

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

ميدان: العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم

التسيير

فرع: علوم التسيير

تخصص: التسيير العمومي



كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم

التسيير

قسم: علوم التسيير

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

تحت عنوان

## آليات تفعيل التحصيل الجبائي المحلي

تحت إشراف الأستاذ:

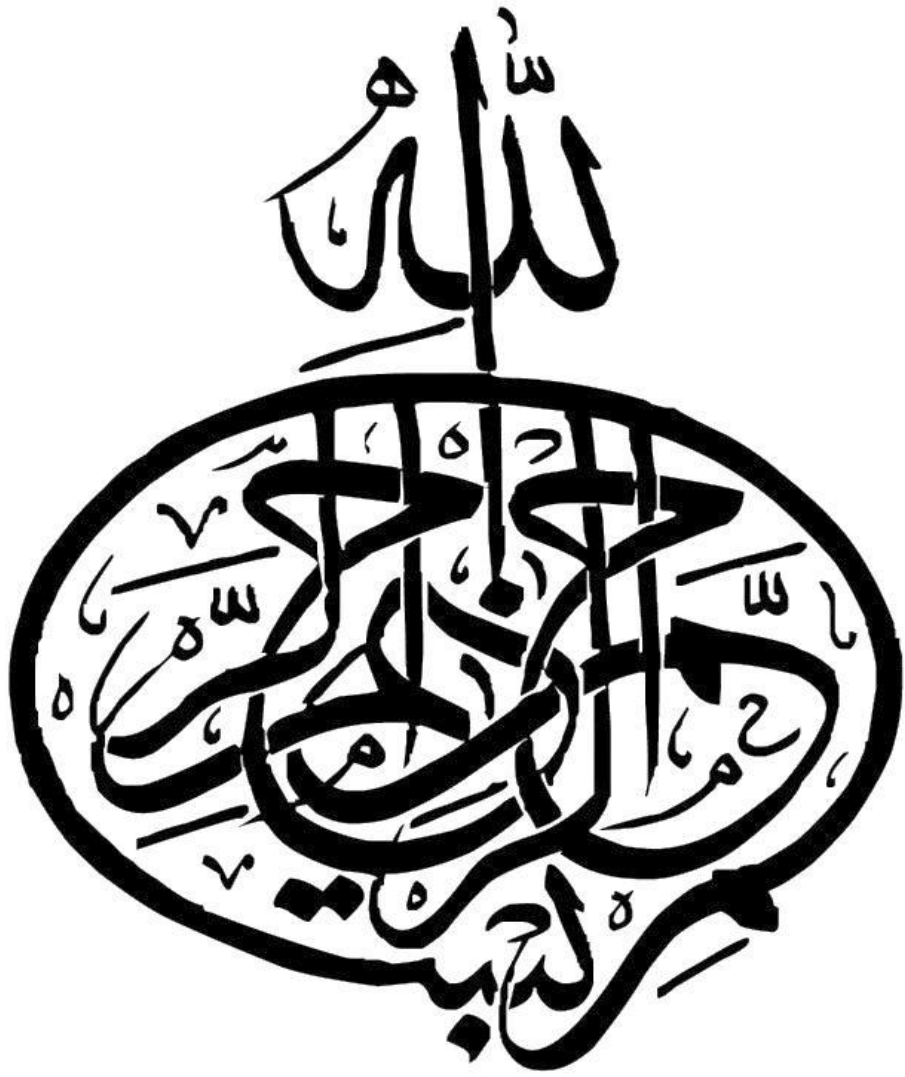
مهدي نزيه

من إعداد:

- منصور أسامة

- بن أعمار عمر

السنة الجامعية 2020/2019



## مقدمة:

إن نشوء فكرة توزيع مهام الدولة على الأقاليم و المناطق التابعة لها تلبية لتوجه التقليل من سيطرة الأجهزة المركزية على جميع الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية، يعود بالأساس إلى تطور مفهوم الدولة الحديثة المبنية على أساس تشجيع و تطوير فكرة الحكم المحلي ، من تفويض التسيير الجزئي أو الكلي لممثلي المجتمعات المحلية تلبية لتطلعاتها، وكذا لتسهيل عملية التسيير الكلي للدولة، أدى إلى نشوء فكرة الإدارة المحلية وتطورها.

كما تعتبر الجماعات المحلية اللبنة الأساسية في تكوين النظام الإداري و الاجتماعي و السياسي و حتى الاقتصادي للدولة عامة، من خلال قيامها بمهام الدولة في اطار إقليمي محدد ، لذا كان من الواجب إعادة النظر في نظام التسيير العام للدولة من خلال التحول من نظام المركزية المطلقة إلى اللامركزية أو المزج بين النظامين من خلال خلق توليفة ناجحة في اطار التسيير الناجع لمقدرات الدولة و تلبية لكل الاحتياجات المعبر عنها من طرف المجتمع و التي تختلف باختلاف الاطار الجغرافي و الاجتماعي للسكان.

لذا كان لزاما على الدولة خلق نظام إداري محكم لتسيير الجماعات المحلية من خلال إصدار القوانين و الأطر العامة للتسيير الناجع ، تبعا لتفصيل احتياجات سكان هاته الجماعات و إمكانيات الدولة، من هذا الباب لجئت الدولة إلى تطوير منظومة تسييرية تسمى بالإدارة المحلية ( إدارة الجماعات المحلية) و التي تعنى بتسيير الجوانب الاقتصادية الاجتماعية و الإدارية و حتى الثقافية للمجتمع المحلي، كما التزمت بتوفير جميع الإمكانيات لضمان قيامها بالدور المنوط بها.

لكن مع التطور المتسارع لاحتياجات المجتمعات المحلية، باتت الدولة عاجزة عن توفير احتياجات الإدارة المحلية و لاسيما المالية منها، مما أدى إلى نشوء توجه جديد يتمثل في إعطاء الاستقلالية المالية المحلية للإدارة المحلية من خلال تفويض صلاحيات تسييرية معتبرة لجعل هاته الإدارة قادرة على توفير احتياجات ساكنتها وتحقيق الاكتفاء الذاتي في جانب الموارد المالية.

ومع هذا التوجه و جب على الجماعات المحلية البحث عن تحصيل أنجع للموارد المالية التي من خلالها يمكنها تسيير مرافقها المحلية، ومع ذلك فهي تواجه عدة صعوبات أما تنظيمية أو قانونية و حتى ميدانية لتوفير هاته الموارد، ما جعل من واجب الدولة البحث عن الحلول اللازمة لمساعدة الإدارة المحلية في توفير موارد مالية كافية سواء كانت داخلية أو خارجية.

من هنا تنوعت مصادر تمويل الجماعات المحلية، حيث يعتبر التحصيل الجبائي بمختلف أشكاله المكون الأساسي لميزانية الإدارة المحلية، و الذي يتحكم في مدى كفاءة و فعالية الجماعات المحلية في تسيير شؤونها و توفير حاجيات مواطنيها.

و بالرغم من توجه الدولة الجزائرية إلى منح مزيد من الاستقلالية المالية للإدارة المحلية لا سيما البلدية إلا أن هاته الأخيرة لا تزال تعاني من صعوبات جمة و مشاكل مالية تمنعها من أداء المهام المنوطة بها على أكمل وجه مما اصبح لزاما البحث عن خطط إصلاحية تهدف إلى تعزيز دور الجماعات المحلية في تحصيل مواردها لا سيما الجبائية منها و استغلالها على أكمل وجه، لذا ارتأينا من خلال دراستنا هذه الولوج إلى جانب مهم من ميزانية الجماعات المحلية ألا وهو الجباية المحلية من خلال التعرف على واقع التحصيل الجبائي المحلي و البحث عن آليات تفعيله من خلال خطط الإصلاح المنتهجة من طرف الدولة.

مما سبق ذكره يمكننا طرح الإشكالية الرئيسية التالية:

### ما مدى نجاعة التحصيل الجبائي في تمويل الجماعات المحلية، وماهي آليات تفعيله؟

وللوصول للإجابة عن الإشكالية الرئيسية للبحث و جب علينا طرح عدة تساؤلات فرعية للإجابة عنها وهي:

- ما المقصود بالتسيير المالي للإدارة المحلية ؟
- ماهي مصادر التمويل للجماعات المحلية؟
- ما دور الجباية المحلية في تمويل الجماعات المحلية؟
- كيف يمكن تحسين التحصيل الجبائي المحلي لتلبية احتياجات الإدارة المحلية؟

### أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في مدى حساسية موضوع التمويل عن طريق الجبائي المحلي و الذي يعتبر العصب الأساسي لتسيير مالية الجماعات المحلية، كما أن توجه الدولة إلى منح أكثر استقلالية مالية للإدارة المحلية استوجب منها إيجاد آليات أنجع لتفعيل التحصيل الجبائي المحلي.

### أهداف البحث:

معرفة مكونات مالية الجماعات المحلية في الجزائر و كفاءات تسييرها من خلال التطرق إلى مفهوم الإدارة المحلية وكذا التسيير المالي لها.

التعرف على واقع التحصيل الجبائي المحلي و تحديات تفعيله و تطويره.

أسباب اختيار الموضوع:

من الأسباب التي أدت بنا إلى اختيار الموضوع هو مدى التحديات التي تواجه الجماعات المحلية لاسيما البلدية في تلبية التطلعات و الاحتياجات المتزايدة لسكانتها، مقارنة مع مواردها المالية التي لم تصبح كافية للوصول إلى تسيير مالي ناجح حيث أصبحت نفقاتها أكبر بكثير من مواردها، مما شكل عبئا كبيرا على الدولة. كذلك توجه الدولة الحديث من خلال التخلي عن نظام المركزي البسيط وهذا إعطاء أكثر استقلالية في التسيير المالي للإدارة المحلية، مع الاحتفاظ بحق الرقابة المركزية.

منهج الدراسة:

نظرا لأهمية الدراسة، اقتضى منا الأمر استعمال منهجين:

- استعمال المنهج الوصفي في طرح الاطار المفاهيمي للجماعات المحلية وكيفية تسييرها المالي و الجبائي.

استعمال المنهج الاستدلالي و المقارن من خلال الاستدلال بنسب الجباية المحلية و مقارنتها فيما بينها و كذا مع المصادر الأخرى.

صعوبات الدراسة:

لقد واجهتنا عدة صعوبات أثناء إنجاز بحثنا هذا تمثلت في:

- ندرة المراجع بصفة عامة، وحتى و إن وجدت استحالة لحصول عليها نظرا للظرف الاستثنائي الذي تمر به الجزائر خاصة و العالم عموما والمتمثل في انتشار جائحة COVID-19 و ما أنجر عنها من عدم فتح المرافق العلمية و البيداغوجية كالمكتبات مما جعل من الصعب البحث عن مراجع.
- تأثر الإدارات العمومية و لاسيما البلدية مقر الدراسة التطبيقية بإجراءات الاستثنائية للحجر مما أنجر عنه تعذر إجراء الدراسة الميدانية و التي كان من شأنها إعطاء صورة تطبيقية عن موضوع بحثنا هذا لأكثر استفادة.

الدراسات السابقة:

- دراسة عبد الكريم مسعودي (2013)، تحت عنوان تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية ، مع دراسة حالة بلدية أدرار بحث ضمن متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة من خلال هذه الدراسة تناول الباحث تفصيلا لمكونات مالية الجماعات المحلية و سبل تفعيلها ، بالنظر إلى معاناة أغلب بلديات الوطن من قلة الموارد المالية، وسوء تسييرها وإهمال جزء منها ، و في نفس الوقت فهي مطالبة بالقيام بأدوار تنموية كبيرة

على المستوى المحلي حيث خلص إلى أن واقع الجماعات المحلية في الجزائر يعرف تحسناً ملحوظاً من خلال الجهود التي تبذلها الدولة لمعالجة مشاكلها في مختلف الجوانب خصوصاً جانب ميزانية الجماعات المحلية حيث يرى أن موارد الجماعات المحلية لا تكفي في العموم لتغطية نفقاتها ما يجعلها تعتمد على الإعانات المقدمة من طرف الدولة لتمويل ميزانيتها.

■ دراسة صياغ عصام (2018)، تحت أثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر، أطروحة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، من خلال هذه الدراسة قام الباحث بإعطاء صورة تشريحية عن واقع الجباية المحلية وذلك إلى المكانة التي تحتلها الجباية المحلية، في كونها الطريق الأمثل المساعد على تحقيق برامج التنمية المحلية وتوفير حاجيات المواطن المحلي بعيداً عن الإعانات والمساعدات المقدمة من طرف السلطات المركزية.

كما خلص الباحث إلى أن الموارد الجبائية للبلديات تحتل مكانة هامة ومعتبرة، وتشكل المورد المالي الأساسي لتمويل صلاحياتها ومختلف نشاطاتها، إلا أن مجموع الضرائب والرسوم المخصصة كلياً أو جزئياً، كما أن عدم التحصيل الكلي للموارد الجبائية عائقاً سلبياً في تحقيق التوازن المالي للبلديات وهو ما يؤثر على ميزانيتها بالعجز و بالنظر إلى أن قيمة بعض الضرائب والرسوم لا ترقى إلى أن تكون حزان لموارد مالية جبائية كافية يعول عليها في ميزانية البلدية، لذا وجب حسب رأيه إعادة النظر في منظومة التحصيل الجبائي ومدى فعاليتها وكذلك إعطاء أكثر مرونة للجباية المحلية.

# الفصل الأول

الاطار المفاهيمي لمالية الجماعات المحلية في  
الجزائر

## المبحث الأول: ماهية الإدارة المحلية في الجزائر

## المطلب الأول: نشأة و تطور مفهوم الإدارة المحلية

## أولا- النشأة:

يعتبر نظام الإدارة المحلية قديما قدم الوجود البشري، حيث عرف تاريخ الإدارة المحلية خليلته الأولى في تجمع أسر بدائية أين كان هدف الإنسان فيها ينحصر في تأمين الغذاء و بتجمع تلك الأسر انتقل الإنسان بمدنيته لتشكيل قبائل أين تحول هدفه فيها هو تأمين المرعي و المأوى و الأمن و أصبح على قائد هذا التجمع أو الحاكم أن يكون أقواهم اقتصاديا و عائليا و حتى دينيا<sup>(1)</sup>، ومع ظهور الزراعة حيث أصبحت القبائل المرتحلة تميل إلى الاستقرار أكثر مما اضطرها إلى اتخاذ مناطق سكنية ثابتة متجاورة أما تخضع لسلطة موحدة أو إلى سلطات قبلية متفرقة هنا انتشرت مظاهر التمدن المتنوعة (القبائل، القرى، المداشر و المدن)، و التي تطورت مع مرور الزمن مما جعل من الضروري وضع نظام إداري متناسق داخل القبيلة نفسها أو بين القبائل حيث ساعد ظهور التبادل التجاري على خلق هذا النظام الذي اصبح مع مرور الوقت محكم الجوانب وجعل من الضروري للأفراد إيجاد آليات و مبادئ تحكم العلاقات المتبادلة بينهم وإبرام تحالفات بين القبائل المتجاورة بهدف ضمان الأمن والفصل في النزاعات الداخلية و الخارجية، فأصبح لدى هؤلاء الأفراد قابلية كبيرة لفكرة تنظيم أنفسهم داخل وحدات إقليمية إدارية و سياسية أكثر تنظيما تتولى تحقيق و تلبية حاجياتهم التي تطورت و تشعبت<sup>(2)</sup>. ومع ظهور مفهوم الدولة الحديثة و توسع مهامها وازدياد الأعباء عليها ظهر مصطلح الإدارة المحلية المبني على الاستغناء الجزئي عن مبدأ المركزية الإدارية و السياسية، و انتهاج استراتيجية تؤدي إلى التخفيف من مسؤوليات الدولة المركزية من خلال إعطاء أكثر استقلالية للجماعات المحلية و الأقاليم في جانب التسيير الإداري منه و حتى الوصول إلى منح استقلالية سياسية جزئية دون التفريط في علاقة الدولة المركزية بهذه الأقاليم.

مما سبق فإن نظام الإدارة المحلية بمفهومه الحديث بدأ في التشكل و الظهور في أواسط القرن التاسع عشر فمثلا في إنجلترا لم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون في تسيير شؤونهم قبل عام 1835م، أما فرنسا فقد أنشئت أولى المجالس المحلية سنة 1833م، ولم تتمتع بحق إصدار القرارات حتى العام 1884م<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup>- قسراوي أمينة، إدارة المناطق العربية الفلسطينية في إسرائيل، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012/2011، ص2

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، ص2

<sup>3</sup>- د. بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، ص2

## ثانياً- تعريف الإدارة المحلية:

يعبر مصطلح الإدارة المحلية عن ذلك التنظيم الإداري التنفيذي البحت الذي لا صلة له بسيادة الدولة، وإنما يحقق في الواقع ما يسمى باللامركزية الإدارية، من هنا نستنتج أن نظام الإدارة المحلية يتمتع بالجانب الإداري البحت المستقل النظام السياسي<sup>(1)</sup>، كما يقصد بها كذلك ذلك الاستقلال المقصور على الجانب الإداري والتنفيذي دون أن تعطى لها أية سلطات تشريعية أو وظائف قضائية أو تخطيطية فهي تخضع للنظام الإداري للدولة و للتنظيم الإداري الذي تفرضه.

كما أن الوصول إلى تعريف دقيق لمصطلح الإدارة المحلية يعتبر صعباً لاختلاف وجهة نظر الفقهاء و المفكرين يرجع إلى أن كل مفكر كان ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها.

إلا أن هذا الاختلاف لم يمس المبادئ الأساسية التي تتعلق بنظام الإدارة المحلية بالرغم من اختلاف الجوانب التي أهتم بها المفكرون أثناء دراستهم لنظام الإدارة المحلية وكذا الأهداف التي يرمون إلى تحقيقها<sup>(2)</sup>، وهنا تظهر بعض التعاريف المختلفة لنظام الإدارة المحلية منها:

يعرفها الكاتب البريطاني: **قرايم مودي C.Moodie Graeme**: على أنها مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة".

كما عرفها الفقيه "ريفيرو" بأن: التنظيم اللامركزي (الإدارة المحلية) يوجد حينما يعطي القانون لأعضاء منتخبين بواسطة وحدات إدارية ذات شخصية اعتبارية مستقلة، سلطة إصدار قرارات في كل أو بعض ما يتعلق بالشؤون المحلية لتلك الهيئات<sup>(3)</sup>.

كما عرفها "فالين" بأنها: نقل أو تحويل سلطة إصدار قرارات إدارية، إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين<sup>(4)</sup>.

أما في الفقه الإداري العربي فقد تناول العديد من المفكرين مصطلح الإدارة المحلية بالدراسة و هنا ظهرت بعض التعاريف منها:

يعرفها **فؤاد العطار** بأنها "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup>- قباري محمد إسماعيل، علم الاجتماع الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، ص 422

<sup>2</sup>- محمد محمود الطعمانية، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، الملتقى العربي الأول لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، 2003، ص 8

<sup>3</sup>- إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة الوادي، 2013/2014، ص 14

<sup>4</sup> -Marcel Waline , 9° Ed ,Droit Administratif, Dalloz , Paris, 1968, P 217.

كما عرفها الدكتور "محمد عبد الله العربي" بالقول: هي هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية، إما انتخاباً يشمل جميع أعضائها أو يشمل أكثريتهم، هيئات تعهد إليها الإدارة المركزية بكل أو بعض المرافق والشؤون المحلية<sup>(2)</sup>.  
ومما سبق تجدر الإشارة إلى أن جميع التعاريف السابقة للإدارة المحلية تشترك في مجموعة من المبادئ الأساسية و الثابتة ألا وهي: تفويض لسلطات إدارية، مجالس محلية منتخبة، شخصية اعتبارية مستقلة، إشراف و رقابة الحكومة المركزية.

ومن هنا امكننا استنتاج أن "الإدارة المحلية هي قيام الحكومة المركزية بتفويض مجموعة من الصلاحيات الإدارية لمجالس منتخبة تمثل السكان المحليين لإقليم جغرافي محدد، كما أنها ذلك النظام الإداري الذي يسمح لممثلي الجماعات المحلية بامتلاك شخصية اعتبارية مستقلة في إصدار القرارات الإدارية دون السياسية و تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية".

### ثالثاً- مقومات الإدارة المحلية:

يقوم نظام الإدارة المحلية على ثلاثة مرتكزات أو مقومات رئيسية وهي:

#### 1) الشخصية المعنوية:

كان أول ظهور لفكرة الشخصية المعنوية في القانون الخاص و التي كانت تعبر مجموعة أشخاص طبيعية حققت جهودها ضمن وحدة واحدة بغية تحقيق هدف مشترك و مجموعة أموال وجدت لتكوين ذمة مالية مستقلة عن ذمة أصحابها بغية تحقيق غاية معينة، ثم انتقل المصطلح إلى القانون العام لتكتسي أهمية كبيرة حيث لا يعترف القانون العام و القانون الإداري سوى بالشخصية المعنوية، ومن منطلق أن الحكومة المركزية قامت بتفويض جزءا من مهامها للإدارة المحلية، كان لزاما منحها الشخصية المعنوية مما يكفل لها مشاركة الدولة في مهامها و القيام مقامها في أداء الوظائف الإدارية، اذ أن الإدارة المركزية هي جزء لا يتجزأ من النظام الإداري للحكومة المركزية فاكتمال هذه الأخيرة الشخصية المعنوية من منظور القانون العام و القانون الإداري فرض منح الإدارة المحلية هاته الصفة من أجل القيام مقام الدولة في اطار إقليم جغرافي محدد.

إن أهمية منح الإدارة المحلية الشخصية المعنوية هو تسهيل العمل الإداري و كذا تحديد علاقتها بالأجهزة الأخرى للدولة و تحديد علاقتها بمجتمعها المحلي، وحتى وضعها ضمن اطار القانون الإداري.

<sup>1</sup>- محمد محمود الطعمانة، المرجع السابق، ص8

<sup>2</sup>- إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص14

إن ما يميز قيام نظام اللامركزية الإدارية هو تمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية التي هي النتيجة الطبيعية ، فإذا ما أغفلت الشخصية المعنوية فإن ذلك يعني أنها ما زالت مرتبطة بالإدارة المركزية لذا فإن هذا الطابع هو الذي يميزها ويمنحها الصفة القانونية، وما الاعتراف بالشخصية المعنوية للإدارة المحلية إلا نتيجة منطقية للاعتراف باستقلالها وبوجود مصالح محلية خاصة بها، كما تجعل الشخصية الاعتبارية من الأداة المحلية مؤهلة قانونا للالتزام و الإلتزام، فتباشر مهامها الإدارية المفوضة لها كما تقع تحت طائلة الإشراف و الرقابة للحكومة المركزية. ومنه ينتج عن الاعتراف بالشخصية الاعتبارية للإدارة المحلية ما يلي:

- **الذمة المالية المستقلة:** وهنا يظهر مبدأ هام و محوري لوجود الإدارة المحلية، حيث تضمن السلطة المركزية استقلالية التسيير المالي و الإداري للهيئات المحلية و تبقي على حق الرقابة على هذا التسيير، أي أنه لا يجوز للحكومة المركزية التصرف في الأموال العائدة للهيئة المحلية كما أنه لا يجوز استغلال ممتلكاتها الدون الرجوع إليها ، وان تحوز بحرية مصادر كافية لتمويل أهدافها المرجوة، هنا تتكون فكرة الإنفاق لكن بمقابل ذاتية المصادر<sup>(1)</sup>.
- **حق التعاقد:** حيث أن للإدارة العمومية الأهلية القانونية للقيام بجميع التصرفات في حدود اختصاصها، فهي كيان قانوني مستقل عن كيان الدولة وعن الأشخاص و الأموال التي تكون هاته الجماعات المحلية<sup>(2)</sup>.
- **حق التقاضي:** تتحمل الإدارة المحلية المسؤولية القانونية عن الأعمال التي تقوم بها، حيث تمثل نفسها اعتباريا أمام السلطات القضائية دون تحميل هاته المسؤولية للحكومة المركزية.

## 2) وجود مجالس محلية منتخبة مستقلة عن السلطة المركزية:

تأسس فكرة اللامركزية على مبدأ التمثيل المستقل للوحدات المحلية أي أنها تقوم على فكرة الانتخاب الذي كان " موريس هوريو" من أوائل الفقهاء الذين أعطوا هذه النظرية البريق و النقاء فحسبه " اللامركزية تتجه إلى إنشاء مراكز للإدارة العامة الذاتية حيث يأتي تعيين العمال من الكيان الانتخابي للقسم الإداري"<sup>(3)</sup>.

كما يرى " أندري دو لوبادار" أن: "الانتخاب بواسطة سكان المنطقة المحلية يشكل في الديمقراطية إجراء لإنجاز اللامركزية الإدارية فالسلطة تكون لامركزية عندما تكون الهيئات منتخبة ومركزية عندما تكون هاته الهيئات معينة بواسطة السلطة المركزية"<sup>(4)</sup>.

هنا نجد أن مبدأ انتخاب هيئات محلية تمثل السكان المحليين في رقعة جغرافية محددة ينتج عنه إدارة محلية و هو أساس من أسس اللامركزية الإدارية أما نظرية التعيين فهي جزء لا يتجزأ من المركزية الإدارية، و بإسقاط المفهوم على

<sup>11</sup>- إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص14

<sup>2</sup>- سماعيلي ياسين عبد الرزاق، الإدارة المحلية ومتطلبات التنمية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية ، جامعة العربي بن مهيدي، 2012/2013، ص51

<sup>3</sup>- محمد احمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2012، ص128

<sup>4</sup> --André de laubadere , traité de droit administratif , TI 6eEd paris , France 1973 , L.G.D.J p90

الجماعات المحلية في الجزائر فإننا نجد أن نظام التسيير الإداري لهاته الجماعات هو عبارة عن مزيج بين المركزية و اللامركزية لاسيما على مستوى الولاية وبصفة اقل على مستوى البلدية وهذا ما سوف نتناوله في المطالب القادمة.

### (3) إشراف ورقابة السلطة المركزية:

ان تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية يستلزم الالتزام بدور الوصاية الإدارية للحكومة المركزية على الهيئات المحلية، لان من المبادئ الثابتة لا تخيد عنها الدولة الموحدة هو فرض إشرافها و وصايتها على الإدارة المحلية وهنا يتجسد مبدأ مهم للغاية هو أن " اللامركزية لن تتحقق إلا تحت وصاية و إشراف السلطة المركزية"، كما يرى الفقيه (جون ريفيرو) أن " الرقابة الممارسة بمعرفة الدولة على الجماعات المحلية، تكون في التقليد الفرنسي قطعة ضرورية للامركزية، تلك التي يطلق عليها الوصاية الإدارية و التي تُكون الرقابة التي تمارسها الدولة على الجماعات المحلية"<sup>(1)</sup>.

### إدارة شؤون المحلية:

هناك من المنظرين و الفقهاء من يرى أن من مقومات وجود الإدارة المحلية وجود شؤون محلية لتسييرها، فالفرق بين المركزية و اللامركزية الإداريتين يرتكز على التمييز بين الشؤون المحلية و الوطنية، حيث مع اختلاف متطلبات و احتياجات الأقاليم عن بعض تنشأ فكرة الإدارة المحلية للإقليم و عند توحد الاحتياجات فإنها تأخذ الطابع الوطني وهنا يبرز دور الحكومة المركزية في تلبية هذه الحاجيات فمثلا عملية تسيير و توفير الجانب التعليمي و تطويره يعتبر احتياجا وطنيا لذا تتدخل مصالح الحكومة المركزية في تسييره باعتباره مطلباً عاماً وطنياً.

### المطلب الثاني: أهداف الإدارة المحلية و العوامل المؤثرة فيها.

قبل التعرف على أهداف الإدارة المحلية و العوامل المؤثرة فيها كان لزاما علينا إلقاء نظرة مختصرة على مختلف النماذج الحالية للإدارة المحلية.

### أولا - نماذج الإدارة المحلية:

اختلفت نماذج الإدارة المحلية باختلاف التوجهات السياسية و الاستراتيجية للدول وهنا برزت ثلاثة نماذج رئيسية للإدارة المحلية هي: النموذج الديمقراطي، النموذج الأرستقراطي الإقطاعي أو البيروقراطي و النموذج الديكتاتوري كما تفرعت هذه النماذج إلى عدة وجوه.

<sup>1</sup> -Jean Rivero, l'article La Décentralisation De L'Administration, Rapport fait De La *Mencente De La Dentsh Framosische Juristenvereinigung*, Stuttgart ,Mars 1955, P 11.

## 1) النموذج الديمقراطي:

يوصف النظام الدولة بالديمقراطي اذا كان قائما على مبدأ أساسي و رئيسي هو الانتخاب، بحيث يؤدي إلى حكم الشعب لنفسه و بنفسه و هو يتصف بالمرونة و الديناميكية في تلبية تطلعات المختلفة للمواطنين و من هذا المنظور اصبح النظام الإداري للدولة انعكاسا للنظام السياسي الديمقراطي، فاتخذت الجماعات المحلية استقلالية أكبر في ظل هذا النموذج و الذي انقسم فيما بعد إلى عدة توجهات هي:

\* - الإدارة المباشرة: في هذا التوجه يستلم المواطنون إدارة شؤونهم بنفسهم من خلال إدخال آراء السكان المحليين في تنفيذ سياسة التسيير الإداري المحلي، حيث يتولون جميع جوانب التخطيط و المداولة و التنفيذ.

واجه هذا التوجه عدة صعوبات جعلت من المستحيل تطبيقه في أرض الواقع لعل أهمها توسع رقعة الأقاليم المحلية و النمو الديمغرافي المتزايد للسكان المحليين، مما جعل لزاما تكليف ممثلين قانونيين يقومون مقام مجموع المواطنين للقيام بالمهام المنوطة بهم من تخطي و مداولة و تنفيذ<sup>(1)</sup>.

\* - الإدارة التمثيلية أو اللامركزية المجتمعية: تعرف على أنها نقل للسلطات لا سيما في مجال صنع القرارات الخاصة بالجماعات المحلية من السلطة المركزية إلى مجالس محلية مشكلة عن طريق الانتخاب الممثل لجميع أطراف المجتمع المحلي، وهنا تبرز عملية الانتخاب كمقوم و ركن أساسي لنشوء الإدارة المحلية كما درسناه سابقا.

ويعتبر النظام الأكثر انتشارا في العالم، ولكنه للأسف يصطدم بمجموعة من العوائق أهمها أن عملية الانتخاب التقليدية في أحيان كثيرة تفرز عن مجالس محلية بدون خبرة في التسيير الإداري وهو المشكل الذي يؤدي إلى سوء تسيير للإدارة المحلية، مما جعل لزاما على السلطة المركزية التفكير مليا في منح المجالس المنتخبة جميع صلاحيات الإدارة المحلية وهنا ظهر توجه آخر يتضمن منح سلطة المداولة و التقرير للمجالس المحلية المنتخبة و الحاق هياكل تنفيذية ذات خبر لتنفيذ محتوى قرارات تلك المجالس<sup>(2)</sup>.

## 2) النموذج الأرستقراطي الإقطاعي أو البيروقراطي:

في هذا النموذج يتولى أصحاب السطوة و الثروة من طبقة الأرستقراطيين إدارة الجماعات المحلية، حيث تحول لهم المزايا السياسية للحكم المحلي، هنا نجد أن هذا النظام من الحكم كان منتشرا حتى أوسط القرن العشرين في كل من أوروبا و الدول المستعمرة من طرفها، وهو امتداد لسيطرة السلطة الحاكمة على الأقاليم المحلية فنجد أنها تحتكر لنفسها أو تفوض لغيرها من المقربين لسدة الحكم أمور تسيير الشؤون المحلية لمقاطعات و أقاليم الدولة، حيث يعتبر مبدأ المساواة

<sup>1</sup> - سماعيلي ياسين عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 65

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 67

غائبا والذي هو العمود الفقري للديمقراطية، فتفوض صلاحيات الحكم لفئات معينة و محدودة فيما يسمى بالإقطاع ويكون هذا الأخير مستقلا سياسيا عن السلطة المركزية.

### 3) النموذج الديكتاتوري:

مزال هذا النموذج منتشر إلى يومنا هذا، حيث من خلاله تقوم السلطة المركزية باحتكار عملية تعيين أو اختيار الممثلين المحليين الذي يقومون بأداء أدوارها الجزئية على مستوى الأقاليم و الجماعات المحلية تحت مسميات و تبريرات متباينة<sup>(1)</sup>، حيث تضع الحكومة المركزية مجموعة من الشروط الموضوعية لاختيار الممثلين حتى و ان اختلفت طرق التعيين و لا ترتبط هذه التعيينات بفترة زمنية محددة على عكس العملية الانتخابية المألوفة.

كما أن هذا النموذج الديكتاتوري اخذ عدة صور فرعية منها:

\* - لامركزية بيروقراطية فردية سلطوية: يقصد بها نقل السلطة المركزية إلى هيئات تنفيذية محلية معينة تخضع لسلطة الحكومة المركزية و مثال ذلك والي الولاية و الإدارات التنفيذية المحلية، وهنا نلاحظ أن هاته السلطات المحلية تقوم بالتمثيل التام للحكومة في اطار لامركزي ولكن يغيب عنها الاستقلال الذاتي في إدارة الشؤون المحلية.

\* - لامركزية بيروقراطية مؤسسية: هنا لا تنقل السلطة إلى هيئات تنفيذية أو أشخاص بحد ذاتهم، بل تفوض السلطات إلى مجالس محلية بشرط وحيد هو أن هذه الأخيرة أي المجالس المحلية معينة غير منتخبة وهنا يكون ركن التمثيل المحلي مفقودا أي أنه لا انتخاب في هذا النموذج بل عبارة عن تعيين مجموعة من الأفراد يكونون مجالسا محلية و تفوض لهم صلاحيات لتسيير الشؤون المحلية، حيث تراعي الحكومة المركزية في هذا التوجه معايير موضوعية في التعيين كالجدارة و الخبرة و سمات القيادة الناجحة.

### ثانيا - أهداف الإدارة المحلية:

من اجل وضع نظام للإدارة المحلية متكامل و لا يمس بسلطة الحكومة المركزية وحب وضع عدة أهداف تشمل التكفل باهتمامات و حاجيات المواطنين المحليين، في كنف احترام سلطة الدولة، وهنا ظهرت مجموعة من الأهداف و الغايات التي سطرها الدولة المركزية في عدة جوانب منها السياسية و الإدارية و الاجتماعية و التنموية... الخ

#### 1) الأهداف السياسية

ان حتمية توزيع الاختصاص بين الحكومة المركزية و الإدارة المحلية، جعل من التنظيم الإداري للدولة يتطور بشكل يتأقلم ومتطلبات الوضع السياسي العام للدولة من خلال عدة عناصر جعلت العامل السياسة المحلية هاما للغاية حيث

<sup>1</sup> - سماعلي ياسين عبد الرزاق، المرجع السابق، 2012/2013، ص69

كان لزاما على الإدارة المحلية توفير الجو السياسي المناسب للمواطنين المحليين لإبداء آراءهم و رفع انشغالاتهم المحلية ، حيث تهدف الإدارة المحلية في جانبها السياسي إلى:

\*- **تدعيم النظام الديمقراطي:** الديمقراطية في معناها المباشر تعني سلطة الشعب و تعد بمعناها الواسع مذهب سياسي هدفه المشاركة في اتخاذ القرارات إذ لا يتم شيء في الدولة إلا بمشاركة المواطنين أو على الأقل برضاهم.

كما أن سن مبدأ الانتخاب كركن رئيسي ومحوري لقيام نظام الإدارة المحلية الحديثة، جعل لزاما عليها الاعتناء بتطلعات السكان المحليين باعتبارهم الوعاء الانتخابي المؤثر في مخرجات الجماعات المحلية، لذا وجب توفير الأجواء السياسية المناسبة و تدعيم نظام ديمقراطي يكون فيه التمثيل الكامل للمواطنين في جماعاتهم المحلية.

وتبقى الديمقراطية التي تنشدها الإدارة المحلية ديمقراطية إدارية فقط يشترك من خلالها المواطنين في إدارة شؤون متطلبتهم و أذواقهم و حاجاتهم أما الديمقراطية القومية السياسية فهي أمر آخر و يعد وجهها متطورا جدا عن الوجه الأول كما يحتاج إليه لترسيخ معالمه و إدكائها<sup>(1)</sup>، فهنا يصبح الوعي السياسي المحلي مصدرا لتغذية الوعي السياسي الوطني.

\*- **دعم و تأطير الوعي السياسي المحلي:** تهدف الإدارة المحلية إلى تأطير الوعي السياسي للمواطنين المحليين من خلال نشر ثقافة الوعي الديمقراطي، كما أنها تهدف إلى تأطير التوجهات السياسية المحلية عن طريق تشجيع و تسهيل الانتماء إلى المنظمات و الجمعيات المحلية ذات الصبغة السياسية الهادفة و التي لا تميل عن التوجه السياسي العام للدولة.

كما أن الإدارة المحلية تؤسس و تعلم الديمقراطية من خلال تدريب المواطنين على الاهتمام بالشؤون المجتمعية و تسعى للفت انتباههم و توجيه سلوكهم و انشغالاتهم و حصرها في الجوانب الإيجابية للنشاط الفردي في المشاركة في تلبية حاجاتهم الفردية و الجماعية و مراعاة أذواقهم و آرائهم خاصة في تحديد من ينوبهم و يمثلهم و إبداء رأيهم في نشاط هؤلاء و أدائهم بالتالي أداء الإدارة المحلية.

\*- **بناء مناعة سياسية ضد الأزمات و الكوارث:** تهدف كذلك السلطة المحلية إلى نشر ثقافة الوعي السياسي لا سيما في مواجهة الأزمات السياسية الوطنية و التي قد تؤدي إلى انهيار الدولة في حالة أن المجتمع المحلي الغير واعى و الذي لا يولي أهمية إلى مدى فعاليته في رسم السياسة الوطنية و الحفاظ عليها و حمايتها ضد أي تصدعات أو أزمات سياسية داخلية أو خارجية كانت.

\*- **دعم الوحدة الوطنية و تحقيق التكامل القومي:** تعتبر من الأهداف السياسية الهامة لنظام الإدارة المحلية فهي تعمل على خلق توازن داخلي بين الجماعات المحلية من خلال توزيع الفرص و الإمكانيات على كامل الأقاليم

<sup>1</sup>- قسراوي أمينة المرجع السابق، ص37

المكونة للدولة، كما تحارب فكرة استئثار مجموعة معينة بمقدرات الدولة على حساب أخرى، وبهذا فإنها تساهم في تثبيت وتعزيز الوحدة الوطنية و تجعل الأقاليم متكاملة فيما بينها عملا بمبدأ أن توفير العدالة الاجتماعية يؤدي حتما إلى الاستقرار السياسي و تعزيز تماسك بناء الدولة .

## 2) الأهداف الاجتماعية

تهدف الإدارة المحلية في جانبها الاجتماعي إلى تقوية الشعور بالانتماء إلى مجتمع محلي متميز وتسهيل تطبيق مبدأ المشاركة الشعبية في الشؤون المحلية، وكذلك تعميق الثقة بالإنسان وبالقيم الإنسانية مع تحقيق العدالة الاجتماعية، لذا فان من الهام جدا الاعتناء بالجانب الاجتماعي للسكان المحليين من خلال تحقيق و تعزيز الأهداف التالية:

\*- **تعزيز الشعور بالانتماء إلى المجتمع:** إن نظام الإدارة المحلية يعنى بالأنشطة الاجتماعية المتعلقة بأفراد المجتمع المحلي من خلال مناقشة مشكلاتهم و إيجاد الحلول الناجعة لها، كما تسهر على اقتراح و اتخاذ القرارات التي من شأنها أن تلي حاجاتهم و رغباتهم و ترضي تطلعاتهم و ميولهم الشخصية، ومن هذا المنطلق تهدف الإدارة المحلية إلى تحقيق الاكتفاء الذاتي المقابل للاحتياجات الاجتماعية المحلية هذا الأمر الذي يمنح أكثر ثقة للمواطنين المحليين و يذكي استجابتهم المجتمعية.

\*- **تكريس المشاركة الشعبية في عملية اتخاذ القرار:** تهدف إلى إسهام المواطنين في عملية اتخاذ القرارات من خلال رفع الانشغالات و المشاركة جزئيا في حلها، وإعطاء الرأي في تصور سياسة التنمية المحلية و المساهمة في تنفيذها سواء بمجهوداتهم الفردية أو بالتعاون مع الحكومة المركزية و الإدارة المحلية.

\*- **تحقيق العدالة الاجتماعية:** ان من الأهداف المحورية التي يصبو إلى تحقيقها نظام الإدارة المحلية هو تحقيق عدالة اجتماعية سواء بين المواطنين في نفس المنطقة المحلية أو بين المناطق المشكلة للدولة ،وهذا يرجع بالأساس إلى عجز الحكومة المركزية إحصاء احتياجات المتنوعة للسكان نظرا لتنوعها و اختلافها من إقليم جغرافي إلى آخر فأوكلت هاته المهمة للإدارة المحلية باعتباره جهازا تنظيميا محليا يهدف إلى توزيع الموارد وتلبية الانشغالات بصفة عادلة بين المواطنين.

## 3) الأهداف الإدارية:

ان الغاية الأولى من توجه السلطة المركزية إلى إنشاء نظام للإدارة المحلية هو إعطاء الاستقلالية للجماعات المحلية في تسيير شؤونهم تحت إشرافها، حيث تطبق الحكومة المركزية مبادئ اللامركزية الإدارية فتمنح الاستقلال الإداري المشروط بالإشراف و الرقابة و تحتفظ بالجانب السياسي الذي يمثل التوجه القومي للدولة و يؤسس لوحدها الترابية، ومن هذا المنطلق رسمت الإدارة المحلية عدة أهداف إدارية تصب في ترقية و تطوير الجماعات المحلية نذكر منها:

\*- **الرفع من فعالية الوظيفة الإدارية و كفاءتها:** يعد نظام الإدارة المحلية بالأساس وسيلة ناجعة و فعالة جدًا و ملائمة لأداء الخدمات الإدارية المحلية، لذا فان توزيع المهام بين الحكومة المركزية و الإدارة المحلية يمنح أكثر مرونة لهذا الأخير في تسيير الشؤون الإدارية للجماعات المحلية دون الرجوع إلى موافقة الحكومة المركزية وهذا ضمن الأطر و القوانين الموضوعة مسبقا من طرف الحكومة المركزية، حيث أن تعقيد و تشعب الوظائف الجديدة للسلطة المركزية أدى بها إلى ضرورة خلق نظام إداري متكامل بين المركز و المناطق المحلية وهدت تسهيلا لعمل كليهما و تحقيقا لمتطلبات المجتمعات المحلية.

\*- **القضاء على البيروقراطية الإدارية:** نظرا لتوسع المجتمعات المحلية و زياد تعدادها، جعل من الإدارة المركزية تقف عاجزة عن تلبية احتياجات هاته المجتمعات بالفعالية اللازمة وفي المواعيد المحدد مما خلق جوا من البيروقراطية الخانقة ما جعل لزاما عليها إعطاء صلاحيات أكبر للجماعات المحلية في تسيير شؤونها المحلية لإعطاء ديناميكية جديدة في معالجة حاجيات المواطنين في الوقت المناسب و بأبجع الطرق.

و تسعى الإدارة المحلية إلى القضاء على البيروقراطية بنقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات و أشخاص يدركون إدراكًا حقيقيًا للمطالب الشعبية المحلية ويلبونها بفعالية<sup>(1)</sup>.

\*- **المرونة و قابلية الإصلاح الإداري:** وهنا تكمن فعالية وجود الإدارة المحلية من خلال مرونتها في معالجة العوائق التي قد تصادفها و أداء مهامها، وكذلك إمكانية قيامها بإصلاح منظومتها التسييرية ذاتيا دون الرجوع إلى الحكومة المركزية التي قد تواجه إشكالات كبيرة في محاولتها إصلاح النظام الإداري المحلي نظرا للتشعبات الكبيرة و التداخل العنكبوتي للمهام و الوظائف.

### ثالثا - العوامل المؤثرة في الإدارة المحلية:

تعددت العوامل المؤثرة في الإدارة المحلية بين الإيجابية و السلبية سواء كانت موضوعية أو ذاتية و نذكر منها:

- \*- **عوامل ذات الأثر الإيجابي:** استعداد والتزام القوى السياسية لدعم مسيري الجماعات المحلية في مجالات التخطيط واتخاذ القرارات وتزويدهم بالسلطات والصلاحيات الإدارية التي تعينهم على القيام بوظائفهم المرجوة.
- وجود تشريعات واضحة المعالم تحدد الوظائف لكل من الإدارة المحلية والحكومة المركزية وتدعم المشاركة لكل من المواطنين ومسيري الجماعات المحلية في إدارة المرافق التابعة لهم.
- العوامل السلوكية والسيكولوجية الداعمة للنهج اللامركزي، ولاسيما التزام موظفي الإدارة المحلية بأداء المهتم الموكلة لهم بفعالية و نجاعة مع عدم تدخل موظفي الدوائر المركزية المباشر في أداء المهام المحلية.

<sup>1</sup>- محمد محمود الطعمانة، مرجع سابق، ص16

- توفير الدعم المالي وتأطير الكادر البشري، حيث تعتبران العصب الحيوي لوجود نظام الإدارة المحلية فاذا انقطع أدى إلى شلل الإدارة المحلية و عجزها عن أداء المهام المنوطة بها.
- توافر الحجم المثالي للوحدات اللامركزية، حيث أن الوحدات الصغيرة الحجم لا يمكنها الاحتفاظ بالأعداد الكافية من الموظفين والمعدات بحكم وعائها الضريبي المحدود<sup>(1)</sup>.

#### \*- عوامل ذات الأثر السلبي:

- ضعف عمليات التخطيط لتطبيق نظام الإدارة المحلية، من خلال عدم توفير الموارد الكافية و البنية التحتية كذا التأطير الفني و الإداري المحلي الكفء مما يؤثر على عملية أداء المهام المنوطة بهذا النظام.
- عجز بعض الجماعات المحلية عن اجتذاب عنصر الاستثمار مما يقلص من مواردها المالية وهنا تصبح عملية تسيير المحلي شبه مستحيلة نظرا لاختلال التوازن بين النفقات و الموارد.
- الركود العام للحكومة المركزية اقتصاديا مما يؤثر على الوضع المحلي منح صلاحيات ومسئوليات واسعة واستقلال للجماعات في ظل الركود يؤدي إلى العجز أكثر منه إلى التنمية.
- استغلال الطبقات الحاكمة (السلطة المركزية) في الدول النامية للوظيفة العامة لتعزيز حكمها وسلطتها ولذلك فمن غير المحتمل بالنسبة لهؤلاء الأفراد أن يتنازلوا عنها لصالح الوحدات المحلية.
- كثرة النزاعات القبلية و العشائرية، و الطموحات الإقليمية بشكل قد يهدد سلامة الوحدة الوطنية لبعض الدول، وهو ما تراه الإدارة المركزية مسألة في غاية الأهمية والحساسية، لذا فهي تتوجه عموما لعدم الجماعات المحلية استقلالية و اختصاصات واسعة كما تشدد عملية الرقابة عليها في الكثير من الجوانب، لتفادي تفتت النسيج الوطني ولتحافظ على وحدة الدولة والمجتمع<sup>(2)</sup>.
- المرافقة و الرقابة الشديدة للإدارة المحلية، نظرا لحداتها في بعض الدول النامية و سيطرة الحكومة المركزية على أغلب جوانب العمل الإداري أي حرمان الإدارة المحلية من التسيير الذاتي لمواردها و مرافقتها.

#### المطلب الثالث: تطور البلدية كنواة لنظام الإدارة المحلية في الجزائر.

تعتبر البلدية النواة الأساسية في نظام الإدارة المحلية الجزائرية، فهي الصورة الأمثل لتطبيق النظام الإداري اللامركزي فهي تجمع بين مبدأ الاعتراف بالشخصية المعنوية و استقلال الهيئات اللامركزية عن الحكومة المركزية في ممارسة مهامها المعهودة إليها قانونا، وهنا طبقت الدولة الجزائرية النموذج الديمقراطي اللامركزي، و لكن مع ما واجهته هاته الهيئات من مشاكل و عراقيل لا سيما مع تذبذب قدرة منتخبها على أداء وظيفتهم ، تدخلت الحكومة المركزية من خلال المزج بين

<sup>1</sup>- محمد محمود الطعمانة، مرجع سابق، ص13

<sup>2</sup>- محمد محمود الطعمانة، مرجع سابق، ص12

استقلال هاته الهيئات و تعيين نظام إداري موازي ذو كفاءة في التسيير هدفه مرافقة المجالس المحلية المنتخبة في أداء مهام المنوطة بها.

من هذا المنطلق كان لزاما علينا في هذا المطلب الولوج إلى نواة الإدارة المحلية الجزائرية ألا وهي البلدية و القاء نظرة مختصرة عليها.

### أولا - مفاهيم حول البلدية:

\*- **التعريف:** عرفها المشرع الجزائري بموجب قانون البلدية لسنة 1967 على أنها: "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية الأساسية"<sup>(1)</sup>.

كما عرفها بموجب المادة الأولى من قانون البلدية لسنة 1990 على أنها: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، و تحدث بموجب القانون"<sup>(2)</sup>.

وعرفها قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/07/22، المتعلق بقانون البلدية على أنها: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، و تحدث بموجب القانون"، كما أضاف في مادته الثانية على أن: "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية، و مكان لممارسة المواطنة، و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

وهنا نستنتج أن البلدية تتمتع في مختلف القوانين بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، كما تعتبر الجماعة الإقليمية القاعدية<sup>(3)</sup>.

### \*- التطور:

لقد مر نظام الجماعات الإقليمية القاعدية (البلدية) بعدة مراحل بدءا بالفترة الاستعمارية إلى يومنا هذا نختصرها فيما يلي:

- **خلال الفترة الاستعمارية:** أقيمت مكاتب أهلية على المستوى المحلي عرفت بالمكاتب العربية تشرف على تمويل الجيش الفرنسي و كانت تحت إشراف القياد، و هنا كانت البلدية عبارة عن أداة لبسط سلطة المحتل و خدمة مصالحه مدنيا و عسكريا، فأوجد المستعمر ثلاث أنواع من البلديات:
- ◀ **بلديات أهلية** إلى غاية 1880 التي تواجدت في المناطق الصحراوية و النائية.

<sup>1</sup>- المادة الأولى، القانون رقم 24/67، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية رقم 06، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

<sup>2</sup>- المادة الأولى، القانون رقم 08/90، المؤرخ في 17 أبريل 1990، المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية رقم 15، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

<sup>3</sup>- المادة 16 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016، الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016.

- ◀ **بلديات مختلطة** التي غطت الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري وتركزت في الشمال الجزائري أين يقل تواجد المعمرين.
- ◀ **بلديات ذات تصرف تام:** وجدت هاته البلديات في مناطق التواجد المكثف للفرنسيين أي المدن الكبرى و المناطق الساحلية كانت تخضع في تنظيمها إلى القوانين التي تضعها السلطة الفرنسية.
- ◀ **ما بعد الاستقلال:** وهنا مر النظام البلدي بخمس مراحل محورية هي:
- ◀ **المرحلة الانتقالية 1962-1967:** حيث أنشئت لجان تتولى تسيير الشؤون البلدية و تعيين رئيس للبلدية، كما تم تخفيض عدد البلديات و تجميعها لتسهيل تسييرها، خلال هذه المرحلة تم مباشرة إعداد قانون البلدية 1965.
- ◀ **مرحلة ما بعد قانون البلدية 1967:** يمثل هذا القانون ول قانون ينظم سير البلدية بعد الاستقلال، حيث تأثر نظام التسيير المحلي للبلدية في ظل هذا القانون بتوجهين أولها استنباط بعض طرق التسيير و الأحكام من النظام السائد قبل الاستقلال و كذا التأثير بالنظام الاشتراكي الممثل لتوجه الدولة.
- ◀ **مرحلة ما بعد قانون البلدية 1990:** خضع هذا القانون إلى مبادئ و أحكام جديدة وضعها دستور 1989 و على رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد و التوجه إلى التعددية و التخلي عن النظام الاشتراكي.
- ◀ **مرحلة الإصلاح ما بعد قانون البلدية 2011:** جاء قانون البلدية في سنة 2011 ليضع حجر الأساس لإصلاح نظام الجماعات المحلية، من خلال تدارس النقائص التي شابت القانون 90/08 لسنة 1990، ومحاولة منه لتكريس مبدأ الديمقراطية المحلية وكذا اللامركزية الإدارية.

### ثانيا - خصائص البلدية:

- ◀ تتميز البلدية من خلال القوانين المختلفة للدولة الجزائري بما يلي:
- ◀ البلدية هيئة إدارية لامركزية إقليمية، تتمتع بالشخصية المعنوية، و الاستقلال المالي.
- ◀ يعتبر نظام البلدية في الجزائري صورة للامركزية الإدارية المطلقة، فكل أعضاء المجالس الشعبية البلدية منتخبون.
- ◀ للبلدية اختصاصات و وظائف مختلفة و واسعة إدارية اجتماعية اقتصادية... الخ
- ◀ تخضع البلدية لإشراف و متابعة الحكومة المركزية، كما تمارس عليها سلطة الرقابة .

## ثالثاً - هياكل و هيئات البلدية:

تم تقسيم الهيئات المكونة للبلدية بحسب الوظيفة المنوطة بها، وهنا تجدر الإشارة إلى أن المشرع في المادة 15 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/07/22، قسمها هيئتين هيئة مداوات وهي المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يشرف على طاقم إداري على رأسه أمين عام معين من الحكومة المركزية.

\* - المجلس الشعبي البلدي: هو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالبلدية وينتخب وفقاً للمادة 65 من قانون الانتخابات الجديد لمدة خمس سنوات بطريق الاقتراع النسبي على القوائم، كما يتمتع المجلس الشعبي البلدي بعدة اختصاصات وصلاحيات تشمل كل عمل ذي طابع منفعة عامة و يصبوا إلى تحقيق مصلحة المواطنين المحليين، كما له الصلاحية في تقديم توصياته حول المواضيع ذات الصلة بعمل هياكل البلدية كما يساهم بصفة خاصة و إلى جانب لدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الثقافية و كذا الأمن.

\* - رئيس المجلس الشعبي البلدي: رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المسؤول الأول في البلدية وهو رئيسها، ويمثل الهيئة التنفيذية، وينتخب من بين أعضائه وتضم الهيئة نائبان أو أكثر ويتغير عددهم حسب عدد السكان، كما حول له المشرع الجزائري صلاحيات عدة ومتنوعة تختلف باختلاف الوضع الذي يكون فيه، فبعضها يمارسها بوصفه ممثلاً للبلدية ويكون خاضعاً بصدد رعايتها خفيفة متمثلة في وصاية إدارية، ويمارس بعضها بوصفه سلطة لعدم التركيز الإداري أي ممثلاً للدولة، ويكون خاضعاً فيها للسلطة السلمية باعتباره مرؤوساً وهي رقابة الوالي و الوزراء المعنيين.

## المبحث الثاني: التسيير المالي للجماعات المحلية في الجزائر

تعتبر المالية المحلية أحد فروع المالية العامة، نظراً لأنها تتضمن القواعد المنظمة للإيرادات النفقات، حيث يقصد بالمالية المحلية مجموع الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات والتي تخص الهيئات المحلية لذا اعترف المشرع الجزائري للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي في المادة الأولى من قانون البلدية والولاية ودعم هذا الاستقلال بإقراره على وجود موارد مالية مستقلة تعتمد عليها الإدارة المحلية للقيام بمهامها المتعددة وتغطية نفقاتها<sup>1</sup>.

## المطلب الأول: ماهية ميزانية الجماعات المحلية.

تعتبر ميزانية الجماعات المحلية الصورة العاكسة شاطها وسياستها المنتهجة باعتبارها تُظهر في جانبها أوجه الإنفاق هذا من جهة ومن جهة أخرى نجد أن الجماعات المحلية في الجزائر طبقاً لأحكام المادة 15 من الدستور، تتمثل

<sup>1</sup> - بلعسل حنان و لعماري سعاد، مالية الجماعات المحلية بين النصوص والممارسة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة بجاية، 2016، ص7.

في البلدية والولاية التي منحهما التشريع الاستقلالية المالية وخصهما بميزانية ترصد فيها جميع نفقاتهم ومواردهم.

كما أن المالية المحلية هي " مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات، والتي تخص الهيئات المحلية، ولها ميزات منها، أن الموارد المالية ذات مرونة محدودة، وذات طابع محلي<sup>(1)</sup>

**أولاً: التعريف الفقهي:** تمثل الميزانية مجرداً تفصيلياً للنفقات والإيرادات المراد تحقيقها خلال مدة محددة من طرف الهيئات المحلية وهي كذلك أمر بالصرف يرخص لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية و الوالي بالنسبة للولاية لتنفيذ النفقات في حدود التقديرات المصوت عليها من طرف المجالس المنتخبة والمصادق عليها من قبل الجهة الوصية وهو ما يسمح للجماعات الإقليمية بالسير المنتظم لمصالحها.

### ثانياً: التعريف التشريعي في القانون الجزائري:

يعرف المشرع الجزائري ميزانية البلدية على أنها " جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار"<sup>(2)</sup>.

كما يعرف ميزانية الولاية بأنها " جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، و هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والتسيير"<sup>(3)</sup>.

من خلال المادتين المادة 176 من قانون البلدية المادة 157 من قانون الولاية يمكننا استخلاص إلى تعريف شامل لميزانية الجماعات المحلية على أنها "وثيقة معتمدة تتضمن تقدير الموارد المالية والنفقات المتوقعة للوحدات المحلية، عن فترة زمنية مقبلة تقدر عادة بسنة"<sup>(4)</sup>.

### المطلب الثاني: مبادئ وخصائص ميزانية الجماعات المحلية.

#### أولاً: خصائص ميزانية الجماعات المحلية:

من خلال ما ورد من تعاريف سابقة لا سيما القانونية منها يمكن استنباط الخصائص المميزة لميزانية الجماعات المحلية وهي كما يلي:

\*- **الميزانية عمل تقديري:** فهي تقدير للنفقات والإيرادات المنفذة خلال السنوات اللاحقة بناء على ما هو موجود في السنة الحالية فعليها قبل كل شيء أن تقوم بإعداد خطة تقديرية سنوية مستقبلية وهذا ما يطلق عليه بمشروع

<sup>1</sup>- عبد الرزاق الشخلي، المرجع السابق، ص119.

<sup>2</sup>- المادة 176 من قانون البلدية رقم 11 - 10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

<sup>3</sup>- المادة 157 من قانون الولاية رقم 12-07، المؤرخ في 29 فيفري 2012.

<sup>4</sup>- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية الإسكندرية، مصر، 2001 ص 266.

الميزانية التقديرية للسنة (ن+1)، حيث تقوم بتفصيل و دراسة لموارد التي سوف تمتلكها والنفقات التي سوف تقوم بها طبقاً للسياسة العامة المسطرة من قبل الدولة فإنها تُحدد نظام الأولوية الخاص بالأعمال الواجب إنجازها وفقاً لطابعها الاستعجالي، وهنا نجد أن التقدير السنوي للميزانية يبنى على توقع الإيرادات الممكن تحصيلها و تخطيط للنفقات المراد صرفها وفق الأولوية.

\*- **الميزانية عمل ترخيصي:** ميزانية الجماعات المحلية هي أمر بالإذن، أي أنه بمجرد المصادقة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف المجالس المنتخبة وموافقة السلطة الوصية يتم تنفيذ النفقات والإيرادات المتاحة، وهو ما يمكن الإدارة المحلية من تسيير مصالحها دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية السنوي<sup>(1)</sup>، وهنا يعتبر تنفيذ ميزانية الإدارة المحلية مرهونا بموافقة المجالس المنتخبة و التي تمارس الدور الرقابي على التسيير المالي للجماعات المحلية.

\*- **الميزانية عمل منظم:** تخضع ميزانية الجماعات المحلية إلى قوانين المنظمة لها و لا سيما قانون المحاسبة العمومية و قانوني البلدية و الولاية والنصوص المكملة لها، زيادة على أنها تخضع إعدادها وتقديمها والتصويت عليها وتنفيذها لأحكام تشريعية وتنظيمية.

### ثانياً: مبادئ ميزانية الجماعات المحلية:

تخضع ميزانية الجماعات المحلية إلى مبادئ المحاسبة العمومية متمثلة في:

\*- **مبدأ السنوية:** هذا المبدأ يلزم القائمين على إعداد و تنفيذ الميزانية تحديد الاطار الزمني لها و المتمثل في سنة مالية، كما أن نوعية الإيرادات المحصلة لفائدة الجماعات المحلية لا سيما الضرائب تجعلها مقيدة بسنة واحدة كما أن خضوع ميزانية الإدارة المحلية إلى قوانين المحاسبة العمومية و التي تعتبر السنوية مبدأ أساسيا من مبادئها.

بالرغم من أن السنوية هي مبدأ أساسي إلا أن هناك استثناء عندنا بالنسبة لميزانية التجهيز (الاستثمار) و التي تكون عادة متعددة السنوات.

\*- **مبدأ وحدة الميزانية المحلية:** ينبغي أن تدرج كل الإيرادات و كل النفقات في وثيقة وحيدة هي الميزانية، وهنا يظهر مبدأ التصريح بكل الموارد و النفقات في وثيقة واحدة تسهلا لعملية الرقابة عليها.

و بالرغم من التزام الإدارات المحلية بإنجاز وثيقة موحدة تسمى الميزانية إلا أن هناك عدة وثائق ملحقه بها وهي:

<sup>1</sup> عبد الكريم مسعودي، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان، 2012/2013، ص

- ميزانية أولية و ميزانية إضافية أو تعديلية؛
- وثيقة تتضمن فتح اعتماد مالي مسبق؛
- وثيقة تتضمن الترخيص الخاص.
- وثيقة حسابات قفل السنة المالية (الحساب الإداري بالنسبة للآمر بالصرف، و حساب التسيير بالنسبة للقباض البلدي أو أمين الخزينة).
- حيث أن كل هذه الوثائق تشكل ميزانية الجماعات المحلية.

\*- **مبدأ القبليّة:** يجب على الإدارة المحلية وضع اطار ميزانياتي قبل بدأ السنة المالية عملا بخاصية التقدير حيث أن نفقات السنة المالية الموالية تكون مبنية بدقة على إيرادات السنة السابقة لها وهنا وجب وضع مشروع للميزانية يشمل الإيرادات النهائية للسنة السابقة و تقديرات النفقات للسنة الحالية مع ضمان التوازن المالي للميزانية.

\*- **مبدأ توازن الميزانية:** يعتبر من أهم مبادئ ميزانية الجماعات المحلية حيث أنه لا ينبغي المساس به من خلال تقدير نفقات أكبر من الإيرادات السنوية مما يخلف اختلالات تسييرية فادحة قد لا تتحملها الميزانية السنوية بل تؤثر على عدة سنوات لاحقة وهنا تظهر تلك الاختلالات في عدم التقيد بمجموع المبادئ التي تحكم الميزانية و لا سيما الشمولية و السنوية.

و بالرغم من أن مبدأ التوازن أساسي في التسيير المالي لميزانية الجماعات المحلية فقد قام المشرع بوضع استثناء في الحالات الطارئة ما يخول لرئيس المجلس الشعبي البلدي تزويد الميزانية باعتمادات مالية إضافية لمواجهة الحالات الطارئة و الاستثنائية.

\*- **مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي:** نظرا لخضوع ميزانية الجماعات المحلية لمبادئ المحاسبة العمومية و التي تتركز على مبدأ أساسي هو الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، والغاية هو توضيح العلاقة بين مهمتين أساسيتين في أطر عملية تنفيذ الميزانية، فالمهمة الأولى ذات طابع إداري يقوم بها الأمر بالصرف، والثانية ذات طابع محاسبيته يقوم بها المحاسب العمومي، وهذا لضمان حماية الأموال العمومية.

المطلب الثالث: آليات التسيير المالي و الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية.

أولا: بنية ميزانية الجماعات المحلية من حيث النوع الوظيفة و الأبعاد:

### 1) بنية ميزانية الجماعات المحلية من حيث النوع:

يحتوي الشكل الميزاني لمالية الجماعات المحلية على جزأين متناظرين بالضرورة هما النفقات و الإيرادات اللازمة لتغطيتها، مما استوجب علينا الإلمام بالمصطلحين معا من أجل القاء نظرة شاملة على ميزانية الجماعات المحلية.

#### 1.1. نفقات الجماعات المحلية:

##### ◀ التعريف:

اختلف الفقه القانوني في تعريف النفقات العامة باختلاف مفهوم الحاجة العامة التي يراد إشباعها و الغاية من وجودها وكيفية تنفيذها؛

عرفها الفقيه حامد عبد المجيد دراز على أنها "كم قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام لإشباع الحاجات العامة".

كما عرفها الفقيه عادل أحمد حشيش أنها "مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام". نستخلص من التعريفين السابقين أن النفقات العامة هي عبارة عن مبلغ نقدي ينفق من طرف الأشخاص العموميين من أجل التكفل بحاجات عامة للمواطنين" و بإسقاط هذا التعريف على الجماعات المحلية نستنتج التعريف التالي " أن النفقات المحلية، مبلغ نقدي تقوم بإنفاقه الهيئات المحلية اللامركزية المتمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي بقصد إشباع الحاجات العامة ولتسيير مصالحها والخدمات الضرورية"<sup>(1)</sup>.

##### ◀ خصائص النفقات العمومية المحلية:

\*- الخاصية النقدية: تعتمد المعاملات التجارية الحديثة على النقود باعتبارها مبالغ مالية تقوم بإنفاقها الولاية والبلدية قصد الحصول على السلع والخدمات اللازمة لممارسة نشاطاتها واستمرارية المرافق المحلية، لذا فان النفقة العمومية تختص بالطابع النقدي دون غيره من الصفات.

\*- المصدر: يجب أن تصدر النفقة العمومية المحلية عن هيئة محلية كالبلدية أو الولاية التي تتمتع بالصفة الاعتبارية طبقا لنص المادة 49 من القانون المدني وهنا نجد أن الدائرة لا تعتبر من الهيئات المحلية بل تتبع الهيكل الإداري للدولة المركزية.

<sup>1</sup>- بلعسل حنان و لعماري سعاد، المرجع السابق، 2016، ص8.

\*- يجب أن تحقق منفعة عامة محلية: ان الهدف الرئيسي من وجود الإدارة المحلية هو تلبية حاجات الساكنة المحليين لذا كان لزاما صرف نفقات مالية من أجل تحقيق هذا الهدف ومن هنا حتى تعتبر المبالغ المالية المصروفة نفقات عمومية محلية يجب عليها أن تنتج عنها منفعة محلية.

## 2.1 إيرادات الجماعات المحلية:

تحتاج الجماعات المحلية لتمويل مختلف نفقاتها وتوفير متطلبات المواطنين والسعي وراء تحقيق التنمية المحلية، إلى عدة موارد تعتمد عليها لتحصيل مداخيل خزيتها<sup>1</sup>، كما تختلف الإيرادات العامة لميزانية الجماعات المحلية بين ما هو ذاتي وما هو خارجي. و تتنوع الإيرادات المحلية إلى:

\*- **الموارد المالية الجبائية:** تمثل الجباية المحلية المحرك القاعدي للتنمية الاقتصادية على المستوى المحلي، و تكون هاته الجباية موجهة إما كلياً أو جزئياً لفائدة الجماعات المحلية بشقيها البلدية والولاية، وتعتبر المداخيل الجبائية العمود الفقري لإيرادات الجماعات المحلية و سنتطرق لهذا المورد بالتفصيل في فصلنا الثاني.

\*- **الموارد المالية غير الجبائية:** تتمثل الموارد المالية غير الجبائية للجماعات المحلية أساساً من عائدات أملاك الجماعات المحلية و موارد الاستغلال والمشروعات المشتركة للجماعات المحلية.

- **التمويل الذاتي:** ينص قانون البلدية في مادته 179 و قانون الولاية في مادته 158، على ضرورة اقتطاع جزء من ميزانية التسيير و تحويلها إلى قسم التجهيز و الاستثمار ، حيث يهدف هذا الإجراء إلى ضمان التحويل الذاتي لفائدة البلديات و الولايات حتى تتمكن ذاتياً من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها المالية من خلال إنشاء هيكل ومرافق منتجة للإيراد المالي ، حيث حدد المشرع نسبة هذا التحويل ب: 10 إلى 20% .

كما ظهرت في العديد من البلديات فكرة إنشاء مؤسسات محلية للإنجاز والأشغال العمومية و إعطائها الصفة المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري .

- **مداخيل الأملاك المحلية:** تتوفر الجماعات المحلية على مجموعة من الأملاك العقارية و غير العقارية التي تقوم باستغلالها من أجل توفير إيرادات إضافية لميزانيتها، وذلك سواء بالتأجير أو الاستعمال الذاتي و من أهمها حقوق الكراء، تأجير الأماكن العامة، تأجير العتاد و القيام بخدمات أخرى.

- **مداخيل الاستغلال المالي:** تتشكل إيرادات الاستغلال المالي من عوائد بيع المنتجات و تقديم الخدمات مثل التخزين النظافة التطهير المتاحف العمومية الحظائر العمومية... الخ.

1 -GRABA Hachemi, les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG, Alger, 2000, p 39.

## (2) البنية الوظيفية لميزانية الجماعات المحلية :

تنقسم ميزانية الجماعات المحلية إلى قسمين منفصلين حسب طبيعة النفقة العمومية حيث نجد جزأين هما: قسم التسيير و قسم التجهيز ( الاستثمار)، كما تقسم ميزانية الجماعات المحلية إلى نفقات و إيرادات و من حيث الشكل إلى قسمين يحتوي كل منهما على أبواب و بنود.

### 1.2 قسم التسيير:

يتضمن كل التوقعات في الإيرادات أو النفقات المرتبطة بالتسيير العادي للجماعات المحلية ومنها أجور العمال المستخدمين المؤقتين والدائمين وكذا نفقات التسيير وصيانة العتاد، بالإضافة إلى الإعانات مختلفة<sup>(1)</sup>، حيث تسمح الاعتمادات المسجلة في هذا القسم بتغطية نفقات التسيير الاعتيادية لمصالح الجماعات المحلية ( كالحالة المدنية، مصلحة الطرق، الإنارة العمومية، صيانة الأملاك العقارية).

ويشمل هذا القسم ما يلي:

أ- نفقات التسيير: تتنوع نفقات التسيير بتنوع احتياجات الإدارة المحلية في جميع المجالات، لكن تم حصر أبواب الميزانية في ما يلي:

- أجور وأعباء مستخدمي البلدية؛
- نفقات صيانة طرق البلدية؛
- المساهمات المقدرة على الأملاك و مداخيل البلدية بموجب القوانين؛
- نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية؛
- التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية؛
- المساهمات البلدية، والأقساط المترتبة عليها؛
- لاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار؛
- فوائد القروض؛
- عباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة؛
- مصاريف تسيير المصالح البلدية؛
- الأعباء السابقة.

ب- إيرادات التسيير: تمثل إيرادات الجماعات المحلية، مجموع المداخيل التي تحصل عليها من المصادر المختلفة بهدف تغطية نفقاتها، و تميز بين نوعين من الإيرادات: إيرادات لنشاط الخاص المتأتية من الممتلكات الخاصة، وإيرادات النشاط العام ممثلة في لضرائب، الرسوم، الغرامات.

وتشمل إيرادات قسم التسيير ما يلي:

- ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات
- المساهمات ونتائج التسيير الممنوحة من الدولة والصندوق المشترك للجماعات محلية و المؤسسات العمومية.
- رسوم وحقوق ومقابل الخدمات المرخص بها.

<sup>1</sup>- عبد الكريم مسعودي، المرجع السابق، ص 86

■ ناتج و مداخيل أملاك البلدية.

## 2.2 قسم لتجهيز و الاستثمار:

يحتوي هذا القسم من الميزانية كل برامج التجهيز والأشغال الممولة من مختلف الأجهزة سواء المركزية أو المحلية و تحت مختلف الصيغ و البرامج، ومنها البرامج الممولة ذاتياً و برامج التمويل الخارجي ومنها برامج للبناءات... الخ

### أ- نفقات التجهيز والاستثمار:

تقوم الجماعات المحلية كل سنة بوضع برنامج لتجهيز العمومي يخص كل من عمليات الإنجاز واقتناء استثمارات و عتاد جديد لفائدة حظيرة العتاد التابعة للجماعة المحلية حيث تقوم بتزويدها بكل العتاد سواء الثقيل أو البسيط الذي يساهم في إعطاء قيمة مضافة و تحقيق إيرادات جديدة، وتلبية لاحتياجات المواطنين.

يحتوي قسم التجهيز و الاستثمار في باب النفقات ما يأتي:

■ نفقات التجهيز العمومي.

■ نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار.

■ تسديد رأسمال القروض.

■ نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية.

كما أنه لا تعد إجبارية بالنسبة للبلدية إلا النفقات الملقاة على عاتقها، والنفقات المتعلقة بتسديد الديون الواجبة الأداء في إطار القرض الاستثمارية.

### ب- إيرادات التجهيز والاستثمار: تعتبر إيرادات التسيير الأكبر من حيث الكتلة المالية مقارنة بإيرادات التسيير

ومنها:

■ الاقتطاع من إيرادات التسيير

■ ناتج الاستغلال لامتياز المرافق العمومية البلدية

■ فائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري، وناتج المساهمات في رأس المال.

■ إعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والولاية.

■ ناتج التملك، الهبات والوصايا المقبولة، وكل الإيرادات المؤقتة أو الظرفية.

■ ناتج القروض.

### 3) بنية نفقات الجماعات المحلية من حيث الأبعاد :

تتعدد وظائف و مهام الإدارة المحلية تتعدد الأبعاد المرتبطة بالتسيير المالي لنفقاتها وهنا يمكننا تقسيم نفقات الجماعات المحلية من حيث الأبعاد إلى:

\* - **نفقات إدارية:** هي مجموع النفقات المالية التي توجه لتسديد المستحقات الناجمة عن التسيير الإداري للجماعة المحلية مثل اقتناء اللوازم و المكتبيات والتكاليف الملحقة... الخ.

\* - **نفقات اجتماعية:** توجه هنا الاعتمادات المالية المرصودة لتغطية الأعباء الاجتماعية للسكان المحليين مثل التعليم، الصحة النظافة... الخ.

\* - **نفقات اقتصادية:** تسمى أيضاً النفقات الاستثمارية والتي تصرف لأغراض اقتصادية من أجل خلق قيمة مضافة، كعمليات ترميم العقارات الموجودة، إنشاء استثمارات جديدة... الخ.

### ثانياً: إعداد وتنفيذ الميزانية المحلية:

#### 1) الإعداد و المصادقة:

يعد مشروع ميزانية الجماعات المحلية على مستوى المصالح الإدارية التابعة مباشرة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في البلدية و الوالي على مستوى الولاية ، من خلال ضبط الإيرادات و تقدير النفقات المقابلة لها مراعين في ذلك مختلف القوانين و التشريعات في مجال الميزانية وكذلك مبادئ المحاسبة العمومية و مبادئ الميزانية المحلية حيث يتم الأخذ بالأولويات أثناء إعداد الميزانية، بعد الإعداد الجيد للمشروع يعرض للمداولة على مستوى المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لميزانية البلدية الذي يحتتم مداواته بالتصويت و لا يكون يأخذ المشروع صفة الميزانية إلا بعد الموافقة عليه من طرف المجلس الشعبي البلدي لتأتي بعد ذلك مرحلة التنفيذ. وهنا نستجلي ثلاث مراحل رئيسية لإعداد ميزانية الجماعات المحلية وهي:

\* - **تحضير مشروع الميزانية:** تعد من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي و الطاقم الإداري التابع له.

\* - **عرضها على لجنة المالية:** لجنة متخصصة مشتقة من المجلس الشعبي البلدي.

\* - **إخضاعها للمداوات التصويت:** التصويت على مشروع الميزانية ليصبح ساري المفعول، في حالة قبوله من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

#### 2) التنفيذ:

تتولى الجماعات المحلية و بواسطة أعوانها، و تحت إشراف وزارة المالية عمليات تنفيذ الميزانية عن طريق جباية الإيرادات المحلية التي ينتظر الحصول عليها، وفق التقديرات الأولية و صرف النفقات التي يتم أيضاً تقديرها في ذات الميزانية

والتي أصبحت قابلة للصرف بعد المصادقة على مشروع الميزانية.

وهنا يبدأ دور أعوان التنفيذ متمثلين في الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين وقابضي البلديات، في تطبيق بنود الميزانية المحلية وفق القوانين و التشريعات المعمول بها.

**2.1 الأمر بالصرف:** الأمر بالصرف هو كل شخص يمكنه تمثيل الدولة بالنسبة للسلطة أو المؤسسة العمومية التي يكون على رأسها، فيمكن القول أن الأمر بالصرف هو كل شخص مؤهل قانونا لتحصيل الإيرادات و تنفيذ النفقات العمومية، وعلى مستوى الجماعات المحلية يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي أمرا بالصرف على ميزانية البلدية و الوالي أمر بالصرف على ميزانية الولاية.

\*- **رئيس المجلس الشعبي البلدي :** يعتبر أمرا بالصرف فيما يخص ميزانية البلدية و يقوم بالعمليات التالية<sup>(1)</sup>:

- الحفاظ على أموال البلدية وإدارتها.
- تسيير إيرادات البلدية، تحرير الأمر بالصرف الخاص بالنفقات ورقابة المحاسبة البلدية.
- عقد الصفقات وإبرام عقد الإيجار.
- التمثيل القانوني للبلدية أمام القضاء، والقيام بكل الإجراءات المستعملة بانقطاع التقادم أو سقوط الأجل القانوني

- منح سندات المداخيل وحوالات الدفع.
- إحصاء و تحرير وضعية مخلفات الإيرادات ومخلفات النفقات (الرصيد المتبقي).
- يقوم بإعداد الحساب الإداري للسنة المالية المنتهية.

\*- **الوالي :** يعتبر أمرا بالصرف فيما يخص ميزانية الولاية و يقوم بالعمليات التالية<sup>(2)</sup>:

- الالتزام بالنفقات وتصفيتهما و الأمر بدفعها.
- إثبات الإيرادات، التصفية والأمر بتحصيلها.

**2.2 المحاسبون العموميون:** يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بتحصيل الإيرادات، دفع النفقات، ضمان حراسة الأموال، القيم، السندات، الأشياء والمواد المكلف بها وحفظها تداول السندات، القيم، الممتلكات والعائدات متابعة حركة حسابات الموجودات.

حيث يعتبر أمين خزانة الولاية، و القابض البلدي هما المحاسبان العموميان المكلفان بتنفيذ ميزانية الولاية و البلدية على التوالي.

<sup>1</sup>- عبد الكريم مسعودي، المرجع السابق، 2013/2012، ص 95

<sup>2</sup>- عبد الكريم مسعودي، مرجع نفسه، ص 95

\* - أمين خزينة الولاية: يعتبر محاسباً رئيسياً بصفته رئيساً على تحصيل الموارد وصرفها ويقوم بما يلي:

- تركيز العمليات المحاسبية التي يجريها المحاسبون الثانويون والتابعون له
- تنفيذ الإجراءات والنفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي.
- يتكلف بتسديد الأجور على مستوى ولايته.
- تنفيذ ميزانية الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي تقع في إقليم الولاية.
- تداول الأموال والقيم والسندات وحراستها، ويقوم بحركة حسابات أرصدة الخزينة والمحافظة على الأوراق الثبوتية الخاصة بالعمليات المالية التي يجريها.

\* - المحاسب البلدي (قابض البلدية): للقباض البلدي وحده صفة تحصيل الإيرادات ودفع النفقات البلدية المنصوص عليها في القوانين واللوائح التنظيمية، فهو وحده مؤهل لإدارة وحيازة وحفظ الأموال والقيم المالية للبلدية، لذلك فهو ملزم بما يلي<sup>(1)</sup>:

- القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدينين المتأخرين عن التسديد.
- تنبيه الأمرين بالصرف بانتهاء آجال الإيجارات.
- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.
- تسجيل أو تجديد الامتيازات أو الرهون.

بالإضافة إلى المهام المخصصة للمحاسبين العموميين للبلدية و الولاية (لطبيعة الهيكل العمومي) يخضع المحاسبون العموميون إلى أحكام القانون 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية التي تضبط أعمالهم ، وتلزمهم ضمن المادة 36 من نفس القانون بالقيام بالمهام التالية:

- التأكد من مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين والأنظمة المعمول بها.
- - التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- مراقبة شرعية عمليات تصفية النفقات العمومية.
- مراقبة توفر الاعتمادات المالية.
- مراقبة تأشيريات عملية المراقبة المنصوص عليها في القوانين والأنظمة السارية المفعول.

### 3.2 إجراءات تنفيذ الميزانية:

\* - بالنسبة للنفقات: تمر عملية تنفيذ النفقات العمومية بثلاث مراحل أساسية هي:

<sup>1</sup>- عبد الكريم مسعودي، المرجع السابق، ص 96

أ- الالتزام بالنفقة : نشأ الالتزام نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ إجراء لطلب خدمة أو أشغال معينة ينتج عنها دين عمومي اتجاه الغير، حيث يقوم الأمر بالصرف بإثبات الدين العمومي و الالتزام به لدى مصالح الرقابة المالية. حيث ينشأ عن مباشرة عملية تسوية الدين العمومي نوعان من الالتزام هما:

- الالتزام القانوني: و يتمثل في التعاقد بين المصلحة المتعاقدة ممثلة في الأمر بالصرف للجماعة المحلية و المتعامل المتعاقد سواء كان شخصية طبيعية أو معنوية.

- التزام محاسبي: وهنا يتم إثبات محتوى التعاقد ماليا من خلال تخصيص اعتماد مالي في الميزانية لتغطيته.

ب- التصفية: تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية وهي القيام بجميع الإجراءات و العمليات القانونية و التقنية و المالية من أجل إثبات صحة النفقة و تصفيتها عن طريق استصدار الأمر بالصرف لأمر الدفع الذي يوجه للمحاسب العمومي.

ج- الدفع: يقوم بهذه المرحلة المحاسب العمومية من خلال تطبيق مبادئ المحاسبة العمومية و لا سيما ما ورد في المادة 36 من القانون 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية.

\* - بالنسبة للإيرادات: تمر عملية تحصيل الإيرادات العمومية بالمراحل التالية:

أ- الإثبات : هي عملية تحديد مبلغ الدين الواجب تحصيله والقابل للتحصيل للجماعات المحلية مثل مبلغ الضريبة، نسبة الضريبة أو الرسم، الغرامة)، وذلك بإصدار وثائق تحدد ذلك، وهي عملية تمهيدية لإصدار الأمر بالتحصيل، وفي الواقع إثبات و تصفية إيرادات الجماعات المحلية هما عمليتان متكاملتان، ويتم إجراؤهما في وقت واحد<sup>(1)</sup>.

ب- الأمر بالتحصيل: بعد إثبات الدين يقوم المحاسب العمومي باستصدار أمر بالتحصيل يبين فيه طبيعة الإيراد أساس الحساب، وسند القيمة المستحقة رقم تسلسلي حسب السنة وحسب الأقسام (تسيير، تجهيز واستثمار).

ج- التحصيل: وهو الإجراء الذي بموجبه يتم إبراء ذمة الدين العمومي، يقوم به المحاسب حيث يراقب شرعية عملية تحصيل المبلغ المحدد في السند ويتأكد من ن هذا السند مرخص له بموجب القانون وهناك بعض الإيرادات التي يمكن للمحاسب تحصيلها دون إرسال السند ويتعلق الأمر بالإيرادات التي تُدفع نقداً مثل الهبات.

<sup>1</sup>- عبد الكريم مسعودي، مرجع سابق، ص 100

## 3) الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية:

تعتبر الرقابة المالية أداة من أدوات السلطة العامة التي تهدف إلى حماية المال العام بعدة وسائل سخرتها الدولة لصالح هيئات وأشخاص القانون العام، من أجل تجسيد سياستها الرقابية، كما تعد هاته الرقابة الضامن الوحيد لتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية ضمن الأطر السليمة و تختلف الرقابة حسب نوعها و الجهة التي تقوم بها.

## 1.3 الرقابة القبلية: يعتبر الهدف الرئيسي من القيام بهذه الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية هو ترشيد النفقة

العمومية قبل صرفها وأن يؤدي كل جهاز رقابي أو هيئة الدور المكلف به وفق القوانين المتعارف عليها

وأن يتم صرف الاعتمادات المخصصة وفق ما حددته التشريعات المعمول بها، و تتمثل إجمالاً الرقابة القبلية في:

- **رقابة المراقب المالي:** الأعمال التي يقوم بها المراقب المالي على ميزانية الجماعات المحلية، فهي سابقة لتنفيذ النفقة، هدفها الحفاظ على أموال الهيئات العمومية و حسن تسييرها وترشيدها، وتعتبر ذات بعد وقائي.

- **رقابة المحاسب العمومي:** إن مجالات مراقبة المحاسب العمومي متعددة، و هي رقابة موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر لصرف، و تتمثل مجالات رقابة المحاسب العمومي وفق نص المادتين 35 و 36 من القانون 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية فيما يلي:

- التأكد من مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين والأنظمة المعمول بها.
- - التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- مراقبة شرعية عمليات تصفية النفقات العمومية.
- مراقبة توفر الاعتمادات المالية.
- مراقبة تأشيرات عملية المراقبة المنصوص عليها في القوانين والأنظمة السارية المفعول.

- **رقابة المجلس الشعبي البلدي:** لقد و ضع المشرع الجزائري رقابة المجالس الشعبية البلدية في مكانة مرموقة نظراً لعلاقتها المباشرة بتسيير شؤون البلدية بصفة عامة و الشؤون المالية بصفة خاصة، و حسب ما جاء في قانون البلدية 10-11 فان رئيس المجلس الشعبي البلدي يتولى مهمة إعداد مشروع الميزانية و يقدمه المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه حيث يقوم هذا الأخير ب:

- التصويت على الميزانية وفق الشروط المنصوص عليها في قانون البلدية و التي اشترنا اليها سابقاً و يمكنه كذلك إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 182، القانون رقم 10/11، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية رقم 37، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

- كذلك يمارس الرقابة المالية المزامنة للتنفيذ عن طريق متابعته لتنفيذ العمليات المالية في البلدية من طرف الأمر بالصرف كما يمكنه إنشاء لجان تحقيق في قضايا معينة و مطالبة الأمر بالصرف بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية.

- رقابة الوصاية على مالية البلدية : تبقى المجالس الشعبية البلدية رغم تمتعها بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي خاضعة لرقابة الوالي أثناء وضع الميزانية و عند تنفيذها و تمارس هذه الرقابة بصورتين إما عن طريق سلطة المصادقة أو سلطة الحلول.

### 2.3 الرقابة البعدية على ميزانية البلدية: بعد الانتهاء من تنفيذ الميزانية العمومية للجماعة المحلية، تقوم هذه الأخيرة

بضبط حسابات فقل السنة المالية والتي ترسل عادة قبل 03/31 من كل سنة لهيئات الرقابة الخارجية، وهنا نستطيع أن نحدد هيتين رئيسيتين تقومان بالرقابة على ميزانيات الهيئات العمومية و هما مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية.

- رقابة المفتشية العامة للمالية : تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية على كل الهيئات و المؤسسة العمومية التابعة للدولة تتبع للسلطة المباشرة لوزير المالية، وتتجلى مهامها في الرقابة و التحقيق المباحث و المفاجئ و تقوم بإنجاز الأشغال التحضيرية المرتبطة بتدخلاتها مستغلة كل المعطيات الاقتصادية و المالية و التقنية لممارسة عملها الرقابي.

حيث تحرر المفتشية تقريراً فيه الملاحظات و المعائنات التي توصلت إليها حول التسيير المالي و المحاسب للمؤسسة، و يتضمن هذا التقرير اقتراحات و التدابير التي من شأنها أن تحسن التنظيم و التسيير، و يمكن أن يتضمن التقرير أيضاً كل اقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية و التنظيمية التي تحكمها و كذلك يجب أن يتضمن جميع ملاحظات الموضوعية حول التصرفات الإدارية المخالفة للقانون دون غيرها.

- رقابة مجلس المحاسبة: يمارس مجلس المحاسبة رقابة ذات طابع قضائي، و رقابة ذات طابع إداري في إطار مهامه يكلف مجلس المحاسبة بمراقبة نوعية تسيير الهيئات و المصالح العمومية التي في مجال تدخله، بحيث يقيم شروط استعمال الموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية المسخرة لهم.

كما يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، تتوج رقابة مجلس المحاسبة بوضع مجموعة من النتائج و التوصيات و الاقتراحات بغرض تحسين فعالية و مردودية الهيئات و المصالح العمومية، كما يقوم بتبليغ السلطات السلمية أو كل سلطة معينة إذا ما تطلب الأمر ذلك، كما له سلطة الرقابة القضائية البعدية الخارجية وهي غير متخصصة تمارس كذلك على الهيئات العمومية.

# الفصل الثاني

واقف و تحديدات التحصيل الجبائي  
المحلي في الجزائر

## المبحث الأول: واقع الجباية المحلية في الجزائر وإشكالية التحصيل الجبائي المحلي

تعنى الجباية المحلية بتوفير الموارد المالية اللازمة للإدارة المحلية بشقيها البلدية والولاية لتلبية حاجيات السكان المحليين من أجل القيام بعملية تنمية اقتصادية و اجتماعية محلية تصبو لتطلعاتهم مع ما للجباية المحلية دورا هاما في تمويل ميزانية البلديات حيث تمثل نسبة 90% من إجمالي مواردها المالية للبلدية كان لزاما علينا البحث في هذا الميدان من أجل معرفة واقع الجباية المحلية و محاولة اقتراح بعض الحلول الميدانية التي من شأنها أن ترفع من مدى كفاءة التحصيل الجبائي المحلي.

### المطلب الأول: مفاهيم حول الجباية المحلية

#### أولا- مفهوم الجباية المحلية:

#### (1) التعريف:

المقصود بمصطلح الجباية أن تكون للجماعات المحلية (الولايات والبلديات) نظام جبائي مخصص ومنفصل عن النظام الضريبي للدولة<sup>(1)</sup>، تخصص إيراداته وتوزع بحصص معينة بين الهيئات المحلية. كما تعرف على أنها: "فريضة مالية تتقاضاها احدى الهيئات العامة المحلية على سبيل الإلزام ضمن الوحدة الإدارية التي تمثلها دون النظر إلى مقابل معين وغيتها تحقيق منفعة عامة"<sup>(2)</sup>. من هنا يمكننا القول بأن الجباية المحلية هي جملة من الأحكام الضريبية الموجهة لفائدة الجماعات المحلية الهدف منها ضمان استقلالية موارد ومصادر التمويل المحلي لتجسيد الأهداف السياسية والاجتماعية، والاقتصادية والقانونية والإدارية لنظام اللامركزية. كما أنها مجموعة الأطر التي تضعها الدولة لاستغلال كافة المصادر الجبائية المحلية الفعلية والمحتملة من أجل إحداث تنمية اقتصادية، اجتماعية وسياسية محلية ناجحة.

#### ثانيا: العناصر المكونة للجباية المحلية:

تتكون الجباية المحلية من مداخيل الضرائب والرسوم المخصصة كليا أو جزئيا لفائدة الجماعات المحلية وتنحصر عموما في الرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري، رسم التطهير، رسم الإقامة، الرسم على القيمة المضافة، الرسم على الذبح، والضريبة على الممتلكات وقسيمة السيارات.

<sup>1</sup>- زيرمي نعيمة، أ. سنوسي بن عومر، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، مجلة الاستراتيجية و التنمية، المجلد 3، العدد 5، ص212

<sup>2</sup>- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن، 2010، ص 152

1.2- الرسم العقاري : عبارة عن ضريبة تأسست بموجب الأمر رقم 83/67 المؤرخ في 06/06/1967،

حيث ينص على أن الرسم العقاري : " يؤسس هذا الرسم على كل الملكيات المبنية وغير المبنية، غير أنها تعفى من الرسم العقاري الملكيات التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التعليمية والصحية ذات المنفعة العامة والأراضي التي تشغلها السكن الحديدي، والبنيات المهذدة بالانهيار، التي اتخذت فيها مقابله الهدم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتحدد قيمتها من خلال القيمة الإيجارية الجبائية والمحددة طبقا للمساحة وحسب المنطقة"<sup>(1)</sup>.

كما تطرقت المواد 256،255،254 من القانون الجبائي الجزائري إلى التقسيمات و الضوابط التي تحكم هذا الرسم.

#### \*- الرسم العقاري على الملكيات المبنية:

يطبق هذا الرسم سنويا على الملكيات المبنية على مستوى التراب الوطني باستثناء الملكيات معفية صراحة، ويحدد هذا الرسم عن طريق نسبة مئوية تقدر بـ 3% على أساس القاعدة الخاضعة للضريبة الناتجة عن القيمة الإيجارية للمتر المربع المتعلقة بالملكية المبنية على المساحة الخاضعة للضريبة مع خصم الضرائب المنصوص عليها قانونيا، و تستفيد البلدية من 100 % من قيمته.

كما ينتج أساس فرض الضريبة من ناتج القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع للملكية المبنية، في المساحة الخاضعة للضريبة بدون الأخذ بعين الاعتبار أجزاء المتر المربع في وعاء الضريبة؛ يحدد أساس فرض الضريبة بعد تطبيق معدل تخفيض يساوي 2% سنويا مع مراعاة قدم الملكية المبنية، كما لا يمكن أن يتجاوز هذا التخفيض حدا أقصى قدره 4%، كما يخفض معدل الرسم بقيمة 50 % بالنسبة للمصانع.

#### \*- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية:

- يؤسس هذا الرسم انطلاقا من القيمة الإيجارية للملكيات غير المبنية التالية<sup>(2)</sup>:
- الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير، بما فيها الأراضي قيد التعمير غير الخاضعة لحد الآن للرسم العقاري للملكيات المبنية ؛
- المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم في الهواء الطلق؛

<sup>1</sup>- القانون رقم 83/67 ، المؤرخ في 02 يونيو 1967، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967، الجريدة الرسمية رقم 47، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

<sup>2</sup>- المادة 261د ، من قانون الضرائب و الرسوم المماثلة لسنة 2019.

- مناجم الملح والسبخات؛
- الأراضي الفلاحية.
- حيث تستفيد البلدية من قيمة هذا الرسم بالكامل ويتم تطبيقه عن طريق عدة نسب هي<sup>(1)</sup>:
- 5% بالنسبة للملكية المتواجدة ضمن المناطق غير الحضرية.
- 5% بالنسبة للملكيات المتواجدة ضمن المناطق العمرانية اذا كانت المساحة تساوي او تقل عن 500م<sup>2</sup>.
- 7% بالنسبة للملكيات المتواجدة ضمن المناطق العمرانية اذا كانت المساحة تقدر بأكثر من 500م<sup>2</sup> وتقل عن 1000 م<sup>2</sup>.
- 10% بالنسبة للملكيات المتواجدة ضمن المناطق العمرانية اذا كانت المساحة تقدر بأكثر من 1000م<sup>2</sup>.
- 3% بالنسبة النسبة للأراضي الفلاحية.

## 2.2- الرسم على النشاط المهني:

أنشأ هذا الرسم سنة 1996، يستحق الرسم بصدد رقم أعمال يحققه في الجزائر المكلفون بالضريبة الذين يمارسون نشاطا تخضع أرباحه بالضريبة على مجمل الدخل الإجمالي، في صنف الأرباح المهنية أو بالضريبة على أرباح الشركات غير أنه، تستثنى من مجال تطبيق الرسم، مداخيل الأشخاص الطبيعيين الناتجة عن استغلال الأشخاص المعنويين أو الشركات التي تخضع كذلك للرسم<sup>(2)</sup>، يحدد معدل الرسم على النشاط المهني بـ 2 %، كما تخفض معدل الرسم إلى 1 % بدون الاستفادة من التخفيضات بالنسبة لأنشطة الإنتاج.

موزعة على الجماعات المحلية كما يلي<sup>(3)</sup>:

- 29 % توجه لفائدة ميزانية الولاية؛
- 66 % توجه لفائدة ميزانية البلدية؛
- 5 % توجه لفائدة ميزانية صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

<sup>1</sup> - المادة 261ز ، من قانون الضرائب و الرسوم المماثلة لسنة 2019.

<sup>2</sup> - المادة 217 ، من قانون الضرائب و الرسوم المماثلة لسنة 2019.

<sup>3</sup> - المادة 222 ، من قانون الضرائب و الرسوم المماثلة لسنة 2019.

غير أن معدل الرسم على النشاط المهني يرفع إلى 3% فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات عبر الأنابيب، حيث يصبح توزيع ناتج الرسم على النشاط المهني على الجماعات المحلية كالتالي<sup>(1)</sup>:

- 29.33% توجه لفائدة ميزانية الولاية؛

- 65.33% توجه لفائدة ميزانية البلدية؛

- 5.33% توجه لفائدة ميزانية صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

### 3.2- رسم التطهير:

يؤسس لفائدة البلديات التي تشغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية رسم سنوي لرفع القمامات المنزلية وذلك على كل الملكيات المبنية. و يؤسس سنويا رسم خاص برفع القمامات المنزلية باسم المالك أو المنتفع<sup>(2)</sup>، كما حيث تحدد الرسوم المطبقة في كل بلدية بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بناء على مداولة المجلس شعبي البلدي وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية، كما تعفى من الرسم على رفع القمامات المنزلية الملكيات المبنية التي لا تستفيد من خدمات رفع القمامات المنزلية.

يحدد مبلغ هذا الرسم حسب المادة 263 من القانون الجبائي الجزائري كما يلي:

- ما بين 1 000 دج و 1 500 دج. على كل محل ذي استعمال سكني؛
- ما بين 3000 دج و 12 000 دج، على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه؛
- ما بين 8000 دج و 23 000 دج، على كل أرض مهياة للتخميم والمقنورات؛
- ما بين 20 000 دج و 130 000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي، أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه، ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه.

### 4.2- رسم على القيمة المضافة:

يعرف على أنه الثروة الإضافية المنشأة في المؤسسة باستعمال خدمات وموارد الغير وذلك بالإضافة إلى وسائلها الخاصة.

دخل هذا الرسم حيز التطبيق في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1992، يعتبر من أهم الرسوم غير مباشرة، حيث تفرض على الاستهلاك النهائي، ويخص العمليات التي تكتسي طابعا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا ويقع على

<sup>1</sup>- زيرمي نعيمة، سنوسي بن عومر، المرجع السابق، ص 216

<sup>2</sup>- المادة 263/263 مكرر، من قانون الضرائب و الرسوم المماثلة لسنة 2019.

عائق المستهلك النهائي لا على المؤسسة فهي تلعب دور الوسيط في تسديد الرسم إلى إدارة الضرائب<sup>(1)</sup>.

يـحسب هذا الرسم على رقم الأعمال الصافي المسجل في الفاتورة والذي يبقى بصفة نهائية لفائدة المؤسسة

و يتم توزيعه على الهيئات كالتالي:

- 80 % إلى 85% من قيمة الرسم تعود لميزانية للدولة.

- 10% من قيمة الرسم للعمليات المحققة في الداخل توجه لفائدة ميزانية البلدية؛

- 10 % إلى 15% من قيمة الرسم تستفيد منها ميزانية صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية)

وتبلغ نسبة الاستفادة الصندوق 100 % في حالة العمليات المنجزة من قبل المؤسسات التابعة لاختصاص

مديرية المؤسسات الكبرى)

- 65.33 % توجه لفائدة ميزانية البلدية؛

5.2- الضريبة على الأملاك:

يخضع للضريبة على الأملاك<sup>(2)</sup>:

- الأشخاص الطبيعيين الذين يتواجد مقرهم الجبائي بالجزائر، بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر أو خارج الجزائر؛

- الأشخاص الطبيعيين الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر، بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر؛

يتشكل وعاء الضريبة على الأملاك مجموع الأملاك والحقوق والقيم الخاضعة للضريبة التي يمتلكها الأشخاص

توزع على ميزانيات الضريبة على الأملاك كما يلي:

- 20 % توجه لفائدة ميزانية الولاية؛

- 60 % توجه لفائدة ميزانية الدولة؛

- 20 % توجه لفائدة إلى حساب التخصيص الخاص بعنوان "الصندوق الوطني للسكن".

6.2 - الرسم على الذبح:

يخضع ذبح الحيوانات الموجهة للاستهلاك لرسم تستفيد به ميزانية البلديات بنسبة 100%، ويقدر

الرسم بـ 10 دج عن كل كيلوغرام للحوم الطازجة أو المبردة أو المطبوخة أو المملحة أو المصنعة التي مصدرها الخيول ،

الإبل، الماعز، الأغنام، البقر.

<sup>1</sup>- زيرمي نعيمة، سنوسي بن عومر، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، مجلة الاستراتيجية و التنمية، المجلد 3، العدد 5، ص 217

<sup>2</sup>- المادة 274 ، من قانون الضرائب و الرسوم المماثلة لسنة 2019.

## 7.2 - الضريبة الجزافية الوحيدة:

بدأ سريان مفعولها ابتداء من أول يناير 2009، حيث تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل، وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي، والرسم على القيمة المضافة وكذا الرسم على النشاط المهني.

يخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين و الشركات والتعاونيات التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا أو مهنة غير تجارية ، الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثون مليون دينار جزائري ( 30 000 000 دج).

تستفيد ميزانيات الهيئات العمومية من مداخيل هذه الضريبة على الشكل التالي<sup>(1)</sup>:

- 49 % توجه لفائدة ميزانية الدولة؛
- 0.01 % توجه لفائدة الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية؛
- 0.24 % غرف الصناعة التقليدية والمهن؛
- 40.25 % توجه لفائدة ميزانية البلدية؛
- 5 % توجه لفائدة ميزانية الولاية؛
- 5 % توجه لفائدة ميزانية الصندوق المشترك للجماعات المحلية؛

## المطلب الثاني: مقومات الجباية المحلية في الجزائر

تعمل الجباية المحلية على معالجة المشاكل الاجتماعية والاقتصادية من خلال محاربة البطالة بتوفير مناصب شغل جديدة عن طريق تشجيع الاستثمار المحلي وتدعيمه عن طريق الإعفاءات المطبقة خصوصا في الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها الشباب، كل هذه الأهداف المنشودة من طرف السلطة المركزية لتدعيم دور الجباية المحلية لتكون محرك انطلاق للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية أدت بنا إلى التمعن في مقومات الجباية المحلية التي تجعل منها تلعب دورا هاما في الهيكل المالي للجماعات المحلية.

لذا كان لزاما على الدولة الجزائرية وضع مقومات أساسية تبنى عليها الجباية المحلية و التي يكون من شأنها تحقيق احتياجات المواطنين دون إغفال جانب الرضا العام لهم.

<sup>1</sup> - المادة 282 مكرر 5، من قانون الضرائب و الرسوم المماثلة لسنة 2019.

أولاً: القواعد الأساسية للجباية المحلية:

\*- قاعدة العدالة: ومعناه أن يساهم جميع أفرد المجتمع أداء الضريبة تستند القاعدة في الفكر المالي التقليدي على تحمل عبئ الضريبة تبعاً لمقدرته النسبية الضريبة، "أما الفكر المالي الحديث فيقيمها على أساس المقدرة التكلفة الضريبة التصاعديّة"<sup>(1)</sup>.

يقصد العدالة في التحصيل الجبائي أن على كل مواطني كل دولة أن يساهموا في نفقات الحكومة قدر ما يمكن مع قدراتهم التكلفة بمعنى تناسباً مع الدخل الذين يتمتعون به تحت حماية الدولة<sup>(2)</sup>.

\*- قاعدة الشفافية: يكمن دور الدولة الجزائرية في تكريس هذه القاعدة من خلال إعطاء هامش من الوضوح والسماح بالوصول إلى المعطيات الضريبية و الجبائية لكل المواطنين دون استثناء أي أن المكلف بالضريبة يستطيع الاطلاع على كل المعلومات المتعلقة بملفه الجبائي في أي وقت بكل شفافية، كما تقوم الدولة بإعلام المواطنين بكل ما يتعلق بالتحصيل الضريبي من خلال قوانين المالية السنوية أو قوانين الضرائب و الضرائب المماثلة السنوي. وحتى يتمكن المكلف من معرفة واجباته الضريبية بسهولة، تقوم الدولة بعمليات دورية لإصلاح الإدارة الجبائية من خلال عصرنتها و جعلها تواكب تطورات المواطنين.

\*- قاعدة اليقين: يجب أن تكون الضريبة يقينية وليست عشوائية فالفترة، والنمط، وحجم الدفع كل هذا يجب أن يكون واضحاً ودقيقاً سواء للمكلف بالضريبة أو بالنسبة لكل دفع آخر<sup>(3)</sup>.

وحسب الباحث محمد الصغير بعلي فان احترام قاعدة اليقين: "يؤدي إلى وضوح التزامات الممول تجاه الخزينة العامة من جهة وقيام الجهة الإدارية المختصة بالتقيد بالقانون وعدم التعسف في استعمال السلطة"<sup>(4)</sup>.

\*- قاعدة الملائمة في الدفع: يجب أن تكون الظروف المحيطة بالتحصيل الجبائي أكثر ملائمة لظروف و تطورات المكلف بالضريبة حيث تراعى فيها تيسير عملية التحصيل، للوصول إلى مردودية كبيرة و تفادياً للضغط على المكلفين مما ينجر عنه ظاهرة التهرب الضريبي.

1- محمد صغير بعلي، المالية العامة، مطابع عمار قرني، باتنة، 2003، ص 63

2- زيرمي نعيمة، أ. سنوسي بن عومر، المرجع السابق، ص 213

3- زيرمي نعيمة، أ. سنوسي بن عومر، المرجع نفسه، ص 213

4- محمد صغير بعلي، مرجع نفسه، ص 64

\*- قاعدة الاقتصاد: تضع الدولة خطط مناسبة من أجل الحفاظ على المال العام بحيث لا يجب عليها انفاق مبالغ مالية كبيرة في عملية تحصيل الضرائب، وهنا يجب على الدولة تخفيض النفقات المنجزة عن تحصيل الضرائب إلى أدنى حد ممكن.

### ثانيا: أهداف الجباية المحلية:

\*- الأهداف المالية و الاقتصادية: ان توفير التغطية المالية لنفقات الميزانيات المحلية يعتبر الهدف الأساسي و التقليدي للجباية المحلية حيث يسمح للدولة بتوفير الموارد المالية في صورة تضمن الوفاء بالتزامها اتجاه الإنفاق المحلي للجماعات المحلية، كما يساهم المواطنون من خلال تكليفهم بالضريبة في مساعدة الدولة من أجل توفير المرافق و الخدمات العامة التي تمثل تطلعاتهم.

من جانب آخر فان الجباية المحلية تهدف إلى ضمان التنمية الاقتصادية المحلية المستدامة وهو التوجه الحديث للجباية، فهي أداة لتوجيه السياسة الاقتصادية وحل الأزمات للوصول إلى حالة الاستقرار الاقتصادي بدءا من تشجيع فروع الإنتاج الضرورية ومعالجة الكساد والركود ومحاربة التكتل والتمركز في بعض القطاعات، كما أن قوة الاقتصاد المحلي تعني موارد جبائية إضافية للميزانيات المحلية مما يساهم في تقديم احتياجات المواطنين الذين يساهمون بدورهم تشجيع الإنتاج باعتبارهم فاعلين فيه أو مستهلكين لمخرجاته، أي أن الجباية المحلية تدخل في دورة اقتصادية متكاملة.

\*- الأهداف الاجتماعية: ان الهدف الأساسي من ظهور الجماعات المحلية هو تلبية احتياجات المواطنين لا سيما في مجالي التنمية الاقتصادية و الاجتماعية لإقليم معين، و بالنظر إلى هاته التنمية تحتاج موارد مالية التي يعبر عنها بميزانية لجماعات المحلية و التي تشكل الجباية المحلية جزءا كبيرا منها أصبح من الضروري توجه المفكرين إلى وضع أهداف اجتماعية للجباية و التي تتمثل في مجملها في:

- إعادة توزيع الدخل والثروة على أفراد المجتمع المحلي للتقليل من الفوارق الاجتماعية ، وذلك عن طريق فرض الضرائب على الثروة (وهو التوجه الحديث للدولة الجزائرية مجسدا في قانون المالية لسنة 2020).
- مكافحة الآفات الاجتماعية كالتدخين والكحوليات وفرض ضرائب مرتفعة عليها للتقليل منها.
- تشجيع الإنتاج الحرفي و الفني من خلال تخفيض نسب الاقتطاعات وحتى إلغاءها.
- إنجاز الهياكل التي تساهم في التنمية الاجتماعية كالملاعب و ساحات اللعب و الاستراحة و الحفاظ عليها و صيانتها.

\*- الأهداف السياسية: يعد فرض الضرائب و الرسوم من الأعمال التقليدية للدول، حيث تهدف سياسيا إلى ضمان استقرار المجتمع الذي يتطلع للدولة إلى تلبية احتياجاته و التي هي ملزمة لتنفيذ رغباته وتطلعاته وهنا تعتبر الجباية المحلية أداة للاستقرار السياسي للدولة.

### المطلب الثالث: خصائص الجباية المحلية

#### أولا: الخصائص العامة للجباية الفعالة:

- ينبغي أن يرتفع دخل الضريبة المحلية الفعالة مع مرور الزمن كي يواكب النمو الطبيعي للتكاليف ويلبي الحاجة المتزايدة للخدمات العامة المحلية؛
- أن لا تكون كثيرة التأثير بالتقلبات الدورية؛
- أن تتوزع على نحو متساوي نسبيا بين السلطات المحلية؛
- أن تمثل تمثيلا حقيقيا العلاقة بين المواطنين الذين يدفعون الضريبة وأولئك المستفيدين منها؛
- أن تكون تكاليف إدارة الضريبة المحلية زهيدة، أي أن ريعها يفوق تكاليفها الإدارية؛
- أن تحقق لمنفعة العامة للمواطنين دون التأثير الكبير على المكلفين بدفعها
- أن يكون الاقتطاع الجبائي الزاميا إما عن طريق تقديم خدمات أو بدون مقابل (الرسم أو الضريبة).

#### ثانيا: . خصائص الجباية المحلية:

\*- تحديد وعاء الضريبة: تلتزم الجماعات المحلية و لا سيما البلدية بتوفير الموارد المالية لميزانياتها من خلال السعي لتحصيل الضرائب و الرسوم المحلية الموجهة إما جزئيا أو كليا لفائدتها وهذا ما ضمنه المشرع الجزائري في قوانينه حيث تعتبر مسؤولة عن تعبئة حصيلة الموارد الجبائية و الرسوم ومداخيل ممتلكاتها و الإعانات.

\*- تحديد معدل الضريبة<sup>(1)</sup>: نص المشرع الجزائري في نص المادة 165 من قانون البلدية بأنه لا يجوز لأي أحد تحصيل ضريبة أو رسم في تراب البلدية إلا بعد الموافقة التداولية المسبقة للمجلس الشعبي البلدي، لكن ما يحدث هو أن تقوم الدولة بموجب القوانين بتحديد كل أنواع الضرائب وأوعيتها سواء تلك التي تعود حصيلتها كليا أو جزئيا إلى الجماعات المحلية.

<sup>1</sup>- زيرمي نعيمة، أ. سنوسي بن عومر، المرجع السابق، ص 226

\*- **تحصيل الضرائب المحلية:** تقوم الحكومة المركزية بتحصيل جميع الضرائب عن طريق قباضات الضرائب الولائية ثم تقوم بتوزيعها على الهيئات العمومية المستفيدة بما فيها البلديات، في حين تتمتع البلديات بسلطة تحصيل بعض الرسوم بطريقة مباشرة؛ لكون هذه الرسوم تدفع مقابل خدمات مباشرة من البلدية كما أن عملية توزيع الموارد الجبائية على مختلف البلديات يتم عن طريق هذه المصالح التابعة مباشرة للدولة (وزارة المالية)، وليس للبلديات أية سلطة للطعن أو الرفض.

\*- **تقسيم الضرائب:** تقوم الدولة عن طريق استصدار قوانين الضرائب السنوية أو عن طريق قوانين المالية السنوية بتحديد الضرائب و الرسوم المستحقة كل سنة و كفاءات تطبيقها و نسبة التقسيم على مختلف الهيئات الوطنية و المحلية بما فيها البلدية.

## المبحث الثاني: التحديات وسبل تفعيل التحصيل الجبائي المحلي في الجزائر

### المطلب الأول: واقع التحصيل الجبائي المحلي

تتمتع الجباية المحلية بدور هام في تحقيق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية أن ضعف تحصيلها يؤثر سلبا على التنمية المحلية وخاصة على مستوى البلديات كما تواجه عدة صعوبات تتمثل في ضعف مواردها الناجمة عن قصور الاقتطاع الجبائي ، ومن أهم هذه الأسباب المؤثرة في عملية التحصيل الجبائي و التي التي تمثل تحديات أمام الإدارة المحلية

### أولاً: العراقيل و المعوقات:

\*- **تبعية الإدارة الجبائية للحكومة المركزية:** يعد استئثار الحكومة المركزية بعملية سن القوانين الجبائية و تقسيم الموارد على مختلف الهيئات من الأمور التي تعقد عملية التحصيل الجبائي المحلي حيث لا يراعى خلال وضع القوانين الجبائية خصوصية الجماعات المحلية مما يؤثر سلبا على مدى نجاعة التحصيل الجبائي، وهذا عكس مبدأ اللامركزية المؤسس لقيام نظام الجماعات المحلية و تمتعا بالاستقلالية المالية.

\*- **نقص تأهيل المصالح الجبائية:** يعد نقص تأهيل المصالح الجبائية عائقا كبيرا في مجال التحصيل الجبائي الناجع حيث لم تواكب التطورات التي تعرفها الجماعات المحلية بشكل عام و الإدارة الجبائية بشكل خاص ، لذلك نجد أن الغموض في توضيح الاختصاصات المعينة لهاته المصالح و تقييد صلاحياتها بشكل يؤثر سلبا على عملية التحصيل الجبائي، كما نجد نقصا واضحا في تجسيد مبدأ الاقتصاد من خلال صرف نفقات كبيرة من أجل تحصيل أقل.

\* - اعتماد الأساليب التقليدية: تعتمد المصالح الجبائية الجزائرية على الأساليب التقليدية في تحصيل الضريبة، من خلال تعقيد الإجراءات الإدارية و تجسيد البيروقراطية السلبية في مجال استقطاب المكلفين، و اعتماد الطريقة الورقية إنجاز الأعمال ما خلف ببطء شديدا في عملية التحصيل الجبائي و عدم كفاءتها.

\* - الحد من صلاحيات الجماعات المحلية: ان مجموع القوانين الضريبية تحد من صلاحيات الجماعات المحلية في تحديد وعائها الضريبي و كفاءات تحصيله، و نجد هنا أن الجماعات المحلية ليست لها الصلاحية في تحصيل الموارد الجبائية ماعدا نسبة قليلة منها و التي تقدم في مقابلها خدمات للمكلفين بالضريبة.

\* - رسوم و ضرائب تقليدية: تعتبر الرسوم و الضرائب الحالية تقليدية إلى حد ما حيث تعاني الجباية المحلية من عدم وجود مرونة في استحداث أو إلغاء رسوم و ضرائب و مثال ذلك قسيمة السيارات التي استحدثت على أساس ظريفي لكنها لا تزال سارية المفعول لحد الآن.

\* - نقص أعوان الرقابة: سجلت الإدارة الجبائية عجزا كبيرا في المورد البشري اللازم أداء مهامها المتزايدة بالنظر إلى تزايد الوعاء الضريبي من حيث الكم والقيمة وهنا يظهر الأثر السلبي على مدى نجاعة التحصيل الجبائي و يفتح المجال واسعا لعمليات الغش و التهرب الضريبيين.

\* - نقص الوعي الضريبي: وهذا راجع لانعدام الثقة في الدولة وكأن الأشخاص القائمين على القانون والتشريعات يفرضون الضريبة لحسابهم الخاص وليس الفائدة المصلحة العامة، يقابله نقص في عمليات التوعية و الإعلام و التي من شأنها تحسيس المواطنين بمدى أهمية التحصيل الجبائي لتحقيق التنمية على جميع الأصعدة. و من بين الأفكار السائدة نذكر:

- الاعتقاد السائد بأن الضريبة أداة اغتصاب و سلب أموال الفرد، لهذا يرد الأفراد عليها بالتهرب لاعتباره وسيلة مقاومة
- العداوة الدائمة للإدارة الجبائية من قبل المكلف بالضريبة خاصة بعد تطبيق إجراءات التحصيل بالإكراه وفق قانون 1995.
- الاعتقاد الديني لبعض طبقات المجتمع بعدم شرعية الضريبة.
- مساهمة بعض أعوان الإدارة الجبائية في تفشي نقص الوعي الضريبي وتأكد النظرة السلبية للضريبة لدى المكلفين من خلال انتهاج الأعوان لسياسة انتقائية في مراقبة و فرض الضريبة.

\*- انتهاج سياسة التحفيز الضريبي: بالرغم من هدفها الاستراتيجي الهام و المتمثل في انعاش عجلة الاستثمار و إعطاء نسق جديد للاقتصاد الوطني إلا أن هذه السياسة تؤثر سلبا على التحصيل الضريبي لا سيما من حيث الوعاء الإجمالي للضريبة و حجمها المالي.

\*- أنتشار أنشطة الاقتصاد غير الرسمي:

يعتبر انتشار الأنشطة غير الرسمية أحد أهم الأسباب التي تؤدي إلى نقص التحصيل الجبائي المحلي بحيث يقوم الاقتصاد غير الرسمي (السوق السوداء أو الاقتصاد الموازي) بتدوير كتلة مالية ضخمة غير معلن عنها و لا تخضع لرقابة أجهزة الدولة، حيث تظهر آخر الإحصائيات عن وجود ما يقارب 40 مليار دولار في هاته السوق الموازية.

### ثانيا: التهرب الضريبي:

يعتبر من الأسباب الرئيسية في خفض العائد الجبائي للبلديات، حيث يعرفه أندريه ايبيرالي على أنه " الامتناع أو التخفيض بطريقة غير شرعية عن دفع الضرائب المستهدفة"، وذلك عن طريق استعمال طرق متعددة منها الأخطاء الإدارية و التصريحات الكاذبة، تخفيض الإيرادات، تضخيم النفقات، و منه يكون هناك غش جبائي عند لجوء المكلف بالضريبة إلى استعمال طرق وأساليب احتيالية وتدليسية قصد التخلص من دفع الضريبة المفروضة عليه كليا أو جزئيا، لذلك يطلق أيضاً بالتهرب غير المشروع<sup>(1)</sup>.

كما عرفه التشريع الجزائري بأنه: " كل من حاول التخلص أو حاول التملص باستعمال طرق تدليسيه في إقرار أساس الضرائب أو الرسوم التي تخضع لها تصنيفتها سواء كليا أو جزئيا"<sup>(2)</sup>.

كما لا يمكن إنجاز الغش الضريبي إلا من خلال مخالفة التصريحات والقوانين والتشريعات الجبائية فالغش و التهرب الضريبي غير المشروع يلجأ فيه المكلف إلى استعمال طرق الاحتيال والغش قصد التهرب من الدفع وبالتالي فهو ينتهك أحكام التشريع الضريبي.

ومن أسباب التي تؤدي إلى التهرب الضريبي ما يلي:

- عدم استقرار التشريعات بالرغم من الإصلاحات التي مست هذا النظام فإن التشريعات لا تزال غامضة أمام ضعف الوعي الجبائي لدى المواطنين.
- ثقل عبء الاقتراع من خلال ارتفاع معدلات الضريبة وتضاعفها إلى التهرب وذلك من خلال عمل المكلف على التملص منها بشتى الطرق سواء قانونية أو غير قانونية

<sup>1</sup> -بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصادية شمال إفريقيا، ص 306

<sup>2</sup> -المادة 303 ، من قانون الضرائب و الرسوم المماثلة لسنة 2008.

## المطلب الثاني: استراتيجيات إصلاح نظم التحصيل الجبائي

يعد الإصلاح الجبائي المحلي من التحديات التي تراهن عليها الدولة من أجل تحقيق التنمية المستدامة على الصعيدين المحلي و الوطني، بالنظر الوضعية المالية الحالية التي تعرفها الجماعات المحلية ترجع إلى قلة الموارد الجبائية أو انعدامها في بعض البلديات وما مما زاد من تفاقم المشاكل المالية للجماعات المحلية، كما أن الجباية المحلية لم تساهم بشكل فعال في تحقيق الاكتفاء المالي المطلوب لتلبية احتياجات المواطنين، و عدم قدرة الجهاز الجبائي على تحصيل الموارد المالية، مما جعل لزاما على الدولة التفكير في استراتيجيات و حلول إما قصيرة المدى أو متوسطة وطويلة لإصلاح النظام الجبائي المحلي من أجل ضمان نجاعته دون المساس بمقدرات المواطنين وهنا ينصب التفكير على تحقيق التوازن المناسب بين طرفي المعادلة المتمثلين في تحسين التحصيل الجبائي و رضا المكلفين عنه.

ومن أهم المراحل التي يبنى عليها الإصلاح الجبائي نذكر:

### أولاً: مراحل الإصلاح الجبائي:

\* - مرحلة التشخيص :

عن طريق تحليل الوضعية الجبائية الحالية قائمة باتباع عدة مؤشرات منها:

- دراسة مدى نمو الإيرادات الجبائية المحلية: و يتم رصد ذلك على مستوى الضرائب العائدة للدولة و تلك العائدة للجماعات المحلية.
- معدل الضغط الضريبي المحلي: و هو يمثل وزن و ثقل الضريبة المحلية ما بالنسبة لحجم الضريبة الوطنية حيث يقاس الناتج المحلي الخام، وبقدر ما يكون هذا المعدل مرتفعاً بقدر ما يكون للهيئات المحلية وكذا الحكومة المركزية فرصة للحصول على نسبة أوفر من الموارد الضريبية.
- إحصاء عدد المكلفين الفعليين بالضريبة: حيث يهدف الإصلاح الضريبي إلى توسيع الوعاء لضريبي ، لذا كان لزاماً خلال عملية التشخيص القيام بعملية الإحصاء الشامل للمكلفين الفعليين بالضريبة و كذا المحتملين.
- دراسة مدى فعالية الأداء الضريبي: يسمح تحليل الفعالية الضريبية لبعض أنواع الضرائب باستخراج الضرائب الأكثر فعالية من غيرها. فالضرائب الفعالة هي تلك الضرائب التي تولد إيرادات أكبر و تتمتع بنمو سريع في مردوديتها<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup> - اسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص2

\* - مرحلة الإصلاح:

تم هاته المرحلة من خلال اقتراح التدابير الجبائية اللازمة و التي تكون قابلة للتنفيذ و لا تتنافى و المخطط التنموي العام للدولة، لضمان انسجام الأهداف الاقتصادية مع الإصلاحات الجبائية حتى لا تكون هاته الأخيرة عائقا في وجه جلب الاستثمارات الخارجية أو الداخلية التي تقوم بإعطاء القيمة المضافة للاقتصاد الوطني دون المساس كذلك بقدرات المكلفين البسيطين بالضريبة حيث لا بد للإصلاح مراعاة التوازن بين الجباية الكبيرة و الجبايات التي يخضع لها المكلفون العاديون مثل الأجراء و التجار العاديين.

**ثانيا: إجراءات الإصلاح الجبائي المحلي :**

يعتمد الإصلاح الجبائي على مجموعة من الإجراءات السياسية والإدارية و الفنية و التي نذكر منها:

\* - إجراءات ذات الطابع السياسي: تتمثل تلك الإجراءات في توسيع صلاحيات البلدية إلى المجال الاقتصادي من خلال إسهامها في رسم الاستراتيجية الضريبة العامة .

وهنا كان لزاما على الدولة إدخال الجماعات المحلية في وضع الخطط المستقبلية مع منحها الاستقلالية الذاتية في تحصيل مواردها و فرض الرسوم و الضرائب بما يتناسب و النظرة التنموية المحلية و الوضع الاجتماعي و الاقتصادي للمكلفين المحليين بالضريبة، و من هنا نجد أن من أهم الإجراءات السياسية التي يمكن ان تقوم بها الدولة لتحسين التحصيل الجبائي المحلي هي القيام بمنح الاستقلالية الذاتية لكل إدارة محلية من أجل القيام بأدوارها الاقتصادية وهو التحسيد الفعلي لمبدأ اللامركزية.

\* - إجراءات ذات الطابع الإداري: ان فكرة لامركزية الجماعات المحلية تتنافى كليا و الواقع الإداري للجباية

المحلية وحيث يلاحظ إعطاء بعض الصلاحيات غير الممركزة للجماعات المحلية مع الاحتفاظ بمركزية المصالح الجبائية لذا وجب على الحكومة المركزية اتخاذ إجراءات من شأنها وضع الإدارات الضريبية المحلية تحت سلطة الجماعات المحلية أي أنه لا بد من اتباع استراتيجية عكسية متمثلة في جعل الجماعات المحلية هي المنتج الحقيقي للموارد المالية التي تستفيد الدولة من جزء منها على عكس ما هو موجود فعلا يتم التقسيم المالي للضريبة تنازليا.

\* - إجراءات ذات الطابع فني: وتتمثل هذه الإجراءات في تبسيط الإجراءات الجبائية، حيث تتميز عملية

التحصيل بالتعقيد و البطء مما يخلق ثغرات كبيرة تؤدي إلى تذبذب التحصيل الضريبي، لذا وجب على الحكومة المركزية وضع الإجراءات المناسبة والتي تضمن الدقة و السرعة و الكفاءة في تحصيل الجباية المحلية، و من أهم بين هاته الإجراءات رقمنة المصالح الضريبية.

\* - الإحصاء الضريبي: يتجلى دور السلطات المحلية في هذا الصدد، بإعطاء صلاحية الإحصاء الجبائي لأعوان من الإدارة الجبائية، وهذا الإحصاء يمس الملكيات المبنية وغير المبنية، الأراضي الزراعية ومصادر أخرى للإيرادات الجبائية.

حيث أن استكمال الإحصاء الضريبي لا يكون إلا بالتعاون بين السلطات المحلية والمصالح الجبائية. وعليه، لا بد من تنشيط عملية الإحصاء إلى جانب المتابعة التي تتم على مستوى القباضات (1).

\* - جباية المعلومة الضريبية: تحتفظ الجماعات المحلية بمجموعة من المعلومات التي تهم الوعاء الضريبي، تلك المعلومات تدعم بها مصالح إدارة الضرائب من خلال تبليغ دوري مثل رخص البناء، - كشوفات الوفيات المرتفعة بمتابعة حقوق الميراث، قوائم مربي المواشي مع تحديد عدد المواشي ووعاء الضريبة على الدخل، قائمة الفلاحين مع تحديد المساحات المزروعة والريوع، قائمة حائزي المناقصات العمومية ومبالغها (2).

### المطلب الثالث: آليات تحسين تحصيل الموارد الجبائية المحلية

تتميز الجباية المحلية بتنوع في الموارد إلا أن ما يعاب عليها قدم منظومتها وكثرة الإعفاءات والضرائب غير المنتجة، فالغش والتهرب الضريبي وهيمنة الدولة على الموارد الجبائية الأكثر مردودية وأخذ أكبر النسب عند التحصيل أثر سلبا على الموارد الجبائية المحلية، مما جعل من الضروري اتخاذ مجموعة من الإجراءات و الآليات لتحسين مردودية التحصيل الجبائي العام و المحلي بصفة خاصة، ومن هنا يظهر توجه الدولة في إعطاء أكثر مرونة وفعالية للتحصيل الجبائي من خلال:

#### أولاً: تنفيذ الإجراءات الميدانية :

\* - تحفيز المكلفين بالضريبة لأدائها: يعتبر التصريح الضريبي العملية الأساسية التي تحدد وفقا لها قيمة المبلغ الواجب تسديده، ومن خلاله يتم التهرب جبائيا، باعتباره أحسن وسيلة لذلك، وخاصة إذا تعلق الأمر بقيمة الوعاء الضريبي.

حيث قامت الدولة بتفعيل إجراءات تحفيزية لتحسين رغبة المكلفين ومنها:

- تخفيض نسبة ضريبة الشهر العقاري من 2 % إلى 1 %.
- تخفيض حقوق نقل الملكية الخاصة من 8 % إلى 5 % .

<sup>1</sup> -بسمة عولمي، مرجع سابق، ص 314

<sup>2</sup> -بسمة عولمي، المرجع نفسه، ص 314

- تخفيض حقوق عقود نقل الملكية بالنسبة للعقارات الموجودة للدول الأجنبية من 5% إلى 3%

\*- تفعيل الرقابة: ويتم ذلك من خلال

- تفعيل الرقابة في الميدانية: تتم هذه الرقابة خارج مكاتب الإدارة الجبائية، على خالف كل من الرقابة

الشكلية والرقابة على الوثائق إذ تمارس كل منهما داخل مكاتب الإدارة الجبائية.

- تحسين الرقابة الشكلية : والتي تخص الأخطاء التي يرتكبها المكلفون أثناء كتابة التصريحات،

- تحسين الرقابة على الوثائق: تتمثل في إجراء فحص نقدي وشامل على التصريحات الجبائية لمكتتبه من

خلال مقارنتها لوثائق التي تحوزها الإدارة عن الوضعية الحقيقية لكل مكلف.

\*- فرض العقوبات : تتمثل في فرض غرامات مالية على المخالفين، وقد جاءت التشريعات بعقوبات مالية في

حالة إثبات أن الشخص لم يسدد ديونه الضريبية، كما يمكن أن تكون العقوبات المالية بسبب التخلف عن القيام

بالإجراءات الإدارية مثل عدم التصريح السنوي، تأخير في تقديم التصريح، لنقص في التصريح.

### ثانيا: وضع حلول لتحسين التحصيل الجبائي :

يتطلب تحسين التحصيل الجبائي وضع مجموعة من الآليات و الحلول اللازمة من أجل الوصول إلى الفعالية

المنشودة و تحقيق الكفاءة في مجال الجباية المحلية ومن بين هاته الحلول:

\*- تأهيل المصالح الجبائية : وهذا باعتماد نظام هيكلي جديدة بعيدا عن سيطرة الحكومة المركزية على

الأنظمة و المصالح الجبائية، ويكون الحل في إعطاء الاستقلالية الذاتية للمصالح الضريبية المحلية و اتباعها للسلطة

الإقليمية للجماعة المحلية وذلك من أجل ضمان فعالية التحصيل الجبائي المحلي.

\*- عصـرنـة منظومة التحصيل الجبائي : يعتبر من الآليات الأكثر نجاعة حيث يضمن الدقة و السرعة و

الكفاءة في مجال التصريح الجبائي و كذا الإحصاء العام للموارد الجبائية الفعلية، حيث أن الاعتماد على المنظومة

التقليدية البيروقراطية يجعل عملية ضبط و تنفيذ الضريبة أكثر بطء و معرضة للأخطاء و التلاعبات من طرف

الفاعلين فيها.

ومن هنا تظهر فكرة الوصول إلى بطاقة ضريبة وطنية تشمل جميع المتعاملين الاقتصاديين و تسهل عملية

التصريح و التعاملات الإدارية بين مختلف المصالح (المكلفين، إدارات الضرائب، الجماعات المحلية، البنوك، مصالح

السجل التجاري، المديرية التنفيذية).

\*- إعطاء أكثر صلاحية للجماعات المحلية في مجال التحصيل الجبائي : وهنا وجب على الحكومة المركزية، منح الجماعات المحلية صلاحيات أوسع في تحديد وعائها الضريبي و الاستفادة منه.

### ثالثا: مشروع القانون المتعلق بالجباية المحلية :

ظهرت إرادة الدولة الجزائرية في منح هاته الصلاحيات من خلال اقتراح قانون الجباية المحلية و الذي المحلية الذي أعدته وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، مجموعة من الإجراءات لتحديث الإطار القانوني للضرائب والرسوم والحقوق السارية في التشريع الحالي، وذلك من خلال تبسيط النظام الجبائي المحلي وإدراج آليات جديدة لتسييره بهدف ضمان نجاعته، ، حيث سيتم تأسيس صلاحيات جبائية جديدة للبلديات والولايات تمكنها من تحديد جملة من الضرائب وكذا الإعفاءات والتخفيضات وتناقش سنويا السياسة الجبائية وتقدم اقتراحات لتحسينها، حيث تضمن مشروع القانون ما يلي:

\*- إضفاء المرونة التشريعية في مجال الجباية المحلية: تقوم الدولة الآن بانجاز مشروع قانون للجباية المحلية يتضمن إجراءات لتدعيم الصلاحيات الجبائية للمجالس المحلية المنتخبة، وكذا «مقاربات جديدة مبتكرة مستوحاة من تجارب أجنبية ناجحة ميدانيا».

\*- تكريس مبدأي التضامن المحلي والتعويض المضمون: ينص مشروع قانون للجباية المحلية الجديد على التكريس التشريعي للتضامن المحلي الأفقي، إذ يمكن في إطار «التضامن المحلي» للبلديات التي لها موارد مالية معتبرة أن تمنح إعانات لبلديات أخرى، بموجب مداولة وعبر ميزانية الولاية.

ويكرس كذلك مبدأ «التعويض المضمون» من طرف الدولة في حالة نقص الإيرادات الناتج عن إعفاءات أو تخفيضات في الجباية المحلية التي تقرها السلطات العمومية، وكذا يأسس لمبدأ استرجاع الرسم على القيمة المضافة لصالح الجماعات المحلية. وتكريس التعاون بين المصالح الجبائية والجماعات المحلية، حيث تشارك على سبيل المثال الجماعات المحلية في عمليات الإحصاء السنوي للمكلفين بالضريبة والنشاطات والأملاك غير المنقولة التي تباشرها مصالح الضرائب.

كما يقضي القانون الجديد بإلغاء تخصيص الإيرادات الجبائية وتوجيه ناتج الجباية المحلية للميزانيات المحلية وتخصيصه حصريا للتكفل بالمهام المنوطة بالجماعات المحلية، وتقنين الحقوق والإتاوات الموجهة للجماعات المحلية بما في ذلك إتاوات الطرق وحقوق التوقف وإتاوات الخدمات

\*- إنشاء مرصد وطني للجباية المحلية: ينص قانون للجباية المحلية الجديد على إنشاء مرصد وطني للجباية المحلية يكلف بإعداد تقرير سنوي حول وضعية الجباية المحلية، يتشكل من منتخبين محليين ووطنيين وإطارات مركزية ومحلية وخبراء وأساتذة جامعيين.

\*- استقلالية الإدارة الجبائية المحلية: نص المادة 55 من مشروع القانون، فإن الجماعات المحلية تتولى إدارة الضرائب والرسوم والحقوق والإتاوات الموكلة إليها مع مراعاة تلك التي تديرها مصلحة الضرائب. وتبلغ مصالـح الضرائب قبل الفاتح من أكتوبر من كل سنة، الولاية والبلديات وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية بالنواتج الجبائية المتوقعة العائدة لميزانيتها بعنوان السنة القادمة. وتقتطع نسبة 4 بالمائة من ناتج التحصيل للجباية المحلية كمقابل لعمليات الوعاء والتحصيل التي تقوم بها لفائدة الجماعات المحلية.

\*- توسيع الوعاء الضريبي المحلي: تشير المادة 133 من المشروع إلى قائمة الضرائب والرسوم التي تعود بصفة كلية للجماعات المحلية، ويتعلق الأمر بالرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري، الرسم على السكن، الرسم على رفع القمامات المنزلية، رسم الإقامة، الرسم الخاص على الرخص العقارية، الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية والرسم على الحفلات والأفراح. رسوم على رفع القمامات والسكنات والفنادق والأعراس.

# الغداقة

من خلال تطرقنا في دراستنا هذه إلى اللبنة الأولى في بناء الدولة ألا وهي الجماعة المحلية ، والتي تعتبر الجماعات المحلية جزءا لا يتجزأ من الدولة ، أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية التي تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري و التي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة و الهيئات الإدارية المنتخبة التي تباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة.

فتطرقنا في فصلنا الأول إلى ماهية الإدارة المحلية في الجزائر من حيث البحث في أسباب النشأة و التطور التاريخي للبلدية كنواة لنظام اللامركزية في الجزائر، كما قمنا بإلقاء نظرة مبسطة على التسيير المالي لها باعتباره المحرك الأساسي للتنمية المحلية حيث تعاني الجماعات المحلية من مشاكل عديدة ولعل أهمها الصعوبات المالية خصوصا منها الجبائية وعدم تميمها بالإضافة إلى المشاكل في التنظيم والتسيير، تجعلها عاجزة عن مواكبة تطورات المجتمع المحلي مما يخلق فجوة كبيرة في مجال التنمية.

في فصلنا الثاني قمنا بتشريح للمكون الأساسي لميزانية الجماعات المحلية ألا وهو الضرائب والرسوم حيث تعاني الإدارة المحلية من عدة عقبات تحول دون الاستفادة من الموارد الجبائية المحلية لا سيما ما هو مرتبط بالجانب التشريعي حيث لا تزال الجبائية تخضع لمركزية التحصيل وهنا تتعقد وضعية المالية للبلديات بصفة خاصة نظرا للتطور الكبير في حاجات المواطنين مقارنة مع العجز الميزانياتي الواضح، لذا كان لزاما على الدولة البحث في كفاءات إصلاح المنظومة الضريبية بما يجعلها أكثر مرونة و تلبية لمطالب التنمية، من هنا بدأ التفكير في إيجاد الآليات المناسبة والفعالة لتحسين أداء التحصيل الجبائي المحلي بما يضمن الدقة و الفعالية و الكفاءة اللازمة من جهة و لا يكون عبئا إضافيا على كاهل المكلفين المحليين بالضريبة.

لقد أثبت نظام المركزي للجبائية عجزه عن إنجاز المهام المنوطة به فكان من اللازم التفكير في إعطاء أكثر استقلالية محلية في مجال الجبائية .

### من هنا خلصت دراستنا إلى النتائج التالية:

- بالرغم من ان التشريعات الحالية تعطي الصفة الاعتبارية للجماعة المحلية و استقلالية الذمة المالية، إلا أننا نجد أن القوانين الضريبية تقيد التحصيل الجبائي المحلي، حيث أن الموارد الجبائية في معظمها بيد الحكومة المركزية ممثلة في وزارة المالية و التي تقوم بتوزيع هاته الموارد على مختلف الهيئات المحلية و الوطنية.
- رفض المكلفين بالضريبة آداها وذلك لنقص الوعي الضريبي، وكذا التوجه الكبير لهم نحو الاقتصاد الموازي الذي يضمن الربح الكلي دون الخضوع إلى القوانين الضريبية.

- أغلب الرسوم و الضرائب التي تحصلها الدولة لا توجه لفائدة الجماعات المحلية و لا سيما تلك الرسوم ذات الكتلة الكبيرة مثل الرسم على القيمة المضافة، الضريبة على الدخل الإجمالي... الخ، حيث تكتفي الدولة بتزويد الجماعات المحلية بمبالغ قليلة لا تستجيب للحاجات المحلية المتزايدة.
  - عزوف بعض البلديات عن إحصاء ممتلكاتها العقارية، وذلك بسبب الاتكال على إعانات الدولة المضمونة كل سنة.
  - عدم كفاءة النظام الضريبي الذي يعتبر تقليديا في عملية التحصيل الجبائي.
  - رغبة الدولة في إعطاء أكثر استقلالية للجباية المحلية من خلال اقتراح قانون الجباية المحلية الجديد و الذي يعطي أكثر صلاحية للبلدية و الولاية في مجال التحصيل الجبائي و يمنحهم موارد مالية أكثر.
- التوصيات و الاقتراحات:**
- ضرورة اعتماد نظام جبائي محلي فعال و مرن، من خلال إعطاء الصلاحيات للمجالس الشعبية البلدية في سن أو إلغاء الضريبة بما يعطي قيمة مضافة لميزانياتها دون الإضرار بالمواطنين المكلفين.
  - تقييد نظام الإعفاءات الضريبية المعمم على جميع الاستثمارات واقتصره على المنتجة منها و التي تقدم إضافة للاقتصاد المحلي و الوطني.
  - رقمنة النظام المالي الوطني مما يسمح بسهولة الوصول إلى المعلومات الجبائية من خلال ربط جميع الفاعلين الاقتصاديين و الإداريين به ( إدارة الضرائب، الإدارة المحلية، البنوك، مصالح السجل التجاري... الخ)
  - إنجاز بطاقة وطنية للمكلفين بالضريبة و تحيينها دوريا.
  - اعتماد ضرائب محلية ذات قيمة مضافة و إلغاء أخرى لا تقدم المردود المناسب.
  - توزيع الاستثمارات الكبرى على مجموع البلديات بالوطن و عدم تركيزها في بلديات معينة مما يخلق تمايزا كبيرا في الموازنات.
  - إعادة النظر في الصندوق الوطني للتضامن ما بين البلديات و الذي يؤثر سلبا في عمل البلديات التي تصبح اتكالية أكثر.

# المراجع

## أ- الكتب باللغة العربية:

- أعمار يحيوي ، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة و الجماعات المحلية ، دار هومة ، 2004
- أيمن عودة المعاني ، الإدارة المحلية ، دار وائل للنشر ، الأردن، 2010 .
- الشريف الرحماني ، أموال البلديات الجزائرية الاعتلال العجز و التحكم الجيد في التسيير، دار القصبية للنشر ، 2003
- بوساق سالم الدين ، النظام الجبائي الجزائري "1963- 2012" ، الجزائر ، 2012
- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية الإسكندرية، مصر، 2001 ص 266 .
- قباري محمد إسماعيل، علم الاجتماع الإداري، منشأة المعارف ، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية.
- محمد احمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2012.
- محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية(المفهوم والفلسفة والأهداف)،الملتقى العربي الأول لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، 2003.
- محمد صغير بعلي، المالية العامة، مطابع عمار قرني، باتنة ، 2003.

## ب- الكتب باللغة العربية:

- Marcel Waline , 9<sup>e</sup> Ed ,Droit Administratif, Dalloz , Paris, 1968.
- André de laubadere , traité de droit administratif , TI 6eEd paris , France 1973 , L.G.D.J.
- -Jean Rivero, l'article La Décentralisation De L'Administration, Rapport fait De La Menceute De La Dentsh Framosische Juristenvereinigung, Stuttgart ,Mars 1955.
- GRABA Hachemi, les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG, Alger, 2000.

## ت- المجلات و المنشورات العلمية:

- زيرمي نعيمة، أ. سنوسي بن عومر، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، مجلة الاستراتيجية و التنمية، المجلد 3، العدد 5.
- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصادية شمال إفريقيا.
- عبد المجيد قدي، النظام الجبائي الجزائري و تحديات الألفية الثالثة ، الملتقى الوطني الأول حول الاقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة ، جامعة سعد دحلب 2003.
- بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان.
- بن صغير عبد المومن، واقع إشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد الأول 2013
- توفيق بن الشيخ، الدراجي لعفيفي، الجباية المحلية والتنمية المحلية للبلديات في الجزائر، مجلة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، العدد 04، 2018

## ث- مذكرات و رسائل تخرج:

- صياف عصام، أثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، جامعة باتنة 2017/2018.
- إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة الوادي، 2013/2014.
- قسراوي أمينة، إدارة المناطق العربية الفلسطينية في إسرائيل ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011/2012.
- سماعيلي ياسين عبد الرزاق، الإدارة المحلية ومتطلبات التنمية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية ، جامعة العربي بن مهيدي، 2012/2013.
- عبد الكريم مسعودي، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان، 2012/2013.
- بلعسل حنان و لعماري سعاد، مالية الجماعات المحلية بين النصوص والممارسة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة بجاية، 2016.
- خويدمي نسرين، منصور وحشية فطيمة، دور الجباية المحلية في تحقيق التنمية المستدامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة خميس مليانة، 2018/2019.
- مصطفى راجع، الجباية المحلية كآلية في تفعيل التنمية المحلية، جامعة محمد بوضياف – المسيلة، 2018/2019.

## ج- القوانين و المراسيم:

- القانون رقم 24/67 ، المؤرخ في 18 جانفي 1967 ، المتعلق بقانون بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 06، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
- القانون رقم 08/90 ، المؤرخ في 17 أفريل 1990 ، المتعلق بقانون بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 15، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
- القانون رقم 83/67 ، المؤرخ في 02 يونيو 1967 ، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967 ، الجريدة الرسمية رقم 47، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- دستور الجمهورية الجزائرية لديمقراطية الشعبية لسنة 2016، الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016
- من قانون الضرائب و الرسوم المماثلة لسنة 2019.

## فهرس المحتويات

	مقدمة
05	الفصل الأول: الاطار المفاهيمي لمالية الجماعات المحلية في الجزائر
05	المبحث الأول: ماهية الإدارة المحلية في الجزائر
05	المطلب الأول: نشأة و تطور مفهوم الإدارة المحلية
05	أولا- النشأة:
06	ثانيا- تعريف الإدارة المحلية:
07	ثالثا- مقومات الإدارة المحلية:
09	المطلب الثاني: أهداف الإدارة المحلية و العوامل المؤثرة فيها.
09	أولا - نماذج الإدارة المحلية:
11	ثانيا - أهداف الإدارة المحلية
14	ثالثا: العوامل المؤثرة في الإدارة المحلية
15	المطلب الثالث: تطور البلدية كنواة لنظام الإدارة المحلية في الجزائر.
16	أولا - مفاهيم حول البلدية
17	ثانيا - خصائص البلدية:
18	ثالثا - هياكل و هيئات البلدية:
18	المبحث الثاني: التسيير المالي للجماعات المحلية في الجزائر
18	المطلب الأول: ماهية ميزانية الجماعات المحلية.
19	أولا: التعريف الفقهي
19	ثانيا التعريف التشريعي في القانون الجزائري:
19	المطلب الثاني: مبادئ وخصائص ميزانية الجماعات المحلية.
19	أولا: خصائص ميزانية الجماعات المحلية:
20	ثانيا: مبادئ ميزانية الجماعات المحلية:
22	المطلب الثالث: آليات التسيير المالي و الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية.
22	أولا: بنية ميزانية الجماعات المحلية من حيث النوع الوظيفة و الأبعاد:
26	ثانيا: إعداد وتنفيذ الميزانية المحلية:
32	الفصل الثاني: واقع و تحديات التحصيل الجبائي المحلي في الجزائر
32	المبحث الأول: واقع الجباية المحلية في الجزائر وإشكالية التحصيل الجبائي المحلي

32	المطلب الأول: مفاهيم حول الجباية المحلية
32	أولا- مفهوم الجباية المحلية:
32	ثانيا: العناصر المكونة للجباية المحلية:
38	المطلب الثاني: مقومات الجباية المحلية في الجزائر
39	أولا: القواعد الأساسية للجباية المحلية
40	ثانيا: أهداف الجباية المحلية:
41	المطلب الثالث: خصائص الجباية المحلية
41	أولا: الخصائص العامة للجباية الفعالة:
41	ثانيا: . خصائص الجباية المحلية:
42	المبحث الثاني: التحديات وسبل تفعيل التحصيل الجبائي المحلي في الجزائر
42	المطلب الأول: واقع التحصيل الجبائي المحلي
42	أولا: العراقيل و المعوقات:
44	ثانيا: التهرب الضريبي:
45	المطلب الثاني: استراتيجيات إصلاح نظم التحصيل الجبائي
45	أولا: مراحل الإصلاح الجبائي:
46	ثانيا: إجراءات الإصلاح الجبائي المحلي :
47	المطلب الثالث: آليات تحسين تحصيل الموارد الجبائية المحلية
47	أولا: تنفيذ الإجراءات الميدانية :
48	ثانيا: وضع حلول لتحسين التحصيل الجبائي :
49	ثالثا: مشروع القانون المتعلق بالجباية المحلية :
52	الخاتمة
	قائمة المراجع
	الفهرس