

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

قسم: العلوم السياسية و العلاقات الدولية

جامعة محمد بوضياف - المسيلة-

تخصص: الإدارة المحلية



كلية الحقوق و العلوم السياسية

الجباية المحلية كآلية لضمان الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية
في الجزائر

مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية
تخصص : الإدارة المحلية

إشراف الدكتور

بن عمير جمال الدين

إعداد الطالب

عماري وليد

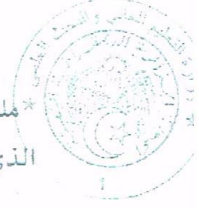
لجنة المناقشة :

الاسم و اللقب	الرتبة	الصفة
جمال الدين بن عمير	أستاذ التعليم العالي	مشرفا
بلعسل محمد	أستاذ التعليم العالي	ممتحنا
توازي خالد	أستاذ محاضر	ممتحنا

السنة الجامعية : 2021-2022

27 جوان 2020

*ملحق بالقرار رقم 1082/... المؤرخ في
الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي: جامعة محمد الوضيا في (المسيلة) - كلية المحوّن والعلوم البيانية

نموذج التصريح الشرقي

الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا الممضي أسفله .

السيد/السيّد: مكارم وليد الصفة: طالب. أستاذ. باحث. سنة تأليف: حاستور "إدارة مطلة"
الجانبل (5) لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 113561661 والصادرة بتاريخ: 09 فيفري 2019
المسجل (5) بكلية / معبد المحوّن والطوم الياسمة قسم العلوم الياسمة تخصص "إدارة مطلة"
والمكلف (5) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه).
عنوانها: الجباية المطلة لألية لسخان إيه سقذ لية المالية للجاعات
إله فلسفية في الجزائر

أصرح بتسري أي التزام بمراعاة المعايير العنصية والمهنية ومعايير الأخلاقيات المهنية ونزاهة الأكاديمية

المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ: 2020/07/03

توقيع المعني (5)

استمارة معلومات

الصورة

المعلومات الشخصية:

الاسم: **وليد**

اللقب: **عماري**

اسم الأب: **مخلود**

اسم ولقب الأم: **ميسونية زينب**

تاريخ الازدياد: **1980 / 06 / 08**

مكان الازدياد: **قسنطينة**

رقم الهاتف: **0383 98 64 39**

البريد الالكتروني: **efervir100@gmail.com**

العنوان الشخصي: **عمارات 100 سكنة بلدية العناصر ولاية بيج بوعن بروج .**

البكالوريا:

المعدل: **11.82** الشعبة/التخصص: **آداب وعلوم إنسانية** سنة الحصول على شهادة البكالوريا: **2000**

الليسانس:

تخصص الليسانس: **تنظيم وإدارة وسياسي** الدرجة/سنة التخرج: **2004**

الماستر:

تخصص الماستر: **إدارة محلية** الدرجة/سنة التخرج: **2012**

المعدل الترتيبي للماستر: (المعدل العام)

الوضعية المهنية:

موظف: عاطل عن العمل:

في حالة موظف:

وظيفة عمومي: قطاع خاص:

المصلحة المستخدمة: **بلدية العناصر اسم المؤسسة / الشركة:**

الرتبة في العمل: **ملاح الإدارة الإقليمية**

الصيغة:

موظف دائم: موظف في إطار عقود: نوع العقد:

امضاء الطالب





شكر و عرفان

الحمد لله حمدا كثيرا على وافر نعمه و توفيقه

الحمد لله الذي فتح لي باباً واسعاً لمواصلة مسيرة

التعلم ، كما لا يسعني إلا أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى

الدكتور جمال الدين بن عمير الذي وافق على

الإشراف على هذا العمل دون أن ننسي كل

الأساتذة و الإداريين في قسم العلوم السياسية و

العلاقات الدولية بجامعة المسيلة على ما قدموه لنا

من تأطير و دعم



إهداء

إلى والدي الكريم و أمي الغالية، إلى زوجتي و
أبنائي تسبيح، سراج الدين ، صهيب

إلى ...

كل شيوخ الأمة العربية و الإسلامية
مجتمعين جميعهم في روح الشهيد الشيخ

أحمد ياسين

إلى كل أطفال الأمة العربية و الإسلامية
مجتمعين جميعهم في روح الشهيد الطفل

محمد الدرّة...

الخطة

مقدمة

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية، الإستقلالية المالية والجباية المحلية

المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية.

المطلب الثاني: نشأة الجماعات المحلية في الجزائر

المطلب الثالث: تطور الجماعات المحلية بعد الاستقلال

المطلب الرابع: التنظيم الإداري المحلي في الجزائر

المبحث الثاني: ماهية الاستقلالية المالية وعلاقتها بالجماعات المحلية

المطلب الأول: مفهوم الاستقلالية المالية

المطلب الثاني: أسس الاستقلالية المالية و عناصرها:

المطلب الثالث: الاستقلالية المالية و علاقتها بالجماعات المحلية

المطلب الرابع: الإصلاحات المالية للجماعات المحلية

المبحث الثالث: ماهية الجباية المحلية مبادئها، أهدافها و أسباب ضعفها و تدهورها

المطلب الأول: مفهوم و خصائص الجباية المحلية.

المطلب الثاني: خصائص الجباية المحلية

المطلب الثالث: أسباب ضعف و تدهور الجباية المحلية

المطلب الرابع: عيوب الإدارة الجبائية

الفصل الثاني: آليات و تحديات تحقيق مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر

المبحث الأول: تدعيم وسائل التمويل التقليدية للجماعات المحلية

المطلب الأول: تامين الموارد المالية للجماعات المحلية.

المطلب الثاني: تشجيع الاستثمار المحلي

المبحث الثاني : التحول لوسائل التمويل الجديدة عن طريق تفويض المرفق العام

المطلب الأول : مفهوم تفويض التسيير للمرفق العام

المطلب الثاني : أنواع تفويض المرفق العام المحلي و مساهمتها في تمويل الجماعات المحلية.

المبحث الثالث : صور و أشكال تفويض المرافق العامة

المطلب الأول : العقود

المبحث الثاني : مساهمة عقود التفويض في تمويل الجماعات المحلية

خاتمة

مقدمة

المقدمة:

ضمانا لتفريغ الحكومة المركزية للأمر السياسي الهامة ، وتحقيقا لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم إن الجماعات المحلية تعتبر جزءا لا يتجزأ من الدولة إذ أنها تعتبر تابعة لها بالرغم من وجود ما يعرف باللامركزية الإقليمية ، والتي تقوم أساسا لمصلحة أشخاص إداريين لهم امتداد إقليمي كالولاية والبلدية أي بما معناه منح أو الاعتراف بالشخصية المعنوية الاعتبارية لتقسيم إقليمي مع ما يتبع ذلك من حق امتلاك ذمة مالية متميزة عن ذمة الدولة ، وكذلك بميزانية مستقلة وبممارسة امتيازات السلطة العامة لتنظيم الدولة يفرض عليها تقسيمها إلى أقاليم ولاية و بلدية وذلك أن أسلوب النظام المركزي مجرد وسيلة فنية وقانونية إدارية لتفتيت وتوزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية فقط بين السلطات المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية ضمن نطاق مبدأ وحدة الدولة الدستورية والسياسية وهذا كله من أجل تسهيل عملية التوزيع العادل للثروات والخدمة الحسنة ، وتوفير الخدمات للمواطنين على الوجه الحسن وقد كانت اللامركزية ولا تزال مطلبا حيويا لدى كافة الشعوب ، فهي تعني في أبسط معانيها اختصار المسافة وردم الهوة بين المواطن ومراكز القرار، أي تقصير الظل الإداري بحيث تكون الحكومة ممثلة في المجالس المنتخبة قريبة من هذا المواطن وعلى أهبة الاستعداد للاستجابة لمطالبه من جهة .

