسن لمصالح الجماعات المحلية ، يترتب على ذلك نفقات واجبة الدفع وعليها أن تنزود بموارد مالية وتطورها قصد مواجهة هذه النفقات ولهذا فان للجباية المحلية أهمية كبيرة على المستوى المالي للدولة من خلال تحقيق التوازن المالي للخزينة ، ففي السنوات الماضية لم تعر الدولة اهتماما كبيرا للجباية العادية وما يمكن أن تلعبه من دور فعال في الحياة الاقتصادية العامة إذ كانت تعتمد على الجباية البترولية ونظرا لتذبذب أسعار البترول وعدم استقرار سوق المحروقات فان هذا يحول دون تحقيق استقرار مالي للخزينة العمومية وهذا ما أدى بالجباية إلى فرض نفسها كإلزامية أوجدتها الظروف الاقتصادية السائدة سواء الرأسمالية أو الاشتراكية.

فمن هذه الزاوية قمنا بتسليط الضوء على نظام الجباية المحلية لأنها تحتل مكان الصدارة بين مصادر الإيرادات العامة ليس فقط باعتبار ما يمكن أن تتلقاه من موارد مالية ولكن لأهمية الدور الذي تلعبه في تحقيق أغراض السياسة المالية وما يترتب عنه من آثار اجتماعية وسياسية وهذا ما قمنا بتناوله في الفصل الثاني للإحاطة بتطور نظام الجباية المحلية وانعكاساته على التنمية المحلية في الجزائر ، لذلك سيتم التطرق إلى مبحثين ، يعرض المبحث الأول الإطار القانوني لنظام الجباية المحلية في الجزائر ويسلط الضوء فيه على تعريف الجباية المحلية ومبادئها، وعلاقة الجباية المحلية بالجماعات المحلية ، بينما المبحث الثاني فنعرض فيه الإجراءات الجديدة لتحفيز الجباية المحلية في الجزائر ، وعرجنا فيه إلى إشكالية العجز المالي للجماعات المحلية وأخيرا الحلول المقترحة لإصلاح المنظومة الجبائية للجماعات المحلية.

المبحث الأول: الإطار القانوني لنظام الجباية المحلية .

تحظى الجباية في جميع السياسات المالية بأهمية بالغة، فهي تنظم في إطار قانوني محكم ومضبوط وهذا لاعتبارها الممول الرئيسي لنفقات ميزانية الدولة ، وهي تشمل كل أنواع الضرائب والرسوم وجميع الاقطاعات المالية الأخرى ، وتعتبر الجباية العامة في عصرنا الحالي من أهم الإيرادات التي تساهم في تسيير إيرادات الدولة وتلبية حاجياتها .

المطلب الأول : تعريف الجباية المحلية ومبادئها .

تعرف الجباية المحلية بأنها "كل الإيرادات الجبائية التي تعود للجماعات المحلية ، وفقا لمبدأ إقليمية النشاط أو التخصيص الجبائي، في إطار السياسة الجبائية الكلية والهادفة إلى التأثير على المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، من خلال توازن الميزانية العامة وتركيباتها وأثرها المباشر على الإنفاق المحلي وعلى التنمية المحلية ، وعلى حماية واستقرار النمو الاقتصادي(1)

- النفقات الجبائية وتسمى أيضا بالإنفاق الضريبي وهي "عبارة عن تخفيضات تمس المعايير الجبائية النمطية ، مثل التخفيضات الضريبية ، القرض الضريبي، تأجيل مواعيد الدفع، الإعفاءات الضريبية، والامتيازات شبه الجبائية المتعلقة بالمساهمات الاجتماعية لرب العمل، ضمانات وتسهيلات المنازعات الجبائية"(2)

- الإنصاف الجبائي ويقصد به تحقيق عدالة الإنصاف الجبائي ككل بمفهومه الواسع، من إجراءات جبائية وهيكل جبائي وإدارة جبائية وفلسفة السياسة الجبائية المطبقة في مجتمع معين وفي وقت معين .

- المصالح الجبائية هي المصالح الجبائية الخارجية لوزارة المالية، طبقا للهيكل الإدارية المكلفة بتطبيق النظام الجبائي وعاءا أو تحصيليا، وتسيير ومراقبة الأموال العامة إيرادات ونفقات عمومية ومنها:

مفتشية الضرائب المتعددة - قابضة الضرائب المختلفة - المديرية الولائية للضرائب - خزينة البلدية - خزينة المصالح الاشتتشفائية - الخزينة العمومية.(3)

كل هذه المصالح لها مهام أساسية، باعتبارها المسؤولة قانونيا عن الوعاء والتحصيل الجبائي حسب الاختصاص الإقليمي، أو من حيث كون قابض الضرائب أو أمين الخزينة البلدي هو المحاسب العمومي المحلي، وبالتالي مهمة هذه المصالح تسيير المال العام والمحافظة عليه وهو ما يجعلها دعامة كبرى في رسم السياسة العامة وخطط التنمية وتمويلها ووضع آليات تحقيقها.

(1): مسني اسعد عبد المالك، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة مخيم، 1970، ص 143.

(2): يونس احمد البطريق، مقدمة في النظم الضريبية، الإسكندرية، المكتب المصري للطباعة والنشر، 1972، ص 34.

(3): المرسوم التنفيذي 90-21، الصادر 1998، المعدل والمتمم سنة 2003 المتضمن إعادة هيكلة المصالح الجبائية الخارجية لوزارة المالية.

تعريف الضريبة: وجد الفقهاء الكثير من الصعوبات نتيجة لتطور مفهوم الضريبة الذي اختلف من وقت لآخر في سبيل تعريف الضريبة، فالتعريفات التي أطلقت عليها اختلفت فيما بينها نظرا لتغيير طبيعة ومبررات الضريبة مع تغيير النظم السياسية والظروف الاقتصادية السائدة في كل مجتمع، فنجد الأستاذ تروتابس الذي اقتصر في تعريفها على الجانب القانوني بوصفها: " وسيلة لتوزيع الأعباء بين الأفراد توزيعا قانونيا ودستوريا طبقا لقدراتهم التكاليفية"⁽¹⁾

المبادئ الاقتصادية للجبائية المحلية: للجبائية المحلية ستة مبادئ توضح المنطق الاقتصادي للجبائية وتتمثل في :

1- مبدأ الحياد : هذا المبدأ يعني عدم تسبب الجباية المحلية في اختلال القدرة التنافسية والتأثير على نظامها بمعنى أن عدم التقيد بهذا المبدأ من شأنه أن يؤدي إلى إعاقة الاقتصاد الوطني وتفضيل المنتجات الأجنبية على حساب المحلية، فاختلال مبدأ الحياد يؤثر سلبا على ثقة المتعاملين المحليين .

2- مبدأ الفعالية: يعني هذا المبدأ أن الضريبة يجب أن توكل إدارتها إلى الدولة بصفة فعالة ويستجيب لها مختلف المتعاملين والخاضعين لها كما يثير هذا المبدأ عنصر المراقبة الضريبية الذي يعكس مدى فعالية الإدارة الضريبية بحيث تبعث نوعا من الثقة في المتعاملين الاقتصاديين ، وللإشارة فان هذا المبدأ يقترن بصفة كبيرة مع مبدأ البساطة الضريبية الذي يسمح بالقيام بعملية المراقبة ومنه تحقيق الفعالية في تحصيل الضريبة.

3- مبدأ العدالة: في هذا الإطار نجد هناك رأيين لمدرستين مختلفتين بخصوص مفهوم العدالة الجبائية، فالأولى تعتبر أن الجباية يجب أن تراعي قدرة الخاضع لها على دفعها، في حين تعتبرها الثانية ملزمة على كل مواطن وذلك على أساس الخدمات التي يتحصل عليها، هذه الأخيرة التي تكون تبعا لقدرته الاستهلاكية.

4- مبدأ البساطة: مبدأ البساطة الجبائية يعني إلى جانب الإعلام الجيد والكامل والكافي للخاضعين للضريبة بشكل لا يترك أي ثغرات يمكن أن تؤدي لسوء التفاهم بين المتعاملين والإدارة الضريبية ، التطبيق الجيد للتشريعات الجبائية بصفة أخرى يقتضي هذا الأمر أن تكون هذه التشريعات سهلة الفهم حتى بالنسبة لغير المختصين في المجال الضريبي.

5- مبدأ المنافسة: يعني هذا المبدأ أن تكون نسب الضرائب المفروضة قابلة للمقارنة مع الضرائب المفروضة في الدول الأخرى بشكل يحدد قدرته التنافسية ، بحيث انه إذا كانت الضرائب مرتفعة مقارنة بباقي الضرائب الدولية ، فان ذلك يعيق القدرة التنافسية للمؤسسات

(1): يونس احمد بطريق، مرجع سابق ، ص 26.

الوطنية ، وعلى هذا الأساس فعلى الإدارة أن تأخذ بعين الاعتبار الجباية المطبقة في الدول التي لها علاقة اقتصادية معها وتخفيض عبئها الضريبي بشكل يرفع قدرتها التنافسية .⁽¹⁾

المطلب الثاني : المنظومة الجبائية المحلية وعلاقتها بالجماعات المحلية .

إن المنظومة الحالية للمالية المحلية وبالأخص الجباية المحلية لا تسمح للجماعات المحلية إن توفق بين حجم الموارد ووتيرة انجاز التجهيزات والمرافق من جهة وتلبية حاجات المواطنين من جهة أخرى، وغالبا ما تكون الاعتمادات أو الأغلفة المالية للتجهيز من مساعدات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية، بحيث أصبحت الجماعات المحلية في حالة تبعية مالية متزايدة لان التمويل الذاتي الذي يعتبر مصدرا رئيسيا في مجال التجهيز المحلي، صار لا يغطي إلا 10% في أحسن الأحوال من تمويل الاستثمار العمومي ، وأصبح بذلك التمويل الذاتي مجرد إعانة لتدارك نقص الموارد التي تخصصها الدولة للجماعات المحلية.

فقلة الموارد المالية وعدم نجاعة استغلالها إن وجدت، وتكليف الجماعات المحلية بالمقابل بمهام وأعباء تفوق الإمكانيات المتاحة لها في إطار تمويل التنمية المحلية ، أدى إلى عدم التوازن بين الوسائل والمهام ، وبالتالي إلى اختلال التنمية المحلية من الناحية المالية، وتجسد ذلك من خلال العجز السنوي الذي تحققه الكثير من البلديات والذي تحول إلى مديونية متراكمة عبر سنوات.

وعلى هذا، فانه يمكن القول أن تحقيق التنمية المحلية، يؤدي إلى تحقيق التنمية الشاملة، وهذا لا يتأتى إلا من خلال الاعتماد على الموارد المتاحة وبالخصوص الموارد الجبائية، فبالرغم من الحكم على قلتها إلا انه لا يمكن أن نرجع دائما العجز القائم في تحقيق التنمية المحلية إلى قلة الموارد الجبائية المحلية المتاحة، فهذه القلة تظهر من زاوية فقط، فبالمقابل يمكن أن تكون كافية للمساهمة في تحقيق التنمية المحلية المسطر لها، ويتوقف التوفيق في تحقيق التنمية المحلية على حس التسيير والاستغلال الأمثل للموارد الجبائية المتاحة .

كما يتوجب على الهيئات المنتخبة مباشرة أعمالها بطريقة جدية وفعالة، ويجب توفر الوعي الكافي بمدى حساسية المناصب المشغولة من طرفهم وكذا الأعباء الملقاة على عاتقها، فمصير التنمية المحلية مرهون بالتسيير الأمثل لهذه الهيئات إلى حد ما، فان سارت التنمية المحلية وفق البرامج المخطط لها ، وفي ظل غياب الانحرافات التي نجدها من حين إلى آخر، والممارسات من طرف المنتخبين المحليين والتي تكون سواء في الميزانيات أو سوء استغلال وتوظيف الموارد الجبائية المتاحة ، فإننا نكون قد حققنا إلى حد بعيد أهداف التنمية المحلية.

(1): محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة، الجزائر، الطبعة 2008، ص 42.

تتعدد روابط علاقة المصالح الجبائية بالمصالح الإدارية المحلية، وتتداخل هذه الروابط في رسم استراتيجيات تحقيق التنمية المحلية الشاملة والمستدامة، وتتجلى الأهمية الوظيفية لهذه العلاقة لارتباطها بعدد المجالات الأساسية لتحقيق التنمية المحلية ومنها تحضير الميزانية المحلية للبلديات وتعظيم الإيرادات المحلية من خلال تفعيل التحصيل الجبائي، ووضع أسس الإنصاف الجبائي في التكفل بالمنازعات الجبائية، سواء على مستوى المصالح الجبائية أو من خلال هيئات لجان الطعن على مستوى المصالح الإدارية والمحلية، ومنها لجنة الدائرة واللجنة الولائية، ومن جانب التحفيز والتشجيع الجبائي للاستثمار المحلي، كونه الدعامة المثلى لتحقيق التنمية المحلية، وترقية وتنشيط وتوجيه الأنشطة الاقتصادية المحلية، وترقية وتنشيط وتوجيه الأنشطة الاقتصادية المحلية من خلال تفعيل الجباية المحلية وتنشيط فعاليات المجتمع المدني، من خلال المساهمة برفع الوعي المدني والتحضر الجبائي المحلي، بما يحمي المال العام ويعزز قدراته التمويلية ويحميه من كل أشكال الفساد، والتبديد والاختلاس ويفعل الرقابة العامة المجتمعية التلقائية، ولتقييم الحالة الميدانية لأثر هذه العلاقة على تحقيق التنمية المحلية، نتناول بعض روابطها ومنها: (1)

- تحضير وإعداد الميزانية المحلية بوصفها خطة مالية مستقبلية لمدة سنة على الأقل وتنمية محلية تغطي مختلف الحاجيات المحلية الحالية وتؤسس للتطلعات المستقبلية، تبرز الأهمية الجوهرية لعلاقة المصالح الجبائية بالمصالح الإدارية المحلية من الناحية الإجرائية والموضوعية فهي من الناحية الإجرائية، التزام قانوني بمقتضاه تلتزم المصالح، بان تقدم قبل تاريخ 30 سبتمبر من العام الجاري الحصيلة الجبائية التي تعتبر أساس الإيرادات العمومية المحلية لإعداد الميزانية الأولية للعام القادم لكل جماعة محلية من البلديات المكونة لإقليم الولاية لسنة واحدة. (2)

المبحث الثاني: الإجراءات الجديدة لتحفيز الجباية المحلية في الجزائر .

عرفت المالية المحلية إصلاحات فعلية، وبالضبط بعد صدور قانون المالية بموجب أمر رقم: 90/36 في 1990/12/31 ولو انه لم يطبق حتى سنة 1992، وهذا لإعطاء فرصة للإدارة الجبائية للتكيف مع النظام الجبائي وفهم النصوص واستكمال صدور المراسيم التنظيمية له.

وقد صدر قانون 08/90 في ظل التعديلات الجديدة التي تزامنت مع الدخول في عهد التعددية السياسية والانفتاح على القطاع الخاص، وقد حافظ على نفس المبادئ التي جاء (3)

(1): الملتقى الدولي حول، سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات - دراسة حالة الجزائر والدول النامية، جامعة بسكرة يومي 21 و22 نوفمبر 2006، ص 04.

(2): المرسوم التنفيذي 90/21، المؤرخ في 15/08/1990.

(3): د. علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية 2010-2011، الطبعة الرابعة، ص 64-65.

بها القانون السابق غير انه أضاف امتياز للبلدية وهو وجوب ان ترفق كل مهمة جديدة للبلدية بمواردها تماثلها . كما انشأت عدة صناديق لضمان التمويل المحلي وتقليل الفوارق في التنمية بين البلديات خاصة تلك التي لا تملك مصادر تمويل محلية كافية.

وفي هذه المرحلة أي بعد سنة 1989 عمد المشرع إلى التحسين المستمر للجباية المحلية للبلديات في كل سنة تقريبا ابتداء من سنة 1992 عبر قوانين المالية التي ساهمت بشكل كبير بتزويد البلديات ببعض الرسوم، مثل الرسم على القيمة المضافة (TVA) تبعا للإصلاح الجبائي الوارد في قانون المالية لسنة 1992.

لكن في الحقيقة قانون 1990 لم يأت بالحلول الكافية والفعالة لمعالجة مسألة التمويل التي لا زالت مطروحة بالنسبة للعديد من الجماعات المحلية، ومحاولة لتفادي النقائص التي اكتشفها هذان القانونان، صدر عن البرلمان قانون جديد للبلدية في 2011 وقانون للولاية في 2012.

نصت المادة 169 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية أن البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها ومسؤولة أيضا عن تعبئة مواردها.

المطلب الأول : إشكالية العجز المالي للجماعات المحلية في الجزائر .

يناط بالجماعات المحلية مسؤولية النهوض بالتنمية المحلية فهي المحور الرئيسي للنشاط الاجتماعي ونواة التغيير المحلية ، من خلال ما تقدمه من خدمات كبيرة للمجتمع المدني والتي تخص مختلف مناهج حياة المواطن، لكن قدرة الجماعات المحلية على تأمين خدمات ضرورية للمواطنين وتفعيل التنمية المحلية مرتبط بشكل أساسي بالموارد المالية ومدى إمكانية تنميتها.

بالرغم من تعدد وتنوع الإيرادات العامة للجماعات المحلية إلا أننا نجد في حقيقة الأمر، أن الهوة بين الموارد المالية المتاحة والأعباء المتزايدة تتسع أكثر، وهو ما أدى إلى ظهور مشكل عجز ميزانية الجماعات المحلية، وانطلاقا من أن البلدية هي الأكثر تخبطا في المشاكل المالية وتعاني من مشاكل عديدة أبرزها شح مواردها .

أن ميزانية الجماعات المحلية هي الوعاء الذي يشمل نفقاتها وإيراداتها من حيث جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية ، ونظرا لكون أن الجماعات المحلية أيضا مسؤولة عن تسيير مآليتها الخاصة المتمثلة خاصة في حصيلة الموارد الجبائية ومداخل ممتلكاتها، وهي مسؤولة أيضا عن تعبئة هذه الإيرادات، وإنفاقها بكيفية عقلانية وسليمة كي يتسنى لها تغطية كل نفقاتها، وبالرغم من أن القوانين توجب على البلدية أن تنفق بقدر الإيرادات المتوفرة لديها، واتخاذ التدابير اللازمة لامتناع العجز وتأمين التوازن⁽¹⁾

(1): د. علي زغود، المرجع السابق، ص 66-67

الدقيق بين النفقات ، إلا أن ما يميز مالية البلدية بصفة عامة هو النقص الخطير في الموارد مع زيادة كبيرة في النفقات، وهذا راجع لعدة أسباب منها على وجه الخصوص كون الثروات الذاتية للبلدية غير مستغلة أو مسيرة بصورة سيئة، الأمر الذي ساهم في انخفاض متزايد ومحسوس للموارد وتجلت هذه الصعوبة المالية في عدم تمكن بعض البلديات حتى من دفع رواتب موظفيها .

ومن هنا ظهر مشكل عجز ميزانية اغلب بلديات الوطن وبحدة في العشرية الأخيرة من القرن الماضي لتستمر إلى يومنا هذا. حيث أن الوضعية المالية المتأزمة التي تعرفها الجماعات المحلية ترجع كذلك إلى طريقة توزيع الإيرادات والتي يظهر فيها عدم التوازن بين مردودية ضرائب الدولة والضرائب المحلية بالإضافة إلى عدم عدالة توزيعها، كما أننا نجد أن أغلبية الضرائب والرسوم التي تجنى لفائدة الجماعات المحلية هي عبارة عن ضرائب ورسوم غير منتجة بكثرة.

ومما زاد تفاقم المشاكل المالية للجماعات المحلية هو تدهور الاقتصاد الوطني، والذي انعكس سلبا على مختلف الأنشطة الاقتصادية للجماعات المحلية مع تزايد أعبائها، ما أدى إلى اختلال التوازن المالي لها، كما أن الدولة تملك السلطة في تأسيس الضرائب وتحديد أوعيتها. حيث بلغ عدد البلديات العاجزة في 2009 - 417 من أصل 1541 بلدية، أي بنسبة 27% وفي سنة 2000 وصل العدد إلى أكثر من 1184 بلدية عاجزة أي نسبة 77%

جدول يوضح تطور عدد البلديات العاجزة في الجزائر

السنة	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2008
عدد البلديات العاجزة	1184	1150	1162	1129	1127	1138	417	722
النسبة	83,76%	4,75%	06,73%	26,73%	13,73%	84,73%	06,27%	85,46%

فمثلا حسب بعض الإحصائيات أن أكثر من 86% من مجموع البلديات بولاية تبسة سنة 2013 والتي عددها 28 بلدية تعاني عجز بنسبة تتفاوت بين 22 إلى 41%، وأوضح هذا المصدر بان سبب العجز يعود بالأساس إلى ضعف المجالس المنتخبة وسوء التسيير.

وحسب تصريحات مدير المالية المحلية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية، فإن أزيد من 1200 بلدية عبر الوطن عانت من العجز المالي بين 2000 و 2010 مضيفا أن هذه المعاناة انتهت مع تنصيب المراقب المالي ومراجعة الإعانة الأساسية في 2010.⁽¹⁾

(1): د. علي زغودو، المرجع السابق، ص 67-68.

لكن حاليا كشفت إحصائيات وزارة الداخلية والجماعات المحلية أن عدد البلديات الفقيرة يقدر حوالي 955 ما يمثل نسبة 62% بلدية تواجه عدم التوازن بين مداخيلها ونفقاتها التي تشهد ارتفاع من سنة إلى أخرى.

كما تشير إحصائيات وزارة الداخلية إلى أن هناك حوالي 900 بلدية عبر الوطن، ذات طابع فلاحي ورعوي، علما أن هذين القطاعين ، غير خاضعين للضرائب، مما يحرم هذه البلديات من مداخيل الضريبة.

أسباب العجز المالي للجماعات المحلية:

إن المقصود بعدم توازن الميزانية هو عدم تعادل الإيرادات مع النفقات، وما يستتبع ذلك من الوقوع في العجز أو الفائض في الميزانية ، إذ يظهر الفائض في حالة تفوق الإيرادات بمعنى آخر تكون النفقات اقل من الإيرادات هنا يتحقق الفائض، وفي حالة العكس أي ارتفاع النفقات عن الإيرادات هنا يتحقق العجز.

ما يميز مالية الجماعات المحلية بصفة عامة، هو النقص الخطير في الموارد مع زيادة كبيرة في النفقات، وهذا راجع لعدة أسباب منها.

ضعف الموارد المالية المحلية:

إن كل البلديات تتوفر على مداخيل خاصة عادية تتمثل في نوعين: مداخيل جبائية- مداخيل الممتلكات، فبالنسبة للنوع الأول من المداخيل لا يمكن للجماعات الإقليمية في المشاركة في تعيين أو تحديد النسبة التي تؤول إلى ميزانية البلدية، لان هذا اختصاص المشرع والقانون ومن فوائد هذا الإجراء وحدة النظام الجبائي على مستوى الوطن، فمن الناحية السياسية مقبول ، غير انه من الناحية الاقتصادية، فان توحيد الجباية على كل البلديات ينتج عنه آثار سلبية على البلديات الفقيرة، حيث أن هذه الأخيرة لا يمكن لها أن تستفيد من شيء وبالتالي فانه لا يمكنها الاعتماد على نفسها ، وتبقى عالية على الدولة وتنتظر إعانة هذه الأخيرة.

وفيما يخص مداخيل الممتلكات فان الجماعات المحلية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فيما يخصها حيث تسمح القوانين والنصوص بتحديد نسبتها وأسعارها.

ويرجع ضعف الموارد المالية لعدة أسباب:

- عدم مراجعة أسعار الإيجار للعديد من الممتلكات المستأجرة بأسعار رمزية لا تغطي تكاليف صيانتها.(1)

(1): د. علي زغدود، المرجع السابق، ص 69

- عدم الاستغلال الأمثل للمصالح والمرافق العمومية، حيث نجد الكثير من البلديات تؤدي مجموعة من الخدمات بالمجان.

التهرب الضريبي:

إن الغش الضريبي هو ظاهرة متفشية في معظم المجتمعات على غرار المجتمع الجزائري وترجع هذه الظاهرة أساسا إلى القصور الذي يطبع النظام الجبائي الجزائري الحالي والذي لا يتناسب و مستوى المكلفين بتطبيقه كما ونوعا وهذا ما أدى إلى التحايل والتهرب الضريبي من طرف المكلفين بالضريبة على كافة أرجاء الوطن بسبب وجود عدة ثغرات في النظام الجبائي الحالي مما تسبب في خسائر سنوية فادحة للخزينة العمومية. كما يؤثر سلبا على مداخل الدولة ككل والجماعات المحلية بصفة خاصة وهذا ما يتسبب في عجز هذه الجماعات وهو ما يعطل مشاريعها التنموية وتقديم الخدمة العمومية اللازمة للمواطن، وبالتالي فإن التهرب الضريبي يعود سلبا على المواطن باعتبار انه ينتج عن المواطن ويؤثر عليه بصفة غير مباشرة .

يؤدي التهرب الضريبي إلى عدم قيام الضريبة بوظيفتها الأساسية والمتمثلة في توفير إيرادات هامة للدولة والجماعات المحلية، وبالتالي فان عدم كفاية هذه الإيرادات يؤثر سلبا على ميزانية الدولة عامة ويؤدي حتما إلى عجزها كما يؤثر على نوعية الخدمة المقدمة للمواطن خاصة في مجالات التهيئة وتعبيد الطرقات وترميم وصيانة المباني العمومية والمدارس والإنارة العمومية مما يؤدي الى استياءه من مجالسه المنتخبة. وحتى تتدارك الدولة هذه الاختلالات تلجا إلى البحث عن مصادر بديلة للتمويل كالإصدار النقدي (الدين العام).

إن التهرب الضريبي يقلص من سلطة الدولة، حتى انه يحطمها، وذلك من خلال تعويد المواطن على العيش في مخالفة تشريعات الدولة التي ينتمي إليها بداية بالتشريعات الضريبية ويفتح له أبواب مخالفة تشريعات أخرى إذ لم يجد سلطة قوية تردعه عن القيام أو إتيان مثل هذه التصرفات ، كما يتسبب التهرب الضريبي في تعميق الفوارق الاجتماعية بين مختلف طبقات المجتمع، تبدو هذه الآثار الضارة واضحة حيث يؤدي التهرب إلى عدم المساواة بين الأفراد فيزداد العبء على من لم يتهرب من الضريبة ويولد له شعور بالاستغلال ، إذ يتحمل البعض الضريبة ، بينما يتخلص منها الذين افلحوا من التهرب منها ، وقد يؤدي كثرة التهرب إلى زيادة الدولة في سعر الضرائب أو تفرض ضرائب جديدة لتغطية العجز، وكذلك سكوت الدولة على مختلف التجاوزات التي يقوم بها أصحاب النفوذ بتهربهم الدائم، يجعل العلاقات مضطربة بين أفراد المجتمع الواحد فيما بينهم، وظهور الفوارق الاجتماعية⁽¹⁾

(1):طورش بتاتة، مكافحة التهرب الضريبي في الجزائر، مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة1، السنة الجامعية 2011-2012، ص 93

أسباب تنظيمية: إن عجز ميزانية الجماعات المحلية لم يكن وليد الصدفة وإنما كان نتيجة عراقيل وأسباب تنظيمية ساهمت إلى حد كبير في هذا العجز، وتتمثل هذه الأسباب التنظيمية فيما يلي:

1- عشوائية التقسيم الإداري: لقد مرت الجماعات المحلية الجزائرية بعد الاستقلال بمرحلتين الأولى مرحلة انتقالية بعد الاستقلال إلى غاية التقسيم الإداري الجديد لسنة 1984 والمرحلة الثانية من سنة 1984 إلى غاية يومنا هذا.

أولاً: المرحلة الأولى من سنة 1962 إلى سنة 1984:

لقد ورثت الجزائر غداة الاستقلال عن الاستعمار الفرنسي 1535 بلدية عاجزة تقنيا وبشرية بسبب مغادرة موظفي الإدارات الأوروبية وعدم وجود إطارات جزائرية قادرة على تسيير هذه الجماعات المحلية. وكان على الدولة إيصال المساعدات والاحتياجات الضرورية للمواطنين المتضررين من الحرب التحريرية مما تسبب في زيادة النفقات العامة للدولة قابله ضعف الإيرادات بسبب شلل المصالح الضريبية وغياب الإطارات التي تتكفل بجمع هذه الضرائب وتحصيلها وهذا ما جاء به القانون البلدي الصادر بموجب الأمر 24-68 المؤرخ في 18 يناير 1968 حيث أوضح أن مالية البلدية تتميز بتناقض خطير في الموارد مع زيادة كبيرة في النفقات وهكذا فقد انخفض إلى النصف حاصل الرسوم عن النشاط المهني بسبب الانعدام الشبه الكلي للضرائب الجبائية الناتج هو أيضا عن الوضعية السائدة.

وفي مرحلة أخيرة عمدت الدولة بنفس الطريقة لنفس الأسباب في سنة 1963 إلى ضرورة إعادة التقسيم الإقليمي الذي خفف بصورة محسوسة من أعباء تسيير البلديات حيث أصبح عدد البلديات 676 بلدية بعد أن كان عددها 1535 بلدية غداة الاستقلال ورثها عن الاستعمار الفرنسي، ولقد تم تجميعها على نحو متوسط عدد سكان يقدر ب 18 ألف ساكن في البلدية الواحدة.

ثانياً: التقسيم الإداري لسنة 1984.

تم التقسيم الإداري الجديد بموجب المرسوم رقم 09/84 المؤرخ في 04 فيفري 1984، ولقد جاء هذا التقسيم الجديد بإضافة جملة من الولايات وعدد معتبر من البلديات ارتفع عدد الولايات من 31 ولاية إلى 48 ولاية والبلديات وصل عددها 1541 بلدية، ولقد تم اتخاذ قرار التقسيم الإداري الجديد في وقت كان فيه سعر البترول يصل إلى 40 دولار وبالتالي ساد الاعتقاد أن أي نقص في الجباية المحلية يتم تعويضه عن طريق الجباية البترولية شهدت هذه الفترة تدني الموارد الجبائية نظرا للطابع الريفي للكثير من البلديات ، أكثر من⁽¹⁾

(1) : طورش بتاتة، المرجع نفسه، ص 94.

900 بلدية ريفية بالإضافة إلى امتناع الفلاحين عن دفع الضرائب والرسوم وانعدام النشاط التجاري والصناعي بها اثر على إيرادات هذه البلديات، وهذا ما جعلها تسجل عجز دائم في ميزانيتها.

2- قصور النظام الجبائي: إن اعتماد الجماعات المحلية على الموارد الجبائية يعد إشكالا من حيث تفاوت حجم النشاط الاقتصادي الذي يكون كبيرا في البلديات الحضرية والبلديات الكبيرة مقر الولاية بينما يكون عكس ذلك في البلديات الريفية أو المنعزلة ويكون كذلك مختلفا بين المناطق الساحلية والشمالية عنه في المناطق الصحراوية. كما أن صلاحية فرض الضرائب والرسوم من صلاحية السلطة التشريعية فمهمة فرض الضريبة وتحديد وعائها ونسبها وطرق تحصيلها هي من اختصاص المجلس الشعبي الوطني وهذا طبقا للدستور الجزائري⁽¹⁾ ويقتصر دور هذه الجماعات المحلية في تلقي حصصها من هذه الموارد الجبائية فقط وهو ما يعرف بمركزية الضريبة ، حيث أن مديريات الضرائب الولائية هي من تقوم بتحصيل هذه الموارد وتوزيعها يكون خارجا كذلك عن صلاحيات هذه الجماعات المحلية حيث تقوم المصالح التابعة مباشرة للدولة بتوزيع هذه الموارد على الجماعات المحلية والمتمثلة في وزارة المالية دون أن يكون لها حق الرفض أو الطعن.

استحواد الدولة على معظم الموارد الجبائية:

حسب التقرير النهائي للجنة الوطنية للإصلاح الجبائي المقدم سنة 1989، خلص إلى أن نسبة العائد الجبائي للدولة يشكل 75٪ في حين أن النسبة المخصصة للجماعات المحلية لا تشكل سوى 25٪ من مجموع الإيرادات الجبائية وهذا قبل الجبائي لسنة 1992.

غير انه وبعد الإصلاحات الجبائية بدأت تعرف هذه النسبة انخفاضا إلى حدود 19٪ وبالتالي تبقى هيمنة الدولة على الموارد الجبائية مستقرة ودون مراجعة.

إن الموارد الجبائية تمثل الحصة الأكبر من موارد الجماعات المحلية، حيث نجدها تتراوح ما بين 81٪ و 87٪ من مجموع هذه الموارد، إلا أن الدولة ورغم استحوادها على معظم الضرائب والرسوم المدرة لمدا خيل معتبرة ومتطورة كالضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات ومختلف الحقوق والرسوم الجمركية، زيادة على ذلك الجباية البترولية، نجدها تتشارك مع الجماعات المحلية في نسب بعض الضرائب رغم مردوديتها الضعيفة مقارنة مع الضرائب والرسوم سابقة الذكر والتي تستحوذ عليها لوحدها وهنا يتضح لنا جليا أن الدولة تهيمن على الموارد الجبائية مما اثر على الموارد المخصصة للجماعات المحلية ، والتي تتشارك فيها في بعض الأحيان مع هيئات أخرى⁽²⁾

(1): المادة 140 من القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري.

(2): بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 90/08 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2006/2007، ص 88

المطلب الثاني : الحلول المقترحة لإصلاح المنظومة الجبائية للجماعات المحلية

مما سبق ذكره يتضح لنا انه ينبغي انتهاج آليات محددة وفعالة لخدمة المنظومة الضريبية وذلك عبر عدة أصعدة منها مواكبة الجباية المحلية للتطورات الراهنة ومكافحة ظاهرة التهرب الضريبي.

*مواكبة الجباية المحلية للتطورات الراهنة:

إن الحل الأمثل للقضاء على تعقيد المنظومة المالية لا يكمن في التعديلات السطحية بل في إستراتيجية شاملة وموضوعية، وعليه يجب إعادة النظر في مجموعة من المسائل تتصدرها ضعف ناتج الجماعات المحلية، وبالتالي ضرورة تعديل نسب الضرائب المفروضة، يضاف إليه منح فرصة للجماعات المحلية للمشاركة في عملية تأسيس الضرائب والرسوم وتحديد نسبتها دون استئثار الدولة على العملية، لكن كل هذه الإصلاحات يجب أن تتزامن مع عملية ترشيد الإدارة الجبائية، ومع البحث عن التوازن الأفضل في توزيع الموارد الجبائية⁽¹⁾

أولاً: تعديل نسب الضرائب المخصصة للجماعات المحلية وتأسيس ضرائب جديدة: نلاحظ في الواقع أن مالية الجماعات المحلية مرتبطة بمالية الدولة وغير مستقلة لعدم استقلال نظامها الجبائي، حيث لا تكتفي الدولة بتحديد الضريبة ونسبتها بل تتعدى إلى تحديد توزيع نسبها وهذا ما اضعف قدرة البلدية على التحكم في مالىتها المحلية.

لعدم الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية بصفة عامة وإصلاح جبايتها بصفة خاصة يتعين استعداد الدولة للتنازل عن بعض الضرائب التي كانت تستحوذ عليها لصالح الجماعات الإقليمية وهذا بحد ذاته يعفيها من تحمل عبئ نفقات قسمي التجهيز والاستثمار في حالة عجز الميزانية المحلية .

زيادة على تبعية الأجهزة المسؤولة عن الجباية المحلية للسلطة المركزية ممثلة في وزارة المالية خاصة، حيث أن جميع الضرائب تجمع في وعاء واحد ثم يعاد توزيعها على البلديات بنسب محددة مسبقا بغض النظر عن نسبة التحصيل كل بلدية أو احتياجاتها أو كثافتها السكانية، كما أن وحدة مصدر الضريبة جعلت ممول الدولة هو ذاته ممول البلدية .

رغم الإصلاحات التي قامت بها الدولة بهدف إصلاح النظام الجبائي المحلي لم يحقق أي هدف، ذلك لاقتصار الدولة على تحويل الجماعات المحلية بعض الضرائب ذات المردودية

الضعيفة وإحداث تعديلات طفيفة في معدلات ونسب الضرائب. كما ان هذا التنازل⁽²⁾

(1): علو وداد، "حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد 02، 2014، ص 270، ص 295.

(2): غزير محمد الطاهر، "الليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، ص 96.

أو التحويل يجب تدعيمه بمراجعة نسب الضرائب والرسوم المخصصة للجماعات الإقليمية وذلك بزيادة رفعها إلى المستوى المطلوب لأن المعدل الأكبر من العائدات الجبائية قد خصص للدولة مع تهميش نصيب الجماعات الإقليمية الذي أصبح في بعض الضرائب رمزياً.

كما أن طريقة ونسب توزيع هذه الضرائب على البلديات والأجهزة الأخرى يحي إلى عدم وجود أي معيار موضوعي للفصل بين ماهو عائد للدولة أو الولاية و البلدية وعدم وجود مرونة في التوزيع الضريبي تسمح في التحكم في الوعاء الضريبي لكل بلدية حسب أهمية نوع الضريبة.(1)

فمثلا الضريبة على الملكية التي لا تستفيد منها البلدية سوى بنسبة 20٪ السبب الذي تعاني منه الجماعات المحلية من ضعف مداخيلها بالنظر إلى نسبته التي تستفيد منها الدولة وهي 60٪ و 20٪ لفائدة الصندوق الوطني فانه يجب إعادة النظر في تعديل نسب الضريبة برفع حصة البلدية وضرورة إعادة توزيع الجباية بين الدولة والجماعات المحلية والهيئات الأخرى في إطار الشفافية المطلقة لتمكين هذه الأخيرة من القيام بصلاحياتها المخولة لها.

ثانياً: إشراك الجماعات الإقليمية في إعداد نظام الجباية مع إرساء نظام جبائي بسيط:

يعتبر تحويل السلطة التشريعية سلطة تحديد القواعد المتعلقة بالضريبة عائفاً أمام الاعتراف بالسلطة الجبائية الحقيقية للجماعات الإقليمية فهذه الأخيرة ليس لها سلطة إنشاء ضرائب محلية غير محددة في القانون ولا حتى في تعديل النسب.

باعتبار الجماعات الإقليمية هي الأقرب للمواطن وعلى دراية واسعة في إدارة شؤونها سواء كانت اقتصادية، اجتماعية أو الإمكانيات الجبائية المحلية لذلك يجب إعادة الاعتبار للموارد الجبائية المحلية باعتبارها الأداة الأساسية لتمويل خزينة الجماعات المحلية عن طريق إشراك هذه الأخيرة في تحديد وعاء الضريبة ونسبها وكيفية تغطيتها، وكذلك إشراك المجالس المنتخبة على المستوى المحلي عند إنشاء وفرض ضرائب جديدة وتعديل نسب الضرائب .

إضافة إلى عملية إشراك الجماعات الإقليمية ضرورة إرساء نظام جبائي بسيط ومستقر وان يتسم بالوضوح والمرونة لكي يضمن تجنب الاختلاف في توزيع الضرائب والرسوم ما بين الجماعات المحلية، وذلك بإلغاء التعقيدات والغموض وإعادة بناء المبادئ الأساسية لهيكل النظام الجبائي وبتكريس مبدأ الشفافية والوضوح التي تنعكس ايجابيا على المكلفين بالضريبة والإدارة الجبائية في حد ذاتها وذلك لان تبسيط الإجراءات الجبائية وتسهيلها وتحقيق (2)

(1): غزير محمد الطاهر، المرجع نفسه، ص 280.

(2): علو وداد، المرجع نفسه، ص 196.

شفافيتها، لا يمكن أن يتحقق في ظل التغييرات العديدة بالزيادة أو الإلغاء أو تعديل مع قانون مالية عادي أو تكميلي مما يؤدي إلى غياب الإستراتيجية الراشد.

ثالثا: ترشيد الإدارة الجبائية: يتكامل النظام الجبائي والحكم الراشد في جملة من المبادئ الأساسية منها الاستناد للقانون والالتزام به من منطلق الثقافة والتحضر المدني بشكل فعال، ولإنجاح عملية فرض الضرائب على قدرة الإدارة الجبائية في إطار منح تكافؤ الفرص لمكونة المجتمع بضمانات المراقبة العامة المرتكزة على المحاسبة والمساءلة بكل شفافية، مما يحقق الإنصاف الجبائي الذي يؤشر على تحقيق العدالة الاجتماعية، وكل هذا يستوجب الحضور القوي والفعال لدائرة الإدارة الجبائية .

إن من صفات ترشيد الرقابة الجبائية أن تحقق أفضل توسيع للوعاء الجبائي بما يحقق الحجم الأمثل من تحصيل الإيرادات الجبائية ولا يتأتى ذلك إلا من خلال التحكم والمراقبة للوعاء الجبائي السليم من نقائص البيروقراطية الإدارية وتخلف القدرات البشرية والمادية ومدى بعدها عن اقتصاديات الفساد المالي والإداري.

وعليه فإنه لتحقيق أمثلية ورشادة جبائية للوعاء والتحصيل الجبائي يتوقف على ترشيد مستويات عديدة منها:

- ترشيد مستوى أداء القوانين الجبائية.

- ترشيد أداء الجباية نفسها.

- ترشيد أداء المكلف بالجباية.

- ترشيد مستوى أداء الثقافة والوعي الجبائي العام.

إضافة إلى ذلك يمكن القول أن ترشيد الإطار وتحديثها يجب تدعيمه بتوفير القدر اللازم من الوسائل المادية والتقنية لضمان حسن أدائها على أكمل وجه وبالاعتماد على وسائل متطورة تتماشى والتطور الحاصل.

دلت التجارب الدولية في هذا المجال على أهمية التناسق بين مستوى الإصلاحات الضريبية من ناحية ومدى فعالية الجهاز الإداري وقدرته على التكيف والتحسين السريع في الأداء من ناحية أخرى، ولقد أشار البعض إلى أن مقدرة الجهاز الإداري على التصحيح والتكيف السريع يعد العنصر الحاسم في نجاح عملية الإصلاح وفشلها خصوصا خلال مراحل التنفيذ الأولية، ويمكن تقسيم عملية الإصلاح الضريبي إلى ثلاث مراحل، الأولى هي تنفيذ القانون وتحديد الوعاء الضريبي، والثانية تقييم مقدار الضريبة المستحقة وفقا للقوانين المعمول (1)

(1): علو وداد، المرجع نفسه، ص 281

بها في هذا الشأن وحسب أداء الضريبة ، والمرحلة الثالثة هي جباية الضريبة المستحقة. وفي كل هذه المراحل فان دور الجهاز الإداري دور فعال، فان أي ضعف في أية مرحلة سوف ينعكس سلبا على تتابعية العمليات برمتها خصوصا المرحلة الأخيرة المتعلقة بالجباية الضريبية المستحقة وتتمثل تبعاً لذلك أهم أهدافه بزيادة مستوى الالتزام من جانب دافعي الضرائب تحسينه للعمليات الأساسية وتقييم الضريبة ومراجعتها وجبايتها، من الأسباب الرئيسية لعدم الالتزام هو تعقيد القوانين والنظم والإجراءات المنظمة للضريبة ومن ناحية أخرى فان زيادة التعقيد تعني زيادة العبء الإداري خصوصا ما يتعلق بمراجعة وتقييم مقدار الضريبة المستحقة ما قد يفتح المجال للفساد وفي حالات التجنب والتهرب الضريبي وبالتالي فان تبسيط قوانين الجهاز الضريبي ونظمه هو خطوة أساسية وأولية لجعل عمل الجهاز أكثر سهولة وفاعلية.

رابعاً: البحث عن التوازن الأفضل في توزيع الموارد الجبائية: تعتبر الموارد الجبائية من أهم الموارد التي تعتمد عليها الجماعات المحلية في تمويلها ولقد ساهمت الجباية المحلية في تمويلها حيث نجد انه توجد 23 ضريبة فيوجد ما هو مخصص للجماعات المحلية وما تتقاسمه مع الدولة، والصناديق الخاصة وما لاحتناها أن كل الضرائب التي تعود للجماعات المحلية فنجد أن الدولة تحصل على جزء معتبر منها لأنها تستحوذ عليها او تحتكرها وخاصة تلك الضرائب والرسوم المفروضة على القطاعات الحيوية التي يكون مردودها كبيرا بحيث لا تستفيد الجماعات المحلية منها إلا بنسب ضئيلة جدا.

وبخصوص ما يتعلق بالموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية فنجد أنها ضعيفة المردودية باعتبار أنها تفرض على قطاعات غير حيوية، لذلك يجب إعادة النظر ومراجعة حصة الجماعات المحلية وذلك بضرورة تخلي الدولة عن بعض الضرائب والرسوم لصالح الجماعات المحلية وعدم تركيز واستحواذ السلطة في يد الدولة لكي تتحسن وضعيتها المالية، والعمل على رفع النسب المخصصة للجماعات المحلية.

ويجب كذلك أن تزيل الخلط بين حصة الدولة وحصص الجماعات المحلية وتوحيد الضريبة بحيث تستفيد منها جهة واحدة فقط دون أن يكون هناك تداخل في اقتسام الضريبة كما يجب مراجعة نظام التوزيع، وذلك برفع الحصة التي تستفيد منها الجماعات المحلية خاصة الضرائب والرسوم ذات المردود المرتفع.⁽¹⁾

مكافحة ظاهرة التهرب الضريبي: إن للتهرب الضريبي آثار ضارة ومن عدة جوانب، لذلك تعمل الدولة على مكافحة هذه الظاهرة وذلك على المستوى الوطني والدولي، ويتم ذلك من خلال معالجة أسبابه، وفي هذا المجال نستعرض العناصر التالية :

(1): رحمانى موسى، السبتي فضيلة، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الوطني حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية ، يومي 01 و 02 ديسمبر 2004، ص 06.

تحسين فعالية النظام الضريبي:

يعتبر التهرب الضريبي كنتيجة لعدم فعالية النظام الضريبي لذلك فان تحسين فعالية ذلك النظام سيساهم في معالجة ظاهرة التهرب الضريبي وذلك بمراعاة ما يلي:

- تبسيط النظام الضريبي وذلك بتبسيط الإجراءات الإدارية المتعلقة بربط وتحصيل الضرائب.

- إرساء نظام ضريبي عادل من خلال الأخذ بمبدأ شخصية الضريبة وشموليتها واعتدال معدلها بالإضافة إلى تجنب الازدواج الضريبي، وسن إعفاءات ضريبية مدروسة.

- تحسين التشريع الضريبي وذلك بتجنب الثغرات التي تترك مجالاً للتهرب بإحكام صياغة نصوص التشريع الضريبي .

تحسين الجهاز الإداري الضريبي:

إن التشريع الضريبي الجيد لا يكفي وحده لمواجهة ظاهرة التهرب بل يجب توفر إدارة ضريبية تمتاز بدرجة عالية من الكفاءة سواء من حيث التطبيق أو التنظيم مما يستوجب ضرورة الاهتمام بالإدارة الضريبية، وذلك باتخاذ الإجراءات اللازمة لترقية مستوى تلك الإدارة من خلال التحسن الكمي والنوعي للإمكانيات المتوفرة مع تسهيل إجراءات العمل من خلال التنظيم الجيد لتلك الإدارة وتحسين الإمكانيات البشرية والمادية.

تحسين العلاقة بين الإدارة والمكلف:

يجب أن تكون العلاقة بين الإدارة والمكلف قائمة على مبدأ من العلاقات الإنسانية بعيداً على العداوة والحساسيات موجهة نحو إضفاء روح التعاون والتضامن بين المكلف والإدارة الضريبية، ولتحسين تلك العلاقة يجب مراعاة جملة من الإجراءات تتمثل في نشر الوعي الضريبي للمكلف وتكوينه وإعلامه من خلال اطلاعه بمختلف المستجدات والتعديلات التي يشهدها النظام الضريبي ويتسنى ذلك من خلال إعداد أبواب مفتوحة على الإدارة الضريبية.

تحسين الرقابة الجبائية:

تعتبر الرقابة الجبائية إجراء ضروري لمكافحة التهرب الضريبي، إذ تقوم الإدارة الضريبية بعدة أشكال للرقابة الجبائية قصد الكشف على مختلف المخالفات المرتكبة وتوقف

فعاليتها على تنظيم الإطار القانوني للرقابة الجبائية وتعدد أشكالها ، بالإضافة إلى فرض غرامات وعقوبات جبائية للمتهربين.⁽¹⁾

(1) : الدكتور ناصر مراد، فعالية التنظيم الضريبي بين الفعالية والتطبيق، دار هومة 2003، ص 161-164

المتابعات القضائية ضد المتهرب الجبائي:

مما لا شك فيه أن ظاهرة التهرب الجبائي انتشرت في الآونة الأخيرة على نطاق واسع وعلى مختلف الأصعدة ولمحاربة هذه الظاهرة سطرت الإدارة الجبائية بالتنسيق مع الهيئات القضائية برنامجا يكتسي الطابع الردعي بعد أن يتم استيفاء كافة الطرق والإجراءات القانونية المعمول بها وعليه فقد منحت لمدراء الضرائب تحريك الدعوى العمومية ضد الأشخاص الذين لم يقوموا بتسوية وضعيتهم أمام المصالح الجبائية إذ يقوم مدير الضرائب برفع دعوى قضائية ضد المتهربين من الضريبة مع التأسيس طرف مدني وتودع هذه الشكوى لدى وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق.

أهمية التعاون الدولي في مكافحة التهرب الضريبي:

ويبدو ذلك من خلال تبادل المعلومات التي تفيد الكشف عن الوضعية المالية للمكلف بالضريبة من خلال عقد اتفاقيات دولية لمكافحة التهرب الضريبي، وجهود بعض الهيئات الدولية مثل منظمة الأمم المتحدة، ويندرج هذا التعاون في محورين ينصب الأول على اكتشاف التهرب وتحديد نطاقه ويتعلق الثاني بتحصيل الضرائب المستحقة والتي تكون قد خرجت من اختصاص الدولة وأصبحت تابعة لإقليم دولة أخرى.⁽¹⁾

أولاً: التشريع الضريبي

حتى تستطيع السلطات المعنية من وضع حد لظاهرة الغش و التهرب الضريبي أو التقليل منها، وجب مراجعة التشريع الضريبي و النصوص القانونية المتعلقة بالضريبة، و ذلك بتبسيطها قدر المستطاع و تفادي الغموض و التعقيد، حتى لا يترك ثغرات أمام المتحايلين، حيث أن بساطة النصوص القانونية يولد لدى المكلف بالضريبة قبول و رضا منه¹، و ذلك لعلمه مسبقا بالضرائب

المفروضة عليه و النشاطات التي تستوجب دفع هذه الضرائب، أي معرفة المادة الخاضعة للضريبة، و نسبة التأسيس، بالإضافة إلى علمه مسبقا بنظام العقوبات التي قد تلحق به إذا أقدم على أعمال تعتبر من قبيل الغش و التهرب الضريبي، من هذا المنطلق يجب على العقوبات تكون ردعية لمحاربة هذه الظاهرة، هذا من جهة و من جهة أخرى يجب أن تكون في نفس الوقت مناسبة، فعلى المشرع التشدد في العقوبات في الضرائب ذات المردودية العالية و التصاعدية بحيث تكون المواد الخاضعة لهذه الضرائب هي التي تكون محلا للغش و التهرب الضريبي، عكس الضرائب ذات النسب الضعيفة و التي تكون مرد

(1):الدكتور ناصر مراد، المرجع السابق ، ص 161-164

وديتها ضعيفة، بالتالي تكون العقوبات المقررة بشأنها عقوبات غير مشددة

ثانيا: على مستوى الإدارة الضريبية:

يجب على الإدارة الضريبية كذلك تفعيل آليات محاربة الغش و التهرب الضريبي، لا سيما عن طريق الآليات الآتية:

1- التعامل بالفواتير: إن مبدأ التعامل بالفاتورة مفروض قانونا للتعامل به من طرف التجار، سواء في البيع بالتجزئة أو البيع بالجملة أو المستوردون أو المنتجون، رغم هذا كثيرا ما يتهرب هؤلاء من بالبيع بالفاتورة لنفادي دفع الضرائب، رغم الإجراءات القانونية الصارمة لقمع هذه التصرفات من طرف مصالح الإدارة الجبائية، أو مصالح المنافسة و الأسعار، و لقد اتخذت عقوبات رادعة في هذا المجال من غرامات مالية حسب قيمة السلعة، الحجز و المتابعة القضائية.

2- تبادل المعلومات: حتى يكون بمقدور الإدارة الجبائية التحكم أكثر بالأسس الضريبية، فلا بد عليها من التنسيق مع مختلف القطاعات ذات الصلة بالنشاط الضريبي و تبادل المعلومات فيما بينها، كإدارة الجمارك، البنوك، الغرف التجارية و غيرها، فمن خلال الإصلاحات المنتهجة في الجزائر، تكونت فرق رقابة مختلفة تجمع بين أعوان المصالح الجبائية و مصالح التجارة و الجمارك الجزائرية، للتنسيق فيما بينها و تبادل المعلومات مما أثر إيجابا على عمل الإدارة الجبائية، و تكمن هذه التبادلات سواء فيما يخص قيمة السلع المستوردة من الخارج أو قيمة السلع التي تباع في المزاد العلني، مما ساهم في التحكم في فرض الضريبة على الأشخاص الخاضعين لها.

3- تفعيل عنصر الرقابة و التحقيق: و تتمثل في قيام الأعوان المحققون بتحقيقات دورية لدى التجار ومراقبة الوثائق الإدارية كدفتر اليومية و دفتر الجرد و دفتر البنك و دفتر الأجور، و مدى تطابقها مع القوانين و هذا لمعرفة قيمة مداخيل و أرباح المكلفين بالضريبة و التحقق اذا كانوا فعلا في وضعية قانونية إتجاه الإدارة الجبائية أو متهربون من الضريبة².

ثالثا: توعية المكلف بالضريبة

إن تجارب معظم الدول أكدت أن تنمية و تطوير الحس الضريبي عند المواطن المكلف بالضريبة ، و وعيه بواجبه الضريبي، هو أحد السبل للتقليل من حدة التهرب و الغش الضريبي، و ينقص إلى حد كبير كراهية المواطن للضريبة باعتبارها عبء ثقيل على كاهله، و لا تعود عليه بالفائدة، على اعتبار أنه يدفع الضرائب فإنه لا شيء يتغير في حياته اليومية، على عكس بعض الدول المتحضرة خاصة الدول الانجلوساكسونية فإن المكلف بالضريبة يدفعها عن طيب خاطر و دون أي تأخير أو محاولات للغش أو التهرب لأنه متأكد في نفسه أن ما يدفعه للدولة من ضرائب سيعود عليه بالفائدة من خلال إستفادته من التنمية و الخدمات التي تقدمها له الدولة عبر هياكلها و مؤسساتها.

إن الوعي الضريبي يتعلق بدرجة إقتناع المكلف بالضريبة بطبيعة الضريبة التضامنية، و دورها في تحقيق التنمية الاقتصادية و العدالة الاجتماعية، و أن ما يقوم به سيعود عليه بالفائدة في عدة مجالات كالتنمية المحلية و تحسين الخدمة العمومية، و أن يعلم أيضا أن ما يقوم به من غش و تهرب ضريبي سيعود بالضرر على الخزينة العمومية للدولة مما يؤثر على النشاط الاقتصادي لها مما قد يؤثر على نشاطه أيضا باعتباره فردا من المجتمع.

لذلك وجب تظافر الجهود للتقليل من ظاهرة الغش و التهرب الضريبي، سواء من الإدارة الضريبية من خلال التوعية و التحسيس بمختلف وسائل الإعلام، بما فيها المدارس و الجامعات من أجل توعية الأجيال الصاعدة بمزايا الضريبة و مساهمتها في ميزانية الدولة

² داودي محمد، الإدارة الجبائية و التهرب الضريبي في الجزائر، مذكرة شهادة ماجيستر، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و التسير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2005-2006، صص 192 و

و ميزانية الجماعات المحلية الأمر الذي يعود بالفائدة على جميع المواطنين خاصة في مجال التنمية المحلية³.

كما تلعب الجماعات المحلية دور

مهما للتقليل من حدة هذه الظاهرة، لأن المواطن إذا أحس بالمجهودات التي تبذلها هذه الأخيرة في مجال التنمية المحلية، و أن الضرائب التي يدفعها تعود إليه من خلال تحسين الخدمة العمومية و التغيير الذي يطرأ على حياته اليومية سواء في المشاريع التنموية التي تقوم بها هذه الجماعات، أو الخدمات المقدمة له على المستوى المحلي، لذلك و جب على الجماعات المحلية إنتهاج سياسة تحسيسية لفائدة المكلفين بالضريبة، عن طريق توعيتهم بالدور التنموي الهام الذي تلعبه الضرائب في خدمة المرفق العام، وهذا عن طريق تنظيم أيام دراسية، أبواب مفتوحة، حملات توعية، إعداد مناشير تبين حقوق والتزامات المكلفين بالضريبة.

في المقابل، فإن السلطات المحلية مطالبة بتنفيذ وعودها التنموية، حتى يشعر المواطن بالتغيير الناتج عن مساهمته في زيادة موارد الميزانية عن طريقة دفعه للضرائب المستحقة⁴.

الفرع الرابع: تجميع البلديات

كما أشرنا في المبحث السابق أن من مخلفات التقسيم الإداري لسنة 1984، 1541 بلدية معظمها بلديات عاجزة لا تحوز أي نشاط تجاري أو صناعي بصفتها بلديات ريفية أو بالأحرى تجمعات سكنية تمتهن الفلاحة تم ترقيتها إلى بلديات، كون هذا التقسيم الإداري لم يبنى على دراسات تقنية مستفيضة، و إنما كان بموجب قرارات ارتجالية لم يحسب لها عواقبها، حيث كان الهدف أو الذريعة الوحيدة لهذا لتقسيم تقريب الإدارة من المواطن، لكن السلطات المركزية آنذاك سارت عكس المنطق، ففي الوقت الذي كانت تسعى فيه معظم الدول إلى تقليص عدد البلديات أقدمت الجزائر على

مليون نسمة لا تحوي 60 خطوة غير مدروسة، فمثلا في ألمانيا التي يزيد عدد سكانها عن 1541 مليون نسمة توجد بها 40 بلدية في حين أن الجزائر عدد سكانها ما يقارب 800سوى

³ داودي محمد، مرجع سابق، ص 190.

⁴ دوابي نضيرة، مرجع سابق، ص 122.

بلدية، في الوقت الذي كان بإمكان السلطات المركزية تفادي هذا التقسيم وقيامها بخطوات أخرى⁵.

تم بطريقة متسارعة، أدخل 1984و بالتالي لا بد من الاعتراف أن التقسيم الإداري لسنة الجماعات المحلية في دوامة من العجز الموازي لم تقدر الدولة على مواجهته في ظل تراجع أسعار البترول في بداية الثمانينات، الأمر الذي يستلزم التفكير في التخلص من هذه البلديات العاجزة و تجميعها، الأمر الذي سيفلح حتما من نفقات التسيير و الوصول إلى توازن في ميزانياتها، و التقليل من نفقات صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، و إتجاهه إلى تمويل نفقات التجهيز بقدرة أكبر.

كما قلنا إن معظم البلديات ليس لها مداخيل كبيرة سواء عائدات أملاكها أو في الجباية المحلية و بالتالي لا يوجب أي داعي لقبائها، فعملها اليومي يبقى منحصر في تقديم الخدمات الإدارية للمواطنين فقط، و بالتالي لا بد في التفكير في حل بديل للتخلص من هذه البلديات و ذلك القيام بتجميعها وإستبدالها بملحقات إدارية تعنى بتقديم الخدمات الإدارية للمواطنين فقط.

إن تجميع البلديات لا يجب أن يفهم على أنه حرمان المواطن في المناطق النائية من التنمية و تمثيله في المجالس المنتخبة، بل هو إجراء يوفر مبالغ مالية ضخمة تستعمل في التنمية المحلية في هذه المناطق، هذه المبالغ كانت تصرف فيما سبق على نفقات التسيير لهذه البلديات العاجزة و إضافة الإيرادات القليلة التي تحصل عليها هذه البلديات إلى بلديات أخرى الأمر الذي يتيح من تجميع الأموال لدى جهة واحدة تسهر بعد ذلك على توزيعها على هذه المناطق كما يتسنى لهذه الأخيرة من تغطية نفقات التجهيز و الإستثمار و النهوض بالتنمية المحلية بها.

كما أن فتح الملحقات الإدارية عوض هذه البلديات التي تعتبر هيئة إدارية لامركزية قائمة بذاتها، لعدد قليل من السكان لا يحتاجها سوى لأمر إدارية عادية، يعتبر كذلك تقريبا للإدارة من المواطن، أما عن التمثيل المحلي فهؤلاء المواطنين يبقى لهم كل الحق في الترشح لهذه المجالس بما أن عدد مقاعد هذه المجالس سوف يزداد بزيادة عدد المواطنين في البلدية التي أصبحت تضم عددا من البلديات و بالتالي فإن تجميع البلديات لن يؤثر على مبدأ اللامركزية و حق المواطن في التمثيل المحلي.

و لقد خلص المركز الوطني للدراسات و التحاليل من أجل التخطيط إلى:

⁵ بن شعيب نصر الدين، مرجع سابق، ص 262.

" أن التحليل المعمق يبرز أن البلديات العاجزة هي أساسا البلديات الريفية، و هي بلديات ذات الأنشطة الاقتصادية الضعيفة، و القدرة الجبائية شبه المعدومة"⁶.

و في الأخير نستعرض بعض تجارب الدول التي أقدمت على تقليص عدد بلدياتها، و هذا للتقليل من النفقات الموجهة لها و تجميعها⁷.

الدول	سنة الإصلاحات	عدد البلديات قبل الإصلاحات	عدد البلديات بعد الإصلاحات	نسبة الانخفاض
المانيا	1970-1968	14338	8414	41% -
بلجيكا	1975	2359	596	75% -
الدنمارك	1967	1387	277	80% -
فرنسا	1971	37708	36394	3% -
هولندا	1951	1010	775	23% -
بريطانيا	1975-1974	districts 1549	522	66% -

المطلب الثاني: العمل على رفع كفاءة التسيير

إن معالجة الأمور التنظيمية للجماعات المحلية لا يتم إلا من خلال تحسين أداء وسائل التسيير سواء كانت بشرية أو مادية، فيجب أن تعمل الدولة و الجماعات المحلية على تحسين كفاءة موظفيها بالإضافة إلى إعادة تثمين أملاكها و موارد الاستغلال.

الفرع الأول: تحسين كفاءة الموظفين

لقد سبق و تطرقنا في المبحث الأول إلى تدني مستوى موظفي الجماعات المحلية بل يوجد هنالك بلديات ليس لديها أي موظف يحمل شهادة جامعية مما يؤثر سلبا على سير مصالح هذه الجماعات، لذلك كان لزاما على الدولة من خلال وزارة الداخلية و الجماعات المحلية السهر على تحسين مستوى هؤلاء الموظفين⁸، و ذلك من خلال برمجة دورات تكوينية دورية و مستمرة، لكون هذا الموظف هو الحجر الأساس في تسيير هذه الجماعات فتارة نجده متخذ القرار، و تارة أخرى نجده منفذ القرار، و من هذا المنطلق

⁶ بن شعيب نصر الدين، مرجع سابق، ص 264.

⁷ بن شعيب نصر الدين & شريف مصطفى، مرجع سابق، ص 173. رر

⁸ ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص 13.

الموظف هو المحور الذي تدور عليه مختلف القرارات، و هو أداة تجسيد لكل المشاريع، و بالتالي لا بد له من تكوين دوري حتى يكون على قدر المسؤولية سواء كان متخذاً للقرار فيكون بذلك على دراية كافية بأهداف القرار و نتائجه و مدى تقبله من المواطنين، كما قد يكون هذا الموظف منفذاً للقرار المحلي لذلك يجب أن يكون على حدود مسؤولياته، و حدود طاعته لمسؤولية في حالة تعسفهم في استعمال السلطة، و كفاءات و آليات تنفيذ و تجسيد القرار على أرض الواقع.

كما لا ننسى المنتخبين المحليين فيجب كذلك العمل على حمايتهم من الإغراءات و المخاطر المرتبطة بهمهم، و تحسين مستواهم من خلال دوارت تكوينية دورية و مستمرة خاصة إذا علمنا أن هناك بعض المنتخبين بما فيهم رؤساء البلديات مستواهم التعليمي ضعيف جدا ، كما يجب السهر على التسيير الناجع و المنصف لمسارهم المهني و تحسين أجورهم⁹، كما يجب كذلك إعادة النظر في شروط الترشح للانتخابات المحلية من أجل تحديد مستوى معين للترشح لهذه الانتخابات، حتى نرفع مستوى التسيير على مستوى الجماعات المحلية كما يشترط إلى ذلك التخصص في هذه الشهادات فليس كل حامل لشهادة أهلا للتسيير، لأن هؤلاء المنتخبين مسؤولين عن صرف أموال هذه الجماعات لذلك و جب أن يكونوا ملمين بالقوانين و المحاسبة العمومية، كما لا بد من إنشاء معهد لتكوين المنتخبين المحليين حتى تضمن الدولة التسيير العقلاني لهذه الجماعات خاصة في الجانب المالي لمجابهة الوضع الراهن الذي يبقى سيئا على جميع الجوانب لافتقار المسيرين في اغلب الحالات على تكوين جامعي يجعلهم ملمين بأصول التسيير¹⁰.

الفرع الثاني: تثمين أملاك الجماعات المحلية

تعتبر موارد الأملاك التابعة للجماعات المحلية ضئيلة جدا كما سبق و تطرقنا له في المبحث الأول، و هذا ارجع لعدة اعتبارات كالإهمال الذي يطال هذه الممتلكات، عدم الإحصاء الدقيق لها، تعرضها للبيع بأثمان زهيدة، تأجيرها بمبالغ اقل ما يقال عنها أنها بعيدة كل البعد عما هو متعارف عليه في أسعار السوق عند الخواص، لهذه الاعترافات و جب إعادة النظر في هذه الأملاك حتى تكون موردا فعالا في ميزانية الجماعات المحلية.

أولا: تحسين مداخل الممتلكات

⁹ بن عياش سمير، مرجع سابق، ص 58.

¹⁰ دنيدي يحيى، مرجع سابق، ص 155.

يجب إعادة النظر في أسعار تأجير الممتلكات التابعة للجماعات المحلية حيث أن معظم الأملاك التي يتم تأجيرها تكون بأسعار أقل مما يقال عنها أنها زهيدة فنجد أن محلات تابعة للخواص تؤجر بمبالغ باهضة خاصة إذا كانت في أماكن معروفة بالنشاط التجاري في حين الجماعات المحلية تؤجر محلات بنفس المستوى بأسعار تقل عن الأولى بالنصف أو أكثر و لمدة زمنية طويلة جدا لأسباب بالية تؤثر على مداخيل هذه الجماعات كالمحابة و الفساد المالي و الإداري، لذلك وجب أن يتم تأجير هذه المحلات بنفس أسعار السوق كما هو متعارف عليه في السوق، حتى تكون هذه الأملاك ذات مردودية أكبر.

كما يجب على الجماعات المحلية إعادة الاعتبار لهذه الأملاك من خلال صيانتها و تحسين وضعها حتى تكون قابلة للتأجير بأسعار مرضية للطرفين، كما يجب إحصاء و جرد جميع الأملاك التابعة للجماعات المحلية حيث أن هناك أملاك غير مستغلة تماما لجهل من المسيرين و ذلك من خلال تحيين سجلات الجرد لكل الأملاك و هذا لتمكين القابض من متابعة كل المداخيل المكلف بتسييرها بكل سهولة عن طريق تنفيذ مختلف العقود) إيجار، امتياز، بيع،) و يسهر الأمر بالصرف على المحافظة على الحقوق العقارية و المنقولة التي تملكها هذه الجماعات، كما يجب كذلك عند طرح هذه الأملاك للبيع أو الإيجار أن يكون وفقا لنظام المزايمة حتى تكون مقاربة أسعار السوق، و حتى لا تكون مصدرا للمحابة و الفساد المالي.

كما لا يفوتنا التطرق إلى إجراء على قدر كبير من الأهمية و هو التحصيل، حيث بموجبه يتم الحصول على جميع مستحقات هذه المداخيل لصالح الجماعات المحلية، و لقد نصت المتعلق بالبلدية: "يتولى أمين 2011 يونيو 22 المؤرخ في 11/10 من القانون رقم 206 المادة خزينة البلدية تحصيل الإيرادات و تصفية نفقات البلدية، و هو مكلف وحده و تحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية و كل المبالغ العائدة لها و صرف النفقات المأمور بدفعها"، و يمارس القابض البلدي هذه الاختصاصات تحت السلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره الأمر بالصرف الرئيسي، و الذي يجب عليه إصدار جميع كشوفات الرسوم و التوزيعات الفرعية و الأداءات قصد التحصيل.

كما يجب كذلك جدية أكبر في عملية التحصيل كون أن هناك مبالغ مالية طائلة تضيع من ميزانية الجماعات المحلية بسبب إهمالها و عدم الحرص اللازم لتحصيلها، بالإضافة إلى عدم المطالبة بالديون المستحقة لسنوات ماضية .

ثانيا: نواتج الإستغلال

يجب على البلديات إعطاء أهمية أكبر لهذا الموضوع، حيث يلاحظ أن معظم بلديات الوطن تهمل أو تجهل الإتوات المنصوص عليها في التنظيم، و لذلك

فإنه على البلديات السعي جديا للحصول على هذه الإتوات كحقوق الطريق، نواتج المحاشر، أعباء التطهير....الخ.

لقد نصت التعليمية رقم 01047 المؤرخة في 05 أكتوبر 2015، المتعلقة بشروط و كفيات تمويل و إعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016 و الصادرة عن السيد وزير الداخلية و الجماعات المحلية، على البلديات أن تسعى لتثمين الموارد الخاصة بالجماعات المحلية ككل، و منها إيرادات الأملاك، حيث أن المداخيل الناتجة عن الخدمات التي تكون موضوع إتوات للدفع من طرف المستفدين منها، تعتبر إي إيرادات تسيير يجب تحيينها سنويا بموجب مداولات المجالس الشعبية المحلية.

كما تتمثل هذه الإيرادات في تلك الناتجة عن فوترة الخدمات العامة المقدمة من طرف البلدية أو في شكل إيرادات متأتية من الأملاك البلدية(عقارية أو مالية). تمثل هذه الأملاك عامل أساسي للتمويل المحلي . و بالتالي يجب البحث عنها و ترتيبها و إستغلالها أحسن استغلال.

أنواتج الإستغلال و الأملاك:

تسمح الأملاك البلدية بزيادة إيرادات البلدية، و عليه يجب أن تكون هذه الأملاك موضوع إحصاء و صيانة دائمين من خلال تحيين دفتر المحتويات بهدف تثمينها و الرفع من مداخيلها.

في هذا الاطار، يجب على الجماعات المحلية القيام بـ:

- ضبط أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال السكني بالاعتماد على مؤشرات دواوين الترقية و التسيير العقاري و ذلك بالتقيد بأحكام القرار المؤرخ في 27 يناير 1998 المحدد لعناصر حساب القيمة الإيجارية المرجعية لإيجار المساكن التابعة للأملاك دواوين الترقية و التسيير العقاري و الموضوعة للاستغلال إبتداء من أول يناير سنة 1998.

أما بالنسبة لأسعار إيجار باقي المحلات، فيتم تحديدها بحرية طبقا للقواعد العامة المنصوص عليها في القانون المدني و التجاري.

و بالتالي، تتمتع البلديات بحرية الخيار لتحديد أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال التجاري.

- توثيق عقود الإيجار و تحديد حقوق و واجبات كل طرف، و تسوية الساكنين غير الشرعيين بعقود إيجار منتظمة و قانونية للسماح للبلديات بتطبيق الأحكام المتعلقة بالفسخ خاصة في حالة الإيجار من الباطن و في حالة عدم دفع المستحقات و كذا تطبيق و تنفيذ قرارات العدالة.
- تفضيل مبدأ المزايدة لمنح الأملاك المنتجة للمداخيل خاصة منها الأسواق و المذابح ... الخ.
- تم ملاحظة أن الإتوات المنصوص عليها في التنظيم المعمول به مهمة أو مجهولة من طرف معظم البلديات) إتاة استعمال الدمين البلدي العمومي مثل: حقوق الطرقات، الأماكن و التوقف ... الخ) و كذا مستحقات الخدمات المقدمة للغير) نواتج المحاشر، أعباء التطهير ... الخ) و عليه يجب على الجماعات المحلية:
- * اعتماد الرخص في شكل إتفاق عند كل استعمال مؤقت للدومين البلدي العمومي (شرف المقاهي، معروضات المنتجات الغذائية على قارعة الطريق ... الخ)
- * إذار الهيئات التي ألحقت أضرارا بالطريق العام أو ملحقاته و لم تباشر بإعادة الطريق إلى حاله من جراء ما أتلفته الأشغال التي قامت بها، و في حالة الإمتناع يجب على البلديات القيام بإصلاحها وإعداد سند تحصيل إجباري ضدها.
- * وضع تسعيرة عادلة و محينة للخدمات المقدمة لمستعملي المرافق العامة دور حضانة، الحضائر و المحاشر ... الخ) .

ب) النواتج المالية:

يجب أن تعرف هذه النواتج تطبيقا صارما عند رفع نسبها، و تتمثل في الأرباح الناتجة عن الوكالات و الوكالات العقارية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و كذا تسديد القروض المحتملة المقدمة للبلديات لفائدة الغير.

الفرع الثالث: ترشيد النفقات

يقصد بترشيد النفقات العمومية بأن يتم توجيه النفقات توجيها سليما لتحقيق أهدافها على أحسن وجه ممكن و الحيلولة دون إساءة استعمالها و تبذيرها في غير أغراض المنفعة العامة، و كان ليون ساري أحد رواد الفكر الاقتصادي يقول أن الإنفاق العام الأمثل هو الأقل مقدارا و افضل الضرائب أكثرها انخفاضا¹¹.

و بالتالي فإن سبل إصلاح المنظومة المالية للجماعات المحلية، لا يكون إلا من خلال السعي على ترشيد النفقات العمومية من جهة، و من جهة أخرى يجب أن يفعل دور الرقابة على منتخبي الجماعات المحلية للحد من تبديد الأموال العمومية و مكافحة الفساد المالي الذي تعرفه عدد كبير من البلديات خاصة .

إن نفقات الجماعات المحلية تعرف نموا متسارعا على المستوى المحلي كما سبق التطرق إليه، مما تسبب في عجز دائم على في ميزانيات الجماعات المحلية، و لذلك وجب ترشيد هذه النفقات من أجل التقليل من عجز هذه الميزانيات، مما يتلاءم مع الوسائل المتاحة و الأهداف التي يتم تسطيرها مسبقا، خاصة أن بلادنا تعرف وضعا حرجا جراء السقوط الحر لأسعار البترول و إجراءات التقشف، مما أثر على حجم المساعدات الموجهة للجماعات المحلية، و لا يكون هذا الترشيح إلا من خلال التحلي بالصرامة في إنفاق الأموال العمومية، و التعقل في ترتيب الإختيارات .

إن ترشيد النفقات يستدعي نبذ تصرفات أصبحت راسخة لدى المنتخبين المحليين، و تغيير سلوكيات أصبح متعارف عليها، و لا تخفى على أحد، فوجب التخلص من التبذير المبالغ فيه على تجهيز المكاتب بأغلى الأثاث المكتبي فكل رئيس بلدية يسعى إلى شراء مكاتب فخمة و ك ارسى باهظة، و كل ذلك من ميزانية البلدية مما يزيد في رفع فاتورة النفقات لأموال ثانوية على حساب التنمية المحلية، و التي يستفيد منها مجموع المواطنين، فكثيرا ما نسمع عن متابعات قضائية ضد منتخبين محليين بسبب فواتير تأثيث مكتبي مبالغ فيها، كما يجب كذلك التقليل من إستهلاك البنزين و الذي يكلف ميزانية البلدية أموالا طائلة،

¹¹ سمير صلاح الدين حمدي، مرجع سابق، ص 81.

فإستعمال وصلات البنزين أصبح يعرف وضعا كارثيا، فكثيرا ما يتم إستخدام السيارات الإدارية لأغراض شخصية بحثة بميزانية الجماعات المحلية، بالإضافة إلى تبديد أموال عمومية على مشاريع وهمية، أو لا طائلة منها، فمعظم الجماعات المحلية تجدها تقوم بتغيير الأرصفة بصفة دورية و مستمرة، أو إعادة تعبيد طرق بلدية أو ولائية لم تمر فترة طويلة على تعبيدها، فأصبح الشغل الشاغل للجماعات المحلية حاليا هو تغيير الأرصفة، و إعادة تعبيد الطرق، و كأن الشغل الشاغل للمواطن المحلي هو تغيير الأرصفة، و تعبيد الطرق، أو تغيير أعمدة الإنارة العمومية القديمة بأعمدة جديدة مزينة و جذابة بأموال طائلة في حين نجد أحياء كثيرة تعاني من غيابها، الأمر الذي أهدر مبالغ طائلة و ضخمة جدا من ميزانيات الجماعات المحلية، كما أن غياب التخطيط الفعال على المستوى المحلي أهدر الكثير من الأموال العمومية، فكثيرا ما يتم تعبيد طرقات ثم يتم إعادة حفرها إما لتجديد قنوات المد بالمياه الصالحة للشرب، أو قنوات الصرف الصحي، لذلك وجب التخلي عن هذا التفكير الضيق و التوجه إلى تنمية محلية حقيقية تعود بالفائدة على المواطنين، من خلال خلق مناصب شغل و تفعيل المناخ المحلي في مجالات الفلاحة، التجارة و الصناعة.

أولا: أهداف ترشيد النفقات العامة

لابد على الجماعات العامة من السعي جاهدا لترشيد نفقاتها، و تخليها على الإنفاق العشوائي الذي تسبب في ضياع أموال عمومية كانت هذه الجماعات في أمس الحاجة لها، و يهدف ترشيد النفقات العامة إلى:

- العمل على رفع الكفاءة الاقتصادية عند استعمال الموارد المتاحة لهذه الجماعات، و

ذلك من خلال تحقيق أكبر قدر من الأهداف بأقل قدر ممكن من التكاليف.

- العمل على تطوير وسائل الإنتاج الحالية، و تفعيل الرقابة.

- العمل على القضاء على عجز ميزانيات هذه الجماعات أو على الأقل التقليل منه أو

خفضه إلى أقل نسبة ممكنة.

- القضاء على التصرفات اللاأخلاقية من إسراف و تبذير الأموال العمومية.

- دفع عجلة التنمية المحلية من خلال إشراك جميع الأطراف الفعالة في هذا المجال من منتخبيين محليين و المجتمع المدني¹².

ثانياً: سبل ترشيد النفقات العامة

يكون ترشيد النفقات من خلال التعقل في اختيارات المشاريع، و التي يجب أن تخضع لضوابط تنظيمية، و ذلك من خلال اعتماد ميزانية أهداف، بحيث يتم إعداد ميزانيات على أساس الأهداف المرجوة بأقل التكاليف الممكنة، و التخلي عن المشاريع الثانوية، حيث يتطلب الأمر تحديد الأهداف في مرحلة أولى، ثم يتم البحث عن النفقات و طرق صرفها.

و تستدعي هذه الطريقة د ارسـة المشاريع المبرمجة و التحقق من إمكانية تنفيذها، و تقييم الاختيارات و مراجعة البرامج، و اعتماد الطرق الحديثة في التسيير التي أثبتت فعاليتها في المؤسسات الخاصة ذات التنظيم المحكم.

و لعل أهم ضوابط ترشيد النفقات هي:

1- وضع د ارسـة شاملة قبل الإنفاق العام من خلال تحديد أولويات الإنفاق العام

حسب القيمة الاقتصادية للخدمات المطلوبة عند المجتمع، و حسب الأهمية النسبية لهذه الخدمات.

2- تجنب النفقات غير المنتجة، أو التي تكون إنتاجيتها ضعيفة، و التركيز على

المشاريع التنموية قصد إحداث تنمية اقتصادية حقيقية.

3- التوزيع العادل للنفقات العامة بين مختلف المدن و المناطق حتى يتم الاستفادة

من النفقات بشكل عادل و عام.

4- التقييم الدقيق للأداء المصاحب للإنفاق العام و استخدام الأساليب الحديثة في ذلك.

¹² مناس ليندة، حوكمة الموازنة العامة للدولة و دورها في ترشيد قرارات الإنفاق العام، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة محند الكلي اولحاج البويرة، السنة الجامعية 2012-2013، ص 71.

- 4- يجب أن تكون هناك رقابة فعالة على النفقات من أجل التأكد من صرفها في المجالات المخصصة لها.
- 6- التخطيط الدقيق للمشاريع حتى لا تكون هناك تعارض بين مختلف المصالح المحلية، و مثال ذلك أن يتم تعبيد طريق ثم بعد ذلك يتم توصيل الغاز و الكهرباء و ما ينجر عنه من إعادة حفر هذه الطريق التي تم تعبيدها¹³.
- 7- التنفيذ: و معناه وضع هذه المشاريع المصادق عليها حيز التنفيذ، حيث يبدأ التنفيذ الفعلي للمشاريع على أرض الواقع.
- 8- المراقبة و الإعلام: و نعني بهذه المرحلة، المتابعة و المعاينة الفعلية المستمرة و الدورية لعمليات تنفيذ المشاريع، و مدى مطابقتها لما تم الاتفاق عليه مسبقا و احترام الشروط التقنية و المالية، و أجال تنفيذ هذه المشاريع.
- كما تقتضي هذه المرحلة إعلام المجتمع المحلي بأهداف المشروع، قصد تمكينه من مشاركة منتخبيه في تنفيذها¹⁴.

الفرع الرابع: إرساء مبادئ الحكم الراشد على المستوى المحلي

ظهر مفهوم لحكم الراشد في القرن الثامن عشر، حيث تم تداوله كمصطلح قانوني، إلا أنه لم يتداول مفهومه في مجال التنمية إلا في أواخر الثمانينات، ويختلف مفهوم الحكم الراشد من مجال إلى آخر، و تطرق التقرير الذي أعده البنك الدولي حول موضوع التنمية المستدامة، حيث ورد في هذا الإطار أن أزمة الحكم ال ارشد في إفريقيا هي سبب تخلف التنمية فيها، و ذلك ارجع إلى الفساد الذي تعرفه إفريقيا سياسيا و إقتصاديا و غياب التخطيط و ضعف التسيير.

أولاً: مفهوم الحكم الراشد

¹³ سمير صلاح الدين حمدي، ص 83.

¹⁴ نضيرة دوبالي، مرجع سابق، ص 127 و ما بعدها.

لقد عرف البنك الدولي الحكم الراشد على أنه " الطريقة المثلى التي تتبعها الدولة لإدارة و تسيير مواردها الاقتصادية و الاجتماعية من أجل تحقيق التنمية"¹⁵، كما عرفه تقرير لجنة الحكامة الدولية بأنه الحكم الذي يبني على المشاركة و التفاعل بين عدة أطراف متدخلين، فهو آلية جديدة لإعادة صياغة العلاقة بين الدولة و الشركاء الفاعلين في مختلف المجالات .

كما عرفه الأستاذ (François Xavier Merien) بأنه يتجسد في فعالية و نجاعة التدخل العمومي و الانتقال من المركزية إلى اللامركزية، أي من الدولة المتدخلة إلى دولة الضبط في تسيير المرفق العام إلى التسيير على أساس مبادئ السوق، و الانتقال من السلطة العمومية الاحتكارية إلى الشراكة مع الفاعلين العموميين و الخواص فالحكم الراشد يتشارك فيه كل الشركاء الفاعلين من خلال تسخير مواردهم، خبراتهم و كل طاقاتهم من أجل خلق تحالف و انسجام يقوم على تقاسم المسؤوليات.

كما عرفته اللجنة التي أنشأها W. BRONT حول الحكم الراشد العالمي، بأنها أساليب تسيير الأفراد و المؤسسات لشؤونهم الخاصة.

كما عرفه برنامج الأمم المتحدة للتنمية بأنه التسيير الفعال للأنظمة السياسية، الاقتصادية و الإدارية، و يقوم على الشفافية، المسؤولية، و احترام المشروعية، و مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية¹⁶.

من خلال هذه التعاريف يتبين لنا ان الحكم الراشد هو أساس التسيير الناجع الذي يجب على الجماعات المحلية إتباعه، و ذلك من خلال إعطاء صلاحيات موسعة لهذه الجماعات و تخلي الدولة عن دورها كدولة حارسة، و الالتزام بطرق التسيير الحديثة و النجاعة فيه، كما يقوم الحكم الراشد على ترسيخ اللامركزية، و التشاركية في التسيير بإشراك المواطن في تسيير شؤونه المحلية و خاصة التنمية.

ثانيا: معايير الحكم الراشد

¹⁵ محمد خليفة، مداخلة بعنوان إشكالية التنمية و الحكم الراشد في الجزائر، كلية الحقوق جامعة جيجل، ص 2.

¹⁶ دويابي نضيرة، مرجع سابق، ص 143.

لاستيعاب مفهوم الحكم الراشد، لا بد من توضيح الأسس والمعايير المعتمدة لإرساله، وهي معايير متعددة تختلف بحسب المؤسسات التي اعتمدها، تشمل الدولة ومؤسساتها، الإدارة، المجتمع المدني، القطاع الخاص والمواطنين بصفقتهم ناشطين اجتماعيين.

المعايير المعتمدة تتمحور أساسا حول تحفيز النمو الاقتصادي والانفتاح الاقتصادي وحرية التجارة و الخصوصية، والمعايير المعتمدة من طرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:

المشاركة: نعني بها توفير جميع الأليات و السبل لتكريس حق المواطنين كأفراد أو جماعات للرجل مثل المرأة في الترشح والتصويت وإبداء الرأي ديمقراطيا في البرامج والسياسات والقرارات، وتتطلب توفر القوانين الضامنة لحرية تشكيل الجمعيات والأحزاب وحرية التعبير والحريات العامة وترسيخ الشرعية، كما نعني بها أيضا المزيد من الثقة و قبول القرارات السياسية من جانب المواطنين.

الشرعية وحكم القانون: و معنى ذلك هو مدى قبول المواطنين لمنتخبه الذين يمارسون

السلطات الممنوحة لهم في إطار القانون، أي أن القانون هو المرجعية وسيادته على الجميع دون إستثناء، وتعزيز إستقلالية القضاء ووضوح القوانين وشفافيتها و انسجامها مع التطبيق.

الشفافية: نعني بها وضع المعلومات الضرورية أمام الجميع للإطلاع عليها و التي تهم شؤونه المحلية، كونها تتيح و تسمح بإتخاذ القرارات الصائبة و تزيد من دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة والتخفيف من الفساد وهدر المال العام، كحق المواطن في الإعلام و الإطلاع على محاضر الجلسات¹⁷.

¹⁷ محمد خليفة، مرجع سابق، ص 3.

الاستجابة: نعني بها سعي جميع الهيئات المحلية على خدمة الجميع دون استثناء، و أن تستجيب لمطالبها

المشروعة، خاصة الفئات الهشة و المحرومة من خلال توفير شروط العيش الكريم لهذه الفئات.

التوافق: هو القدرة على التحكيم بين المصالح المتضاربة من أجل الوصول إلى إجماع واسع حول المصلحة العامة.

المحاسبة: تعني محاسبة المسؤولين عن إدارتهم للموارد العامة من طرف المواطنين و الأطراف الأخرى الفاعلة على المستوى المحلي¹⁸.

¹⁸ بومدين تامشة، الحكم الراشد و مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، ص 4.

خاتمة

خاتمة عامة:

سمحت لنا هذه الدراسة بالتعرف على الجماعات المحلية ودراسة مسائل التمويل المحلي المختلفة، وحتى نلم بالموضوع قمنا فيه بتوضيح مفاهيم حول الجباية المحلية والجماعات المحلية وهذا بغية الربط بين الجباية والجماعات المحلية.

إذ يدخل موضوع التنمية المحلية ضمن أولويات السلطات المحلية، حيث تمثل الجماعات المحلية المحرك الأساسي لعجلة التنمية المحلية في الجزائر، كونها تمثل حلقة الربط بين السلطة العليا للبلاد والشعب، وتعمل في إطار نظام إداري محلي يركز على قواعد اللامركزية الإدارية.

لكي تقوم الجماعات المحلية بدورها الفعال في التنمية المحلية، فقد كان لزاما على الدولة توفير جميع الوسائل لها لاسيما الوسائل المالية بغية القيام بهذه المهمة وباقي مهامها على أكمل وجه، ونجد على رأس الموارد المالية الجباية المحلية التي تمثل أهم مصدر من مصادر تمويل الجماعات المحلية.

فمن خلال دراستنا توصلنا كذلك إلى أن عملية التنمية المحلية تحظى باهتمام خاص من قبل الدولة نظرا لما يترتب عليها من النهوض بالمجتمع ورفع لمستوى المعيشة لدى الأفراد من خلال دراستنا توصلنا إلى ما يلي :

- كإجابة على التساؤل الرئيسي يمكن القول بان الجباية المحلية تساهم بشكل كبير في تمويل ميزانية الجماعات المحلية من خلال مجموعة من الرسوم والضرائب التي يتم تحصيلها لفائدة الجماعات المحلية والتي تعمل على استغلالها من اجل تحقيق التنمية المحلية من خلال تطوير وزيادة المشاريع التنموية.

وبالنسبة للتساؤلات الفرعية يمكن الإجابة عليها كما يلي:

- شهد التنظيم الولائي والبلدي عدة تطورات منذ دستور 1963 إلى يومنا هذا وكان ذلك التطور نتيجة عدة متغيرات مرت بها الجزائر، ثم عرجنا إلى تعريف الجماعات المحلية (البلدية،الولاية) على أنها وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وبينا أهدافها السياسية والاجتماعية والاقتصادية .

- تم التطرق إلى مصادر تمويل الجماعات المحلية من إيرادات جبائية تتمثل في الضرائب المباشرة وإيرادات غير جبائية تتمثل في التمويل الذاتي، إيرادات الممتلكات، إيرادات الاستغلال المالي، وموارد مالية خارجية تتمثل في إعانات الدولة عن طريق صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والإعانات الحكومية والتبرعات والهبات . أما المشاكل التي تعاني منها هذه الموارد فتم تقسيمها إلى معوقات تشريعية، ومعوقات إدارية وفنية، ومعوقات مالية، ومعوقات اجتماعية وثقافية.

- تلعب الجباية المحلية دور كبير في تنمية مختلف المجالات منها تنمية المجال الاقتصادي، الثقافي والاجتماعي.

- تعاني الجماعات المحلية من مشكلة العجز المالي نتيجة عدة أسباب منها ضعف الموارد المالية المحلية ، التهرب الضريبي، أسباب تنظيمية تتمثل في استحواد الدولة على معظم الموارد الجبائية. كما تطرقنا إلى جملة من الحلول لهذه المشاكل وتتمثل في مواكبة الجباية المحلية للتطورات الراهنة من خلال تعديل نسب الضرائب المخصصة للجماعات المحلية وتأسيس ضرائب جديدة، إشراك الجماعات المحلية في إعداد الجباية وإرساء نظام جبائي بسيط، البحث عن التوازن الأفضل في توزيع الموارد الجبائية، مكافحة ظاهرة التهرب الضريبي.

نتائج الدراسة:

وقد اشتملت عملية دراسة الإشكالية على جانبين وتم التوصل من خلالهما إلى بعض النتائج والتوصيات التي سيتم عرضها فيما يلي :

- الجباية المحلية تساهم بدرجة كبيرة في تحقيق التنمية المحلية من خلال الضرائب والرسوم الموجهة لصالح الجماعات المحلية وهي من أهم مصادر تمويل الجماعات المحلية.

- توفر الجباية المحلية بشكل كافي يعمل على تمويل المشاريع التنموية والتكفل بانشغالات المواطنين، حيث أن النقص في الموارد الجبائية يؤدي إلى حدوث عجز مالي يجعل الجماعات المحلية عاجزة عن تسديد تكاليف المشاريع التنموية.

- للجباية اثر كبير في دفع تنمية الجماعات المحلية من خلال عدة مجالات ففي المجال الثقافي والاجتماعي مثلا تكون بتزويد الأفراد بقدر من الخدمات الاجتماعية كالتعليم والصحة والنقل ولتحقيق هذه الأهداف وجب تدخل الجماعات المحلية من ولاية وبلدية التي تقوم بدورها بوضع مخططات لذلك وتمويلها.

- بصفة عامة نقول أن موارد الجماعات المحلية تبقى ضئيلة ولا تكفي لتمويل او زيادة في المشاريع والمخططات التنموية مما يؤدي إلى حدوث عجز لدى الجماعات المحلية.

- للتخلص من العجز المالي للجماعات المحلية يجب إيجاد حلول جذرية وإعادة النظر في النظام الضريبي وتكييفه مع الخصائص الجغرافية لكل جماعة محلية، وإشراك هذه الأخيرة في عملية التحصيل وتحديد الوعاء الضريبي، والتخلي عن جزء من هذه الضرائب لصالح هذه الجماعات حتى تكون بمقدورها مواجهة الكم الهائل من المسؤوليات والمهام الملقاة على عاتقها، بالإضافة إلى مراجعة الضرائب التي من شأنها إعطاء دفعة لميزانية هذه الجماعات.

أما فيما يخص الجماعات المحلية في حد ذاتها، فيجب عليها خاصة في هذا الظرف العصيب الذي تمر به الجزائر جراء تدني أسعار البترول، أن لا تعتمد على المساعدات الممنوحة لها من طرف السلطة المركزية، وان تبحث عن مصادر تمويل جديدة، من خلال تثمين مواردها المتأتية من أملاكها العقارية والمنقولة والتي توجد حاليا في حالة كارثية جراء الإهمال واللامبالاة ، وإعادة بعث بعض الرسوم التي تعافلت عليها هذه الجماعات كرسوم الوقوف واستغلال الأرصفة ورسوم الذبح ، وعائدات إيجار أملاكها.

كما يجب كذلك الاهتمام أكثر بتكوين المنتخبين المحليين حتى نرفع من قدراتهم في مجال الإدارة والتسيير والميزانية، وتحسين الأجور وتيسير حياتهم المهنية وحمايتهم من الإغراءات والمساومات التي تجرهم إلى الانحراف عن مهمتهم النبيلة والانصياع للحسابات الضيقة والمصالح الشخصية.

آفاق الدراسة:

حاولنا من خلال هذه الدراسة معالجة الإشكالية المطروحة، ومع ذلك كان من غير الممكن الإلمام بجميع جوانب وأبعاد الموضوع وبغية لفت أنظار المهتمين بالبحث العلمي إلى تناول هذا الموضوع الذي يطرح مواضيع لدراسات مستقبلية والتي نراها ضرورية من أجل التعمق والبحث فيها أكثر من بينها:

- سبل تطوير جباية الجماعات المحلية في الجزائر.
- إيجاد حلول كفيلة للقضاء على العجز المالي للجماعات المحلية وبالتالي الوصول إلى درجة كبيرة من الاستقلالية عن السلطة المركزية.
- اذ بداية يجب اعادة النظر في التقسيم الاداري الحالي من خلال تقليص عدد البلديات وهذا من خلال تجميعها والقضاء على البلديات التي ليس لها اي نشاط يدر عليها مداخيل والعمل بالملحقات الادارية التي تسهر على تقديم الخدمات الادارية للمواطن في المناطق النائية.
- كما يجب كذلك اعادة النظر في الوعاء الضريبي وتكييفه مع الخصائص الجغرافية لكل جماعة محلية واشراك هذه الاخيرة في عملية التحصيل وتحديد الوعاء الضريبي ، والتخلي عن جزء من هذه الضرائب لصالح هذه الجماعات حتى تكون بمقدورها مواجهة الكم الهائل من المسؤوليات والمهام الملقة على عاتقها ، بالاضافة الى مراجعة الضرائب التي من شأنها اعطاء دفعة للجماعات المحلية.

أما فيما يخص الجماعات المحلية في حد ذاتها، فيجب عليها خاصة في هذا الظرف العصيب الذي تمر به الجزائر جراء تدني أسعار البترول ، أن لا تعتمد على المساعدات الممنوحة لها من طرف السلطة المركزية ، وان تبحث عن مصادر تمويل جديدة ، من خلال تثمين مواردها المتأتية من أملاكها العقارية والمنقولة والتي توجد حاليا في حالة كارثية جراء الإهمال واللامبالاة ، وإعادة بعث بعض الرسوم التي تغافلت عليها هذه الجماعات كرسوم الوقوف واستغلال الأرصفة ورسوم الذبح ، وعائدات إيجار أملاكها.

كما يجب كذلك الاهتمام أكثر بالتكوين للمنتخبين المحليين حتى نرفع من قدراتهم في مجال الإدارة والتسيير والميزانية وتحسين الأجور وتيسير حياتهم المهنية وحمايتهم من الإغراءات والمساومات التي تجرهم إلى الانحراف عن مهمتهم النبيلة والانصياع للحسابات الضيقة والمصالح الضيقة.

كما ان المنتخبين المحليين وبسبب عدم درايتهم الكافية بfenon الادارة والتسيير الناجح يلحقون اذى كبير خاصة بالبلديات كصرف اموال طائلة على مشاريع ليس لها اي جدوى اقتصادية ولا تخدم المواطن لا من قريب ولا من بعيد ، حيث اصبح عرفا لدى الاميار والجماعات المحلية بصفة عامة

تغيير الأرصفة وتغيير أعمدة الإنارة العمومية في كل عهدة في حين نجد أحياء لا تتوافر على إنارة عمومية ونجد تارة أخرى أحياء ليس بها طرق معبدة تعيش في الأوحال خلال فصل الشتاء.

كما قد يتسبب المنتخبين المحليين في هدر المال نتيجة اطماع شخصية كاختلاس الأموال العمومية والمحاباة والرشاوي وتقديم امتيازات غير مبررة وغير قانونية حيث أصبحت الجماعات المحلية على رأس القطاعات التي هي طرف في القضايا المعروضة امام العدالة الجزائية خاصة البلديات.

قائمة

المراجع

قائمة المراجع
الكتب:

- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر.
- د.محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار- عنابة، الجزائر.
- د.محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر.
- طه حامد الدليمي، الفدرالية أو اللامركزية السياسية، العراق، الدار الجامعية، 2011.
- عبد القادر خليل، البلدية في مواجهة تحدي التسيير والهندسة الإقليمية، دار القصبه للنشر، 2011.
- يوسف دلاندة، قانون الإجراءات الجبائية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2014.
- عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2001.
- مسني اسعد عبد المالك، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة مخيم، 1970.
- يونس احمد البطريق، مقدمة في النظم الضريبية، الإسكندرية، المكتب المصري للطباعة والنشر، 1972.
- محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة، الجزائر، الطبعة 2008.
- د. علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية 2010-2011، الطبعة الرابعة.
- الدكتور ناصر مراد، فعالية التنظيم الضريبي بين الفعالية والتطبيق، دار هومة 2003.

المجلات والجرائد والملتقيات :

- بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، "الجماعات الإقليمية ومفارات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، ع 10، 2012 .
- ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة ، مجلة اكاديميا، العدد الأول، جانفي 2013.
- رحمان موسى، السبتى فضيلة، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الوطني حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية ، يومي 01 و 02 ديسمبر 2004.
- علو وداد، "حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد 02، 2014.

المذكرات:

- جديدي عتيقة، "إدارة الجماعات المحلية في الجزائر بلدية بسكرة"، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2012-2013.
- طورش بتاتة، مكافحة التهرب الضريبي في الجزائر، مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة1، السنة الجامعية 2011-2012.
- بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 08/90 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2006/2007.
- شريفي احمد، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، الجزائر، 2009-2010.
- غزير محمد الطاهر، "آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة .
- القوانين ، الأوامر والمواد المتعلقة بالضرائب والرسوم المماثلة:**
- المادة 147 من القانون 09/90 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 7 ابريل 1990 يتعلق بالولاية.
- المرسوم التنفيذي 90-21، الصادر 1998، المعدل والمتمم سنة 2003 المتضمن إعادة هيكلة المصالح الجبائية الخارجية لوزارة المالية .
- المرسوم التنفيذي 90/21، المؤرخ في 15/08/1990
- المادة 140 من القانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستو

الفهرس

الصفحة	العنوان
	شكرو عرفان..... إهداء.....
ج-ا	مقدمة عامة
1	الفصل الأول: الموارد المالية للجماعات المحلية: إطار نظري
2	تمهيد
2	المبحث الأول: تطور نظام الجماعات المحلية في الجزائر
3	المطلب الأول : التطور التاريخي للتنظيم الولائي والبلدي بعد الاستقلال
6	المطلب الثاني : ماهية الجماعات المحلية وأهدافها.
9	المبحث الثاني : مالية الجماعات المحلية
9	المطلب الأول : مصادر تمويل الجماعات المحلية
18	المطلب الثاني : المشاكل التي تواجه الجماعات المحلية
22	خلاصة الفصل.
25	الفصل الثاني: تطور نظام الجباية المحلية وانعكاساته على التنمية المحلية في الجزائر
26	تمهيد
27	المبحث الأول: الإطار القانوني لنظام الجباية المحلية في الجزائر
27	المطلب الأول : تعريف الجباية المحلية ومبادئها.
29	المطلب الثاني : المنظومة الجبائية المحلية وعلاقتها بالجماعات المحلية.
30	المبحث الثاني : الإجراءات الجديدة لتحفيز الجباية المحلية في الجزائر.
31	المطلب الأول : إشكالية العجز المالي للجماعات المحلية في الجزائر.
37	المطلب الثاني : الحلول المقترحة لإصلاح المنظومة الجبائية للجماعات المحلية.
59	خاتمة عامة
64	قائمة المراجع

67	فهرس المحتويات
----	----------------

المخلص:

من خلال دراستنا توصلنا إلى عدة نتائج من بينها : إن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من مجموعة من الصعوبات فيما يخص : التمويل، بسبب هامش الحرية في التسيير الموضوعة في المنتخبين المحليين ، فعالية التسيير، المستوى المتدني لمعظم المنتخبين المحليين ، الإنصاف في التمويل بسبب التنظيم المتقادم للصندوق المشترك للجماعات المحلية والذي أصبح لا يضمن مسايرة التغيرات الكبرى الاجتماعية الاقتصادية التي تشهدها الجزائر.

للجباية المحلية دور مهم في تنمية القدرات المالية للجماعات المحلية ولهذا وجب عليها إيجاد الحلول اللازمة للخروج من العجز المالي الذي يحول دون تحقيق الجماعات المحلية لأهدافها التنموية ودفع عجلة التنمية المحلية.

الكلمات المفتاحية:

- | | | |
|---------------------|-----------------|-----------------------|
| 1- الجماعات المحلية | 2- التمويل | 3- المنتخبين المحليين |
| 4- الجباية المحلية | 5- العجز المالي | 6- التنمية المحلية |

Abstract :

Through our study, we have arrived at several results, among them ;local authorities in Algeria have real problems in terms of: financing because of the limited room for maneuver allocated to local elected representatives; management efficiency , because of the low level of the majority of local elected representatives; due to the outdated organization of the FCCL, which is not in a position to ensure the major socio-economic changes in the country.

Local collection plays an important role in developing the financial capabilities of local communities, and for this they must find the necessary solutions to get out of the financial deficit that prevents local communities from achieving their development goals and advancing local development.

Keywords:

1- local groups

2- financing

3- local elected

4- local collection

5- fiscal deficit

6- local development