كما تعني أيضا إتاحة الفرصة لمشاركته الفاعلة في صنع واتخاذ القرارات التي تتعلق بشأنه الذاتي المحلي من جهة أخرى ، بدلا مما هو سائد في الأنظمة التي تطبق نسقا مركزيا يركز كافة السلطات والقرارات مهما صغر شأنها في المركز وعاصمة الدولة فبالرجوع إلى البلدية التي تعد الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية، فهي تلعب دورا استراتيجيا في تلبية حاجيات المواطنين على أساس أنها الوحدة أو الجهاز الأقرب للمواطن كونه جهاز لا يفصله عنه آخر ، فهو على علاقة مباشرة به، أما بالنسبة للولاية فتعد وحدة إدارية من وحدات الدولة ، والدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، فقد أصبح من

الأمر المؤكدة أنه على الإدارة أن تلعب دورا أساسيا في تحقيق مصالح المواطنين وحتى تكون الإدارة بهذه الفعالية وتقوم بهذا الدور لا بد لها من آليات تقيدها وتحدد وظائفها واختصاصاتها.

أهمية الدراسة : إن الأهمية التي تكتسبها هذه الدراسة هي عملية وعلمية.

العلمية : تتمثل في اثر البحث العلمي في ميدان العلوم السياسية و الإدارية كما أن موضوع الحماية المحلية و الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في الجزائر يعد من الركائز الأساسية في تسيير الشأن العام المحلي الهادف إلى التكفل باحتياجات المواطنين و ما يحتاجه هذا الأخير من موارد مالية .

العملية: هي محاولة النظام السياسي خلق الثقة بينه وبين المواطن من خلال المؤسسات الإقليمية المباشرة و رغبته في توسيع و خلق إيرادات حديثة تماشى و الاستطلاعات المتزايدة لحاجيات الساكنة وتقديم أحسن الخدمات للمواطن وضمان ديمومة وسير المرافق العامة المحلية.

أسباب اختيار الموضوع:

أ/ ذاتية : تم اختيار موضوع الحماية المحلية كآلية لضمان الإستقلال المالي للجماعات الإقليمية في الجزائر بحكم مساري المهني في واحدة من المؤسسات الإقليمية (البلدية) و ما لاحظته من صعوبات مالية بحتة تحول دون التكفل الأمثل بانشغالات الساكنة. و محاولة البحث عن الحلقة المفقودة بين توفر الترسانة القانونية وصعوبة تطبيقها على أرض الواقع .

ب/ موضوعية : تم اختيار هذا الموضوع باعتباره من المواضيع الهامة كون الجماعات المحلية أو الإقليمية يحضى بعناية كبيرة في الفكر السياسي و القانوني و على اعتبار أنها من المؤسسات الأكثر قربا من المواطن في التعاملات اليومية. ولا يتأتى التكفل الأمثل بانشغالاته إلا بتوفير الأموال.

أدبيات الدراسة:

من أهم الدراسات السابقة التي تم الاعتماد عليها ما يلي:

- تم الإعتماد على كتاب للأستاذين: محمد محمود الطعمانة و سمير محمد عبد الوهاب بعنوان

" الحكم المحلي في الوطن العربي و اتجاهات التطوير " الصادر عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية بالأردن
سنة 2005

- كما تم الإعتماد على كتاب الإدارة المحلية دراسة مقارنة ، للأستاذ عبد الرزاق الشينخلي الصادر
بالأردن سنة 2001

- بالإضافة إلى كتاب تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة للأستاذة نادية ضريفي الصادر عن دار
بلقيس سنة 2010

كما تمت الإستعانة بمذكرة ماجستير لأحمد بالجيلالي تحت عنوان " إشكالية عجز ميزانية البلديات "
قسم تسيير المالية العامة كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير عن جامعة تلمسان
لسنة 2010 .

وكذا مذكرة ماجستير لياقوت قديد تحت عنوان الاستقلالية المالية للجماعات المحلية" دراسة حالة
ثلاث بلديات "تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية
عن جامعة ابو بكر بالقائد تلمسان، 2010-2011.
إشكالية الدراسة:

يشير موضوع الجباية المحلية كآلية لضمان الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في الجزائر العديد من
الإشكاليات البحثية من قبيل البحث تتمثل في:

هل يحقق نظام الجباية المحلية للجماعات الإقليمية في الجزائر الاستقلالية المحلية ؟

تندرج تحت الإشكالية جملة من الإشكاليات الفرعية التالية:

- ما هي الإستراتيجية المثلى التي تتبعها من اجل تغيير نظام الاستقلالية المالية
للجماعات المحلية ؟

- هل ما تملكه الجماعات المحلية في الجزائر من موارد مالية قادر على تحمل استقلالها
المالي أم على الدولة أن تتدخل لتمويلها ؟

- كيف يتم إصلاح نظام الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

حدود المشكلة:

الموضوعية: لقد تناولت هذه الدراسة مختلف الجوانب المتعلقة بالحماية المحلية ومدى تأثيرها على ضمان الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية.

المكانية: لقد تم اسقاط الجانب النظري في هذه الدراسة على الجزائر.

الزمنية: لقد تمت هذه الدراسة خلال الموسم الجامعي 2021-2022 وذلك ابتداء من شهر ماي إلى غاية شهر سبتمبر

فرضيات الدراسة :

الفرضية الأولى : الجماعات المحلية تسعى جاهدة في إطار الموارد المالية التي بحوزتها إلى القيام بالمهام الموكلة إليها.

الفرضية الثانية: الاستقلالية المالية تتطلب جهودا تتجاوز الإمكانيات المتاحة للجماعات المحلية.

الفرضية الثالثة: تحسين نوعية العلاقة بين الدولة و الجماعات المحلية لتحديد الاستقلال المالي الفعلي للجماعات المحلية على ارض الواقع ؟

الاطار المنهجي :

لقد اعتمدت في هذه الدراسة على مجموعة من المناهج بما يتماشى مع الموضوع وذلك كما يلي:

فاستخدمت المنهج الوصفي فيما يتعلق بعرض مختلف المفاهيم الخاصة بالجماعات المحلية و كذا الحماية المحلية ، كما اعتمدت على المنهج التاريخي في التطرق لمختلف المراحل التي مرت بها الجماعات المحلية والاستقلالية المالية .

أما المنهج التحليلي فقد ساعدني في تحليل مختلف المفاهيم المترابطة في البحث وكذا في التحليل والتعليق على التغيرات التي عرفتتها الجماعات المحلية خاصة في شقها الجبائي.

المقترح القانوني : استخدمت هذا المقترح من خلال الرجوع إلى النصوص القانونية و الدستورية المتعلقة الجماعات المحلية و المحددة لدورها المالي خاصة.

المقترح المؤسسي: لقد اعتمدت عليه في دراستي للجماعات المحلية باعتبارها مؤسسات و الهدف من ذلك هو معرفة تكوينها ومراحل تطورها، و وسائل عملها، و التنظيم الداخلي لها، و توزيع الأدوار فيها. و الغرض الأساسي هو اكتساب قدرة على تحديد فاعليتها، و قوة تأثيرها، و طبيعة التفاعلات القائمة بينها.

تفصيل الدراسة:

تقوم دراستنا بتناول موضوع الحماية المحلية كآلية لضمان الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في الجزائر حيث تم تقسيم الدراسة إلى فصلين:

الفصل الأول تم التطرق فيه إلى الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية، الإستقلالية المالية والحماية المحلية حيث قسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث تناولنا في المبحث الأول ماهية الجماعات المحلية من خلال مفهوم الإدارة المحلية ثم نشأة الجماعات المحلية في الجزائر فتطور الجماعات المحلية بعد الاستقلال وصولا للتنظيم الإداري المحلي في الجزائر.

أما في المبحث الثاني فقد تناولنا ماهية الاستقلالية المالية وعلاقتها بالجماعات المحلية من خلال دراسة مفهوم الاستقلالية المالية وكذا أسس الاستقلالية المالية و عناصرها وعلاقة هذه الأخيرة بالجماعات المحلية وكذلك الإصلاحات المالية للجماعات المحلية.

في المبحث الثالث تطرقنا فيه إلى ماهية الحماية المحلية، مبادئها، أهدافها و أسباب ضعفها و تدهورها من خلال مفهوم و خصائص الحماية المحلية و خصائصها وكذا أسباب ضعفها وتدهورها كما خصصنا مطلباً رابعاً للتطرق إلى عيوب الإدارة الجبائية.

أما في الفصل الثاني تناولنا فيه آليات و تحديات تحقيق مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر حيث قسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث . تناولنا في المبحث الأول تدعيم وسائل التمويل التقليدية للجماعات المحلية تبعا لثمين الموارد المالية للجماعات المحلية و تشجيع الاستثمار المحلي كواحد من الآليات التي تضمن ذلك.

أما المبحث الثاني الذي تطرقنا فيه إلى التحول لوسائل التمويل الجديدة عن طريق تفويض المرفق العام من خلال مفهوم تفويض التسيير للمرفق العام وصولاً إلى أنواع تفويض المرفق العام المحلي و مساهمتها في تمويل الجماعات المحلية.

و في المبحث الثالث تم التركيز فيه على صور و أشكال تفويض المرافق العامة من خلال العقود المبرمة على مستوى الجماعات المحلية و مدى مساهمتها في تمويل الجماعات المحلية.

تحديد المصطلحات:

الجماعات المحلية: تعد الجماعة المحلية وحدة جغرافية مقسمة في إقليم الدولة وهي عبارة عن هيئات مستقلة تتولى تسيير وتقديم خدمات عامة للمواطنين وتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي.

الاستقلالية المالية: يعني الحصول على الإستقلال المالي أن تكون في مجال معين من العمل لا يمكن لأي شخص التدخل فيه واتخاذ القرارات بموافقة أو بدون موافقة الآخرين و الذي يوفر في نفس الوقت نوعاً من الحرية .

الجباية المحلية: المقصود بها أن تكون للجماعات المحلية (الولايات والبلديات) نظام جباية مخصص ومنفصل عن النظام الجبائي للدولة.

صعوبات الدراسة:

يصاحب كل بحث أو عمل جملة من الصعوبات ومن بين الصعوبات التي واجهناها في هذا المجال :

- قلة المراجع المختصة في موضوع الجباية المحلية كآلية لضمان الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في الجزائر و خاصة الكتب العلمية.
- صعوبة فرز المادة القانونية عن المادة الإدارية المختصة بالجباية المحلية.
- صعوبة التنقل إلى المكتبات، الجامعات داخل وخارج الولاية للحصول على المصادر المختصة في هذا الموضوع بسبب جائحة كورونا كوفيد 19 .

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تبيان ما يمكن الاستفادة منه من خلال توضيح و شرح أهمية الجباية المحلية و ضرورة تدعيم وسائل التمويل التقليدية من جهة و كذا حتمية التحول و البحث عن وسائل تمويل جديدة لبلوغ الهدف الأسمى للجماعات الإقليمية ألا و هو التكفل بانشغالات المواطن .

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية، الإستقلالية المالية و الجباية المحلية

المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية

المبحث الثاني: ماهية الاستقلالية المالية وعلاقتها بالجماعات المحلية

المبحث الثالث: ماهية الجباية المحلية مبادئها، أهدافها و أسباب ضعفها و تدهورها

الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية، الإستقلالية المالية و الجباية المحلية

شهدت بداية القرن العشرين اتساعا كبيرا في نطاق العمل الحكومي فقد شمل نشاط الدولة قطاعات وميادين في الصناعة والتجارة و الزراعة و غيرها كانت مهامها مقصورة في السابق على القطاع الخاص ، فأخذت هذه الظاهرة تسود كثيرا في مجتمعات العالم على اختلاف إيديولوجياتها باعتبارها تدخلا ايجابيا غايته توفير الخدمات الضرورية للسكان وتنظيم النشاط الاقتصادي و توجيهه أو تحقيق العدالة في المجتمع.

فكان لزاما على الدول أن تأخذ بنظام الإدارة المحلية لتجتاز تلك العقبات وذلك بإعطاء الإدارة المحلية أي الجماعات المحلية كالولاية و البلدية في الجزائر مسؤولية تقديم بعض الخدمات للجمهور باستقلال نسبي عن السلطة المركزية ، و مشاركة الجمهور عن طريق ممثليهم في المجالس المحلية ، سواء في وضع السياسات المحلية المتعلقة بتقديم تلك الخدمات و في الإشراف على تنفيذها . وتحتاج الجماعات لتغطية الوظائف المتعددة التي تتولاها في مختلف الميادين التي تقدم فيها خدمات إلى موارد ذاتية ثابتة تضمن لها نجاح دورها في النهوض الاجتماعي و الثقافي والاقتصادي وكلما زادت هذه الموارد واستخدمت بعقلانية زادت فعالية الجماعات المحلية وأمكنها ذلك من تلبية حاجات السكان المتزايدة مما يؤدي إلى ممارسة اختصاصاتها على الوجه الكامل ، من خلال مدى مساهمة المواطن و مشاركته في تسيير شؤونه ، ومن خلال ملائمة التقسيم الإداري للظروف الاقتصادية والطاقات البشرية ، والموارد المالية اللازمة لتمويل نشاطاتها ، و الإدارة المحلية في الدول المعاصرة تتميز بالمزج بين أسلوب المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية.

المبحث الأول : ماهية الجماعات المحلية

تختلف الدول في أساليب الإدارة تبعاً لظروفها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعي والثقافية غير أنها لا تخرج في إتباعها عن أحد النظامين الإداريين المركزي و اللامركزي أو المزج بينهما ، و سوف نتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم الإدارة المحلية، وتحديد نشأة الجماعات المحلية في الجزائر، وتطورها بعد الاستقلال بالإضافة إلى الحديث عن التنظيم الإداري المحلي في الجزائر.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية.

الإدارة المحلية هي: حكم السكان المحليين أنفسهم يقيمون من بينهم ممثلين يقومون على مصالحهم ويدعمون شؤونهم¹، والإدارة المحلية في هذا الجانب تعد وسيلة جوهرية من وسائل تنمية المجتمع وهي في الوقت نفسه هدف أصيل من أهدافها ووجود مثل هذه الإدارة هو قمة في التنظيم لتلك المشاركة المحلية لأنها تجمع إليها جانب تقدير الحاجة المحلية وأدائها لها وإدراكها ووعيتها للأسباب التنظيمية والتنفيذية و الإمكانات العلمية التي تحقق بفضلها المطالب في كل وجودها.

يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنه أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تقوم بها من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة التي تقوم بها السلطة المركزية في الدولة أساسا بهدف تنمية مجتمعاتها وإشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيئات لرقابة السلطة المركزية. كما عرفها علماء الإدارة بأنها أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة أو هيئة محلية² تمثل الإدارة العامة على أن تستقل هذه الهيئات بموارد مالية ذاتية و ترتبط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون فالإدارة المحلية تقوم على استقلال الهيئة اللامركزية عن الهيئة المركزية من ناحية وخضوعها لقدر من الرقابة من طرف الهيئة المركزية من ناحية أخرى.

عرفت كذلك بأنها: الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية و المحلية بما يمكن الأجهزة المحلية من إدارة مرافقها بصورة مستقلة في إطار تنظيم قانوني³، كما أنها: نظام يتولى المهام التي تخولها له الحكومة المركزية والقانون المنظم له⁴، و عرفها فريق آخر بأنها: أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة و بين الهيئات الإدارية المحلية المنتخبة والمتخصصة على أساس إقليمي لتباشر ما يعهد به إليها من مسائل تخص مصالح السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية، فهناك مهام تختص بها السلطة المركزية ومهام أخرى تختص بها الهيئات المحلية حسب هذا النموذج مع تمتع السلطة المركزية بحق الرقابة و المتابعة و التعاون بين الهيئات المحلية و السلطة المركزية، و في هذا النموذج يتم توزيع صلاحيات اتخاذ القرارات المهمة بين السلطة المركزية و بين هيئات محلية أخرى غالبا ما تكون منتخبة وتحتفظ السلطة المركزية بحق الوصاية الإدارية وتمتع الوحدات الإدارية بحق المبادرة و

¹ محمد كامل البتريق ، منهج خدمة المجتمع نشأته وتطوره أساليبيه و خطواته ومبادئه ومنظماته، القاهرة : مكتبة القاهرة الحديثة ، دون سنة ، ص390

² أحمد رشيد ، نظم الحكم والإدارة المحلية المفاهيم العملية وحالات دراسية ، القاهرة : دار المعارف القاهرة ، 1977 ، ص 152

³ سمير محمد عبد الوهاب ، مقدمة في نظم الإدارة الحلية ، القاهرة : مكتبة الاقتصاد و العلوم السياسية ، 1996 ، ص 71

⁴ عبد المطلب عبد الحميد ، التمويل المحلي و التنمية المحلية ، القاهرة : دار الجامعية للنشر ، 2001 ، ص40

الشخصية القانونية المستقلة وحسب هذا النموذج تتحقق درجة من المشاركة للوحدات المحلية عن طريق انتخاب ممثلها ويتوقف نوع التقسيم الإداري للإقليم الإداري للدولة على هدف الدولة من نظام الإدارة المحلية و على الظروف البيئية السائدة في تلك الدولة ، و توجد عوامل أخرى تكون موضع الاعتبار دائما عند تقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية من بينها تجانس المجتمعات المحلية و القوة المالية أي قدرة الوحدة المحلية(الولاية أو البلدية) على الحصول الموارد المالية تكفي لتغطية الجانب الأكبر من مصروفاتها حتى تستطيع الاضطلاع باختصاصاتها بكفاية، ويتم هذا بأداء الضرائب والرسوم من السكان لسلطة الوحدة المحلية، و من العوامل المحددة لتقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية هي توافر العمالة الفنية و المهنية بالقدر المطلوب ووجود عنصر المشاركة الشعبية ووجود أوعية الخدمات التي تدخل في نطاق الوحدة المحلية.¹

إن الإدارة المحلية تمثل صورة من صور اللامركزية الإدارية و نظام الجماعات المحلية وهذه المنظمات تنتقل إليها بعض السلطات و صلاحيات الأجهزة الحكومية في المجال التنفيذي فحسب ،فليس لهذه المنظمات صلاحيات التشريع .فهذه المنظمات تتمتع بقدر من الاستقلال التنظيمي و الإداري و المالي في مجال التنفيذ في الحدود الإقليمية الخاصة، التي تمثل نطاق اختصاصها.

إن تطبيق أسلوب الإدارة المحلية في دولة ما يهدف إلى تحقيق عدة أهداف التي تحدد أساليب تشكيل نظم الإدارة المحلية و هياكل بناءها، لان تشكيل النظام لا يعدو أن يكون وسيلة لتحقيق الأهداف المرجوة التي اقتضت تطبيقه ، و من جملة أهداف الإدارة المحلية نذكر ما يلي:

أولا : الأهداف السياسية :

ترتبط بمقومات الإدارة المحلية و المتمثلة أساسا في مبدأ الانتخاب لرؤساء المجالس المحلية و أنماط العمل السياسي الذي يتبع هذا المبدأ، و في إطار تلك الأهداف يمكن ذكر الأهداف الفرعية التالية:

*التعددية:

يقصد بالتعددية توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات و المصالح المتنوعة وتكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق ووضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات والمصالح التنافسية، وتعتبر المجالس المحلية من بين أهم الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية اختصاصاتها و سلطاتها ، فالتعددية في صنع القرارات تتيح للوحدات المحلية نفوذا قويا في المشاركة في صنع السياسات في ميادين مهمة كالتعليم و الصحة و الإسكان و الثقافة و الأمن و غيرها.

¹ غريب محمد السيد أحمد ، مدخل إلى دراسة الجماعات الاجتماعية ، القاهرة : دار المعرفة الجامعية الإسكندرية ، 1993 ، ص4

*الديمقراطية

تعتبر الديمقراطية أحد الأهداف الرئيسية التي يسعى إلى تحقيقها نظام الإدارة المحلية ، تلك الديمقراطية التي تتمثل في حرية المجتمعات المحلية في انتخاب مجالسها المحلية و لعل ممارسة الديمقراطية على هذا على النحو تساعد تحقيق ما يلي :¹

● إن ممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي تدفع المواطن إلى الاهتمام بالشؤون العامة و توثيق صلته بالحكومة، كما أن تلك الممارسة تنمي الشعور لدى الأفراد بالدور الذي يؤديه اتجاه محلياتهم و هذا الشعور من شأنه أن يرفع كرامتهم ويزيد في تحسسيهم بحقوقهم الوطنية و واجباتهم القومية كما تسمح الإدارة المحلية بتحقيق التنمية السياسية من خلال تقوية الفهم السياسي لدى المواطن و تمكينه من التمييز بين الشعارات و البرامج الممكنة لاختيار التكافؤ منها و مناقشة القضايا المهمة مثل إيرادات، نفقات، الميزانية المحلية و التخطيط المستقبلي. تتيح فرصة التدريب القيادات وإعدادها لشغل مناصب سياسية أعلى في المجالين التشريعي و التنفيذي على مستوى القومي.²

كما أن نظام الإدارة المحلية يعزز الديمقراطية و المشاركة من خلال الاختيار الحر لممثلي السكان على المستوى المحلي عن طريق الانتخابات ، بما يكرس مبدأ حكم الناس لأنفسهم و تدريب السكان المحليين مما يكسبهم خبرة في إدارة الشأن العام، مما يؤدي إلى تعزيز الوحدة الوطنية و تحقيق التكامل القومي و يحد من احتكار جهات سياسية معينة للعمل السياسي و تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة.³

ثانيا: الأهداف الإدارية :

إن تطبيق اللامركزية في اتخاذ القرارات في الشؤون المحلية يحقق السرعة و الدقة و الكفاءة في الاستجابة لمتطلبات و احتياجات السكان المحليين بما يحقق الكفاءة في تزويد المناطق و الأقاليم بالخدمات العامة لأنه بخلاف النمط المركزي في الإدارة فهو يتميز بخاصية الحساسية أي تأثره بأداء وانتقادات السكان المحليين ويمكن تلخيص الأهداف الإدارية للإدارة المحلية فيما يلي :

● النهوض بمستوى الخدمات و أدائها في المجتمعات المحلية.

¹ عبد الرازق الشبخلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة ، ط 1 ، الأردن 2001 : ، ص2

² أحمد بالجيلالي، " إشكالية عجز ميزانية البلديات " ، مذكرة ماجستير ، قسم تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير ، جامعة تلمسان ، 2010 ص20

³ محمد محمود الطعامة و سمير محمد عبد الوهاب ، الحكم المحلي في الوطن العربي و اتجاهات التطوير ، الأردن : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2005 ص ص16 15

- التخفيف من أعباء الأجهزة الإدارية المركزية و الحد من ظاهرة التضخم التي منيت بها تنظيمات الأجهزة الإدارية في ظل الأسلوب المركزي.
 - إتاحة فرص تجريب نظم إدارية مختلفة على مستوى ضيق و محدود لبحث مدى إمكانية تعميمها في ضوء النتائج في دائرة الدولة المتسعة.¹
- كما أنها تساهم في تحقيق الكفاءة الإدارية خاصة في النواحي الاقتصادية الملحة و التي غالبا ما تكون على جدول أولويات الشأن المحلي، و القضاء على بيروقراطية الإدارات المركزية الحكومية، و خلق جو من التنافس بين مختلف الجماعات المحلية و استفادتها من تجارب بعضها البعض.

ثالثا: الأهداف الاجتماعية

- يمثل نظام الإدارة المحلية فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية نذكر منها:
- تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية، بما يتفق مع ظروفهم، وأولوياتهم، حيث إن وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية اجتماعية اتجاه المواطنين، إذ لا بد أن ينعكس ذلك على زيادة المستوى الاقتصادي و الاجتماعي لهم و ارتفاع مستوى الصحة و التعليم و الحد من تلوث البيئة، و الحصول على الخدمات المحلية بيسير وسهولة.
 - شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهميته في التأثير على صناعة و تنفيذ القرارات المحلية مما يعزز ثقته بنفسه، و يزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه، و هي خطوات أولى نحو تطوير روح المواطنة الحرة.²
- كما تساهم الجماعات المحلية في ربط الحكومة المركزية بقاعدتها الشعبية، و هو ما ينعكس إيجابا على السكان المحليين و تلبية حاجاتهم الاقتصادية، كما تساهم في ترسيخ الثقة في المواطن و احترام رغباته في المشاركة في إدارة الشأن العام، كما تنمية الإحساس بالانتماء للوطن لدى المواطنين.
- و يمكن القول أنه يقتضي لدراسة ماهية نظم الإدارة المحلية أن نميزه عن النظم القانونية المتشابهة مثل نظام الحكم المحلي³ ، ونظام عدم التركيز الإداري.
- 1/ **الحكم المحلي:** تعددت الآراء فهناك من يرى أن الإدارة المحلية أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية بينما الحكم هو أسلوب من أساليب اللامركزية سياسية.

¹ خالد ممدوح ، البلديات و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة ، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية ، 2009 ، ص 27

² أحمد بالجبلاي ، مرجع سابق الذكر ، ص 21

³ مصطفى عبد الله أبو القاسم خشير، مبادئ علم الإدارة ، ليبيا : الجامعة المفتوحة طرابلس ، 2002 ، ص 324

وهناك من اعتبر أن الإدارة المحلية تشكل أول خطوة نحو طريق الحكم المحلي و بالتالي هي مرحلة ضرورية يتطلب المرور عليها للوصول غالى تحقيق حكم محلي .

وهناك فريق ثالث يرى أن هذين المصطلحين مترادفين وهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى أو حتى داخل الدولة الواحدة.

بعد التعرض لهذه الآراء نرى أنه لا بد من التفرقة بين هذين المفهومين و هناك فروق شكلية وفروق موضوعية بين منظمات الإدارة المحلية ومنظمات الحكم المحلي، و تتمثل الفروق الشكلية في نوع السلطات المخولة لكل منها ، فنظام الحكم المحلي يتميز بوجود سلطات ثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في كل وحدة إدارية أما نظام الإدارة المحلية فننحصر سلطاتها في الجوانب التنفيذية أو الإدارية و المالية بينما تختص السلطة المركزية في الدولة بالسلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية) أما فيما يخص الفروق الموضوعية فنقصد بـهـي مدى التباين الموجود ما بين مكونات كل من النظامين فنظرا لاختصاصاته المحلية يعد نظام الحكم المحلي دولة داخل دولة أما نظام الإدارة المحلية فيجسد تقسيما جغرافيا معينا لأقاليم الدولة، واختصاصات منظمات الحكم المحلي هي بعد التعرض لهذه الآراء نرى أنه لا بد من التفرقة بين هذين المفهومين و هناك فروق شكلية وفروق موضوعية بين منظمات الإدارة المحلية ومنظمات الحكم المحلي¹، و تتمثل الفروق الشكلية في نوع السلطات المخولة لكل منها ، فنظام الحكم المحلي يتميز بوجود سلطات ثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في كل وحدة إدارية أما نظام الإدارة المحلية فننحصر سلطاتها في الجوانب التنفيذية أو الإدارية و المالية بينما تختص السلطة المركزية في الدولة بالسلطات الثلاث أما فيما يخص الفروق الموضوعية فنقصد بها مدى التباين الموجود ما بين مكونات كل من النظامين فنظرا لاختصاصاته المحلية يعد نظام الحكم المحلي دولة داخل دولة أما نظام الإدارة المحلية فيجسد تقسيما جغرافيا معينا لأقاليم الدولة، واختصاصات منظمات الحكم المحلي هي مستمدة من الدستور الفدرالي مباشرة مثل (الوم أ .الاتحاد السوفيتي . كندا. الهند) حيث تنقسم الدولة إلى دويلات لها دستورها بينما تستمد منظمات الإدارة المحلية سلطاتها من الحكومة المركزية مثل (الجزائر.فرنسا...) فيما يخص رقابة الحكومة الفدرالية ضيقة النطاق ومحدود وهي تقتصر على العمل داخل الحدود التي تعتمد عليها قوانين النظام الفدرالي.

أما فيما يخص منظمات الإدارة المحلية فان الرقابة المركزية غير مقيدة بأي دستور، والسلطة المركزة صاحبة القرار.

¹ محمد وليد العبادي ، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية ، عمان : مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 1998 ، ص 03

2/نظام عدم التركيز : الإداري:عدم التركيز الإداري قد يكون مقدمة للامركزية الإدارية الإقليمية أو المحلية¹ لأنه يخفف العبء على السلطة المركزية بالعاصمة و يحقق السرعة المطلوبة في المسائل التي تهم الجمهور واختلاط مفهوم أسلوب عدم التركيز بنظام الإدارة المحلية لا يعني جعلها صورتان لنظام قانوني فإتباع أسلوب عدم التركيز بتمكين القيادات التنفيذية التالية لمستوى الوزراء في الأقاليم من اتخاذ القرار لا يترتب عليه استقلال هذه القيادات و هذا هو جوهر التمييز بين أسلوب عدم التركيز و نظام الإدارة المحلية (يعرف بالمركزية أو النسبية البسيطة)² في صورة عدم التركيز الإداري يتم توزيع الاختصاصات فيما بين السلطة المركزية في العاصمة و فروعها في الأقاليم و ذلك يكون في إطار سلطة واحدة هي السلطة المركزية،أما في النظام الإدارة المحلية فان تحديد الصلاحيات يكون مرجعه إلى إدارة الشروع الذي منح الهيئات المحلية الشخصية المعنوية لتأكيد استقلالها عن السلطة المركزية.

المطلب الثاني: نشأة الجماعات المحلية في الجزائر

بعد تراجع نظام القبلي في أداء وظائفه الأساسية في كثير من التجمعات السكانية، نشأت الدولة لتقوم بإدارة جميع المرافق المهمة، كالدفاع عن الدولة من الخارج وحماية أمنها من الداخل وإقامة العدل بين الناس و إشباع الحاجات وتوفير الخدمات ثم تركت الأفراد يقومون بإدارة باقي صور النشاط الاقتصادي: ولكن بمرور الزمن اتسعت وظائف الدولة وشملت أوجه الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية كافة، وأبرزت الثورة الصناعية خلال القرن 18 حاجة الدولة للتخطيط ووضع برامج التنمية عن طريق تدعيم الجهاز الإداري للدولة بما يمكنها من أداء المسؤوليات التي تقدمها، ورغم ذلك أصيب الجهاز الإداري الحكومي بالترهل مما أجبره على إسناد جانب من المهام إلى هيئات محلية تمثلهم في أقاليم الدولة³ ومنذ النصف الثاني من القرن 20 اتجهت الدول المتقدمة والنامية نحو الأخذ بنظم الحكم المحلي و نظم الإدارة المحلية نتيجة لعدة متغيرات حدثت في العالم في القرن 20 كما ظهرت فلسفات وأساليب جديدة دفعت الحكومات إلى الاتجاه ناحية الحكم المحلي أو الإدارة المحلية و مع استقلال الدول النامية من الاستعمار الغربي قامت الحكومات بتطبيق سياسات الإصلاح الاقتصادي بهدف التخلص من كل أشكال الحكم ونظم الإدارة التي فرضها عليها الاستعمار و التخلص من التبعية الإدارية و تخفيف العبء على السلطة المركزية، و الجزائر من بين هذه الدول و ذلك بإصلاح نظام الجماعات المحلية والذي اعتبرت قضية ذات أولوية من خلال إصدار قانون البلدية في 1967 و قانون الولاية في 1969 والهدف

¹ جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية الجزائر، ط 2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1982، ص 15

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 1، الجزائر: دار الريحانة، دت ن، ص 72

³ أمين ساعاتي، أصول الإدارة العامة، القاهرة: دار الفكر العربي، 2008، ص 18

منها إعادة تحديد الوحدات الإدارية للجزائر ومهامها الاقتصادية والاجتماعية و إتاحة قدر أكبر من اللامركزية، أي إعطاء القيمة الحقيقية لمؤسسة البلدية وهذا من خلال ميثاق 1966 و مع ظهور فكرة أن الدولة خادمة وليست حاكمة أي خادمة للمجتمعات وليس فقط حراستها. وينبغي أن تشبع حاجات المواطنين و تطلعاتهم و توفير الرخاء للمجتمع وتحقيق الرفاهية للعيش الكريم، ويمكن القول أنه مع تطور بعض المفاهيم بين الدول المتقدمة و النامية ومحاربة الحكم الفردي و طالبت الدول المتقدمة بذلك أي بحكم الشعب من الشعب ومع تطور هذه المفاهيم ازداد توجه الدول إلى اللامركزية وبالتالي الأخذ بمبادئ الحكم المحلي الذي أعطى للمقاطعات أو الولايات أو المناطق الكثير من الاستقلالية، و من أهم الأفكار التي يمكن استخلاصها و تعد من الأسباب التي أدت إلى نشوء الجماعات المحلية و من بينها ما يلي:

- ازدياد وظائف الدولة من الدفاع والأمن الداخلي والعدل وأصبحت الدولة الحديثة تتدخل في ميادين كثيرة تحقيقا للأهداف الاجتماعية والاقتصادية و لرخاء و رفاهية المجتمع ، ومن هذا ظهرت فكرة هيئات محلية تتولى بعض الوظائف بالإضافة إلى ذلك فكرة تقسيم العمل فبعض الخدمات تقوم بها الحكومة المركزية وهناك خدمات محلية تتولاها الإدارة المحلية التي أصبحت ضرورة تقتضيها لاتساع أعمال الإدارة المركزية الحكومية.¹
- تنوع أساليب الإدارة المحلية تبعا للظروف المحلية: فالإدارة المركزية عندما تقوم بأداء الخدمات تضع أنماطا متشابهة و أساليب تطبق على كافة المواطنين و في جميع أنحاء القطر، والأمر يختلف كليا بالنسبة للخدمات المحلية فالتفاوت بين المناطق الجغرافية في الوطن الواحد يتطلب تباينا واختلاف في الأساليب و الطرق المتبعة لأداء الخدمات فإجراء الوقاية الصحية تختلف من مدينة حدودية إلى مدينة داخلية، و نظام الإدارة المحلية يحقق أداء الخدمات بطريقة تتلاءم مع البيئة المحلية لكل وحدة إدارية وجغرافية ومع طبيعة ورغبات السكان المحليين تختلف من منطقة إلى أخرى .
- الإدارة المحلية أكثر معرفة للحاجات المحلية : وذلك بإشراك أكبر عدد ممكن من السكان المحليين في إدارة وتنظيم شؤونهم المحلية بصفتهم يكونون أكثر تفهما للحاجات و الرغبات و المشاكل المحلية ، وهذا ما جاءت به المادة 05 من قانون الانتخاب رقم 97-07.
- أن يكون المترشح لانتخابات المجالس البلدية مسجل بالقائمة الانتخابية لتلك البلدية.²

¹ عبد الرزاق الشخيلي ، مرجع سابق الذكر، ص ص 20-21

² المادة 05 من قانون الانتخاب 07/97 المؤرخ في سنة 1997 ، الجريدة الرسمية عدد 49، 1997، الجزائر.

- التدريب على أساليب إدارة الجماعة المحلية :فنظام الإدارة المحلية يساعد على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة وتدريبهم على أساليب الحياة النيابية عن طريق إيجاد مجالس محلية منتخبة من السكان المحليين ،ويساعد على تنمية و تجسيد مبدأ المشاركة في تسيير المصالح المحلية و يزيد من إشرافهم بحقوقهم الوطنية وتكليفهم القومية¹.
- تكفل الوحدة الإدارية من الضرائب المحلية لمرفقهم،سيتم صرفه على هذه المرافق بالذات و في ذلك تحقيقا لمبدأ العدالة² الاجتماعية و هي تساوي المواطنين في دفع الضريبة و الاستفادة منها فيما بعد وظهر هذا في إعداد قانون البلدية الجديد و تم الأخذ به بإعادة النظر في الجباية المحلية.
- تبسيط الإجراءات و القضاء على الروتين : وجود الهيئات المحلية والتي تمارس الكثير من الشؤون الخاصة بالسكان المحليين تساعد على تبسيط الإجراءات و القضاء على الروتين الإداري وبذلك تحل المشاكل المحلية محليا بدلا من الرجوع إلى الحكومة المركزية في العاصمة و في ذلك اقتصاد الوقت و الجهد و المال.

المطلب الثالث :تطور الجماعات المحلية بعد الاستقلال

شهد التنظيم الإداري الجزائري أزمة خانقة غداة الاستقلال بفعل مغادرة الفرنسيين ونزوح الإطارات إلى بلدهم الام من جهة وانعدام الإطارات الجزائرية القادرة على ضمان استمرارية المرفق العمومي سواء في البلديات وعلى مستوى الولايات التي كانت تسمى العمالات من جهة أخرى ونتيجة لذلك عمدت الجزائر إلى القيام بإصلاحات شاملة للإدارة المحلية.

أولا :الإدارة المحلية الجزائرية عام 1967:

مع إصدارها قانون البلدية تبعها مباشرة إنشاء قانون الولاية بإصدار الأمر 38/69 المؤرخ في 28 ماي 1960، المتضمن قانون الولاية وانتخابات المجالس الشعبية الولاية المتضمنة في نفس العام فأوكلت بعدها مهام جديدة للولاية والبلدية ومنحت صلاحيات أوسع بغية التكفل الأمثل لمشاكل الساكنة وكانت إجراءات مرفقة جاءت لتعزز هذا الإصلاح وشملت ما يلي:

- 1- إدخال ميزانية جديدة للولايات و البلديات التي أدت إلى وضع نظام مالي ومحاسبي.
- 2- إنشاء صندوق جماعي للجماعات المحلية يتمثل دوره الأساسي في مساعدة الجماعات المحلية.

¹ محمد عبد الله العربي ،" دور الإدارة المحلية في تطوير المجتمع المدني اقتصاديا واجتماعيا"، القاهرة : المجلة العلوم الدارية ، عدد 01 ، بدون دار نشر، 1967 ، ص46 .

² الصالح ساكري ،"المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية" ، دراسة ميدانية بولاية باتنة ثلاث بلديات (باتنة ، فسديس ، عين التوتة) ، باتنة : مذكرة لنيل شهادة ماجستير في علم الاجتماع تنظيم و عمل ، 2008/2007، ص 175 .

3- خلق نظام من أجل توزيع عادل للأموال يمكن بواسطتها للجماعات المحلية الفقيرة ان تستفيد من موارد غير جبائية.

4- الاقتطاع الإجباري من مداخيل التسيير مبلغ يخصص لتغطية التجهيز والاستثمار للبلديات والولايات و المغزى من هذا الإصلاح هو تمكين الجماعات المحلية من الاستقلالية في المجال المالي ومنحها الوسائل المادية والبشرية ومسؤولية تكملة تطوير إقليمها تكملة لمجهود الدولة.¹ وقد أجريت تعديلات في عدد من البلديات على التوالي في سنتي 1969 - 1971 حيث وفي سنة 1963، ورثت الجزائر بنيات إدارية لم تكن قادرة على التأقلم مع المضمون الجديد لها بعد الثورة التحريرية، ما استدعى إلى تخفيض عدد البلديات من 1535 بلدية إلى 676 ، أما في سنة 1971 فقد تم إجراء تصحيح طفيف لهذه البلديات حيث استحدثت خمسة عشر (15) بلدية ، مما رفع عددها الإجمالي إلى 691 بلدية، وبالمقابل وعقب التدعيم الحاصل في مجال الإصلاح الإداري الذي مس المجال المحاسبي، المالي، القوانين الجديدة للمال... الخ، تعين للمشرع أنه من الملائم تنويع ذلك بإعادة النظر في عدد بيانات جميع ولايات الوطن.

لذلك تم رفع عدد الولايات من 16 إلى 31 ولاية، في حين انتقل عدد الدوائر من 91 إلى 160 دائرة . كما نص دستور الجزائر الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، على أن المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية، وان البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والاجتماعية والثقافية القاعدية، كما جعل من اتخاذ أي تنظيم إقليمي وتقسيم إداري للبلاد من اختصاص القانون. وبذلك يكون قد توافقت مع نص عليه المشرع في الميثاق الصادر في 05 جويلية 1976 الذي بين في بابه الثاني من المحور الثاني، النقطة الخامسة مع المصدر الثاني على طبيعة النظام الإداري الذي انتهجته الجزائر، حيث نص على أن الدولة الجزائرية قد اتخذت من اللامركزية أساس لتطويرها وتنظيمها، ووسيلة تزيل العراقيل الإدارية وتوسعى لجعل غاية الأجهزة التنفيذية القادمة، تحقيق الفعالية وتقريب الإدارة من المواطن وتمكين الجماهير من المشاركة الشعبية من حل مشاكلها بنفسها.

ثم نظام للتقسيمات الإدارية هو ذلك الذي صدر عام 1984 إذ تضمن تقسيم البلاد إلى 48 ولاية وكل ولاية مقسمة إلى دوائر يبلغ عددها الإجمالي 583 دائرة وكل دائرة مقسمة الى بلديات بلغ عددها الإجمالي 1541 للبلدية.

¹ باقوت قديد، : الاستقلالية المالية للجماعات المحلية" دراسة حالة ثلاث بلديات"، مذكرة ماجستير ، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة ابو بكر بالفايد تلمسان، 2010-2011، ص 88.

وآخر نظام للتقسيم الإداري هو ما تصممه قانون التنظيم الإقليمي الجديد الصادر بالجريدة الرسمية في عددها الأخير لسنة 2019 المتضمن ترقية 10 مقاطعات إدارية المنشأة على مستوى الجنوب والموزعة على 8 ولايات إلى ولايات كاملة الصلاحية حيث يتعلق الأمر بولايات كل من تيميمون، برج باجي مختار، أولاد جلال، بني عباس، إن صالح، عين قزام، تقرت، جانت، المغير والمنيعه. وتشير المادة الثالثة من نفس القانون الصادر في تاريخ 14 ربيع الثاني عام 1441 الموافق لـ 11 ديسمبر 2019 إلى أن "التنظيم الإقليمي الجديد للبلاد يتشكل من 58 ولاية و1541 بلدية."

وتشير المواد من 52 مكرر إلى 52 مكرر 9 من نفس القانون إلى أن ولاية تيميمون تتشكل من 10 بلديات وبرج باجي مختار من بلديتين اثنتين وأولاد جلال من 6 بلديات وبني عباس من 10 بلديات وإن صالح من 3 بلديات وإن قزام من بلديتين اثنتين وتوقرت من 14 بلدية وجانت من بلديتين اثنتين والمغير من 8 بلديات والمنيعه من 3 بلديات.

وتنص المادة 53 على "تحويل الصلاحيات الممارسة سابقا من طرف ولاية على جزء من إقليمها إلى الولاية التي ألحقت بها حديثا حيث يتم هذا التحويل لصالح الأجهزة المداولة والتنفيذية للولاية المنشأة حديثا".¹

المطلب الرابع : التنظيم الإداري المحلي في الجزائر

تأخذ معظم الدول على اختلاف أنظمتها السياسية بنظام الإدارة المحلية حيث أصبح من مظاهر الدولة الحديثة و قد أخذت معظم الدول تتبع أسلوب اللامركزية المرفقية و الإقليمية ممثلة في الإدارة المحلية، "البلدية و الولاية" باعتبارها أهم تطبيق لنظرية اللامركزية الإدارية. فمع ازدياد وظائف و مهام السلطة المركزية أسندت مهمة إدارة المرافق المحلية إلى سلطات محلية منتخبة تمثلت في الولاية و البلدية أو ما يطلق عليه بالجماعات المحلية.

¹ ياقوت قديد، المرجع السابق، ص 90

نظام الجماعات المحلية في الإدارة الجزائرية:

تعتبر الجماعات المحلية شخصيات معنوية تمثيلية مثل البلدية و الولاية أو المصالح اللامركزية كالمديريات القطاعية التي تتكفل بتسيير و تطوير قطاع معين كالبناء السكن والصحة و التربية والنقل والاتصالات، كما أن هذه المصالح امتداد للسلطة المركزية على المستوى المحلي.¹

1- الولاية: إن الولاية هي وحدة و مجموعة إدارية لا مركزية و إقليمية و جغرافية منحت الاستقلالية والشخصية المعنوية كما منحت أيضا قسطا من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي بالأساس وليس على أساس فني أو موضوعي. تعد الولاية همزة وصل بين الحاجات و المصالح و المقتضيات المنجزة عن مصالح الدولة ككل و احتياجات المصلحة العامة في الدولة.² كما تعتبر الولاية مقاطعة متميزة وتتمتع بمكانة خاصة في النظام المؤسساتي للدولة، و هي عماد تدخل هذه الأخيرة في مختلف مجالات الحياة المحلية. و الولاية هي "المؤسسة الوعاء" التي تلتقي فيها السلطة اللامركزية والسلطة المركزية ومن ثم التمايز والفعالية، التي تجعل من الولاية أنجع مراكز القرار التي تستجيب لانشغالات المواطن وتحقق الانجاز الفعلي لمشاريع الدولة، والولاية تجمع الفاعلين التاليين، المجلس الشعبي لولائي، والوالي والمجلس التنفيذي.³

2- البلدية: البلدية عبارة عن جهاز تخطيطي له صلاحيات تنفيذية لمشروعات تنموية، كما أنه أداة تحريك المجتمع بالإضافة إلى توفير البيئة الصحية التي تساعد المواطنين على استثمار مواردهم و طاقاتهم للمشاركة في العملية التنموية في المدى القصير وعلى المدى الطويل.⁴ فالملحوظ من خلال هذا التعريف أن البلدية في عصرنا الحالي أصبحت تقوم بمهام جسيمة، لاسيما في المجال التنمية المحلية كأعمال التخطيط و إجراءات التنمية، كما أنها تشكل المكان المناسب الذي يمكن للمواطنين، من خلال مشاركة الدولة معها في تحقيق أهداف التنمية ببلديتهم.

¹ عبد الحميد قرفي، الإدارة الجزائرية مقارنة سيولوجية، الجزائر، دار الفجر للنشر و التوزيع، 2008 ص 72

² عمار عوايدي، القانون الإداري، ط3، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005 ص . 252

³ عبد الحميد قرفي، الإدارة الجزائري مقارنة سيولوجية، مرجع سابق، ص 81

⁴ اسحاق يعقوب القطب، " التطوير الإداري للمدن العربية"، مجلة المدينة العربية، الكويت، العدد 10 أكتوبر، 1983، ص 9.

فالببلدية في الجزائر و في معظم الدول الأخرى هي أقرب الهيئات الرسمية إلى المواطنين، حيث تعايش مشاكلهم اليومية و تعمل على تلبية حاجاتهم الاجتماعية و الاقتصادية... الخ و في إطار الصلاحيات والاختصاصات التي يخولها لها القانون.

تدار البلدية في الجزائر من طرف المجلس الشعبي البلدي و رئيسه، الذي يمثل الهيئة الشعبية التي تسهر على السير الحسن لشؤون البلدية. هناك مبادئ أساسية يركز عليها نظام الإدارة المحلية و التي من أهمها استقلالية الهيئات المحلية، و التي تعد أساس نظام اللامركزية الإدارية، فوجود هيئات إقليمية أو محلية مباشر ما يعهد إليها من وظائف لا يكفي لقيام نظام الإدارة المحلية و إنما يجب أن تكون هذه الهيئات مستقلة عن الحكومة المركزية و الوحدات المحلية .

المبحث الثاني: ماهية الاستقلالية المالية وعلاقتها بالجماعات المحلية

إن مفهوم الاستقلالية المالية واسع و يحمل عدة معاني، ويتحدد مضمونه بمجال استعماله و يستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية والاقتصادية أما مضمونه في مجال الجماعات المحلية فإنه يقاس انطلاقا من علاقات هذه الأخيرة (الجماعات المحلية) بالسلطة المركزية حيث تخول اختصاصات محددة قانونا، و القاعدة تؤكد أن الاعتراف للجماعات المحلية باختصاصات وأعمال تقوم بها في طار مبدأ اللامركزية الإدارية يجب أن تصاحبه استقلالية مالية تمكنها من تمويل هذه الاختصاصات وتأديتها على أكمل وجه.

المطلب الأول: مفهوم الاستقلالية المالية

تعرف كلمة استقلالية (autonomie) المشتقة من اليونانية (Autonomia automos) إلى من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة به¹ .

وفي مفهوم الاستقلالية المالية العام فإنها تتمثل في الوسائل و الأساليب المالي التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية، و هناك من يراها حجز الزاوية تقوم عليه اللامركزية. كما اعتبار أن الاستقلالية المالية

¹ مسعود شيهوب، "مدى تكيف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة"، الجزائر: مجلة مجلس الأمة ، العدد 2002، 03 ص 31.

تعني أن للجماعات المحلية موارد مالية خاصة بها و هي التي تتحكم في مصدرها وكيفية جمعها كما تتمتع بجرية تامة في استعمال هذه الموارد وتخصيصها حسب ما نراه مناسباً لتحقيق المصالح المحلية.¹

من البديهي القول أن الاستقلال الإداري للإدارة المحلية يقتضي بأن يصاحبه استقلال مالي يؤكد المسؤولية المالية للمواطنين و إسهامهم في ميزانية إدارتهم المحلية و تمويلها بما تحتاجه من أموال بالقدر الذي تقدمه من خدمات للوحدات المحلية يرمي إلى تحقيق الديمقراطية و اللامركزية في تسيير شؤونها و يسمح الاستقلال المالي لها بالقيام بنشاطاتها الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية ، من أجل تلبية حاجيات سكان الأقاليم و تحريك عجلة التنمية المحلية و لتحقيق هذا الاستقلال يقتضي الأمر ضرورة تمتع الوحدات المحلية بموارد مالية محلية مستقلة و منفصلة عن موارد الدولة و ذلك من أجل دعم استقلالها الإداري فاستقلال الوحدات المحلية مالياً يكون بالضرورة استقلالها الإداري لان الاستقلال المالي يعني ذمة مالية منفصلة عن ذمة الدولة و بالتالي منحها حرية أكبر في إنفاق أموالها ، وعموماً يمكن استنتاج أهم الفوائد الاقتصادية للاستقلالية المالية و هي كالاتي :

- تؤخذ بعين الاعتبار الفروق بين الاختيارات التي تؤسس على المستوى المحلي بالنسبة إلى الخدمات والتجهيزات، والتي يجب أن تحترم بحسب الأولويات، و عليه يمكن اعتبار الاستقلالية عامل لتكريس الديمقراطية.
- تساعد على التكيف حسب الظروف المحلية لإنتاج الخدمات و المعدات .
- تفيد من تقليل تكلفة الحصول على معلومات معرفة الاحتياجات و شروط إشباعها و الحرص على التسيير بفعالية بتوضيح المسؤوليات للمواطنين و المكلفين بالضريبة و تمكينهم من معرفة مستوى النفقات من أجل فهم واضح لتكلفة الخدمات و بالتالي زيادة الشفافية.²

فإن الموارد المالية تعد عاملاً أساسياً في تحقيق استقلال الهيئات المحلية بالمال تستطيع أن تقوم بالأعباء الملقة على عاتقها و تقوم بتنفيذ المشروعات الواجبة واللازمة، و في حالة عدم توافر الموارد المالية المستقلة

¹ ياقوت قديد، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية"، دراسة حالة ثلاث بلديات، مذكرة ماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، ، 2010/2011 ص ص 76-77.
² ياقوت قديد، نفس المرجع، ص. 77

لا تستطيع الهيئات المحلية ممارسة الصلاحيات المنوطة بها¹. حيث يرتبط استقلال الهيئات الإدارية المحلية في مباشرة صلاحياتها ارتباطا وثيقا بمواردها المالية فيزداد الاستقلال قوة وضعف من الناحية العملية وفقا لزيادة الموارد أو قلتها.²

المطلب الثاني: أسس الاستقلالية المالية و عناصرها:

لمعرفة أسس الاستقلالية المالية وعناصرها يجب عرض بعض النقاط ومعرفتها و هي الاستقلالية المالية والاستقلالية المحلية ، و بعد ذلك التطرق للأسس القانونية للاستقلالية المالية .

• الاستقلالية المالية والاستقلالية المحلية :

الاستقلالية المالية هي الركيزة لقيام استقلالية محلية التي يستند على أربع مقومات هي:³

- 1- يوكل تسيير شؤون الجماعات المحلية لمجالس منتخبة عن طريق اقتراع مباشر.
- 2- يجب أن يكون تحديد الاختصاص واضح بين المصالح الإقليمية و المصالح الحكومية حتى لا تتشابك وقد تخلق مشكلة في تمويلها.
- 3- استقلال المجالس المحلية لا يصل إلى حدود الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية والعلاقة بينهما يجب أن تكون علاقة رقابية شديدة حتى لا تجرد المجالس المحلية من استقلالها.
- 4- تسيير المجالس المحلية يجب أن تكون مقننا دستوريا.

• مبررات الاستقلالية المالية والاستقلالية المحلية:

مهما امتلكت السلطة المركزية من علماء ومفكرين لن يتمكنون الإمام بتفاصيل شعب كبير حسب البروفيسور Henry Tulken و لو تشابهت الاستقلالية المالية المحلية في المبررات السياسية والاجتماعية و الاقتصادية ، و تطوير الاستقلالية الحلية يقرب المواطن من السلطة ويعرف احتياجاته وتوزيع المسؤوليات و تحميلها في بعض الأحيان للمنتخبين والمسيرين ، وكان الاهتمام بموضوع الاستقلالية

¹ محمد نور عبد الرزاق ، نظرة الحكم المحلي وتطبيقاتها في الدول المعاصرة ، مصر: منشأة المعارف الإسكندرية ، 1975 ص 13.

² فؤاد العطار ، القانون الإداري ، ط 3، القاهرة : النهضة العربية ، ، 1976 ص . 18

³ عبد المطلب عبد الحميد ، مرجع سابق الذكر ، ص 25.

المالية واللامركزية محور اهتمام العديد من المفكرين من بينهم Richard Musgrave سنة 1959 في كتابه ولخص أهم الفوائد منها :

- ✓ أخذ الفروقات بين الاختيارات على مستوى المحلي بالنسبة للخدمات و التجهيزات ويمكن اعتبار الاستقلالية عاملا لتكريس الديمقراطية.
 - ✓ تساعد على التكيف حسب الظروف المحلية لإنتاج الخدمات والمعدات.
 - ✓ تفيد من تقليل تكلفة الحصول على المعلومات .
 - ✓ التمييز بفعالية و توضيح المسؤوليات للمواطنين والمكلفين بالضريبة.¹
- الأسس القانونية للاستقلالية المالية :

لا زالت القواعد القانونية للاستقلالية المالية غامضة ذلك أن التشريعات القانونية تكتفي وتقتصر على التصريح بها، والتأكيد على هذا التصريح يكون في سياق الحديث عن الشخصية القانونية و الذمة المالية للجماعات المحلية كأن تستعمل عبارة الجماعات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي.²

● عناصر الاستقلالية المالية:

لكل جماعة محلية ميزانية خاصة تحت مبدأ سنوية الميزانية ، مصادر هذه الميزانية إما جنائية أو إعانة مركزية أو اقتراض. و هذا لمواجهة التكاليف المالية الموضوعة على كاهلها ذلك يسمح لها بممارسة اختصاصات على أكمل وجه مع توفر بعض الحريات نذكر بعضها كالتالي:

أ- الاستقلالية في التسيير:

الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تتمثل في حرية التسيير و التي نجدها في:

● التحكم في الميزانية .

● حرية تسيير الممتلكات

¹ قديد ياقوت ، مرجع سابق الذكر ، ص ص. 76-77.
² راجع غضبان ، "جباية الجماعات المحلية" ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، الجزائر :، 2001 ص 77.

جانب الميزانية:

الجماعة المحلية لا تتبن ميزانية غير متوازنة لأنه قد يؤثر على حريتها إذ لا يمكنها تجاوز الاتفاق العام حتى ولو كان ذلك في خدمة التنمية المحلية على عكس ميزانية الدولة والفكر الميزاني يميل على إن يستبدل فكرة التوازن المالي بفكرة أوسع منها و هي فكرة التوازن الاقتصادي العام و لو أدى ذلك لعجز مؤقت في الميزانية.¹

جانب تسيير الممتلكات:

في التسيير المالي للجماعات المحلية تهمل الممتلكات مع إن لها من النفع ما يعزز من إيراداتها. ويطور مدخولها و هو عمل ضروري و أولي على كل عمل آخر ويتم ذلك بإحصائها و ترتيبها و تسجيلها سجل الجرد العم و معرفة وضعيتها القانونية. على الرغم إن الممتلكات لا تشكل انشغال لدى اغلب الجماعات المحلية في الجزائر.²

ب- الاستقلالية الميزانية :

تقاس بجرية تقدير النفقات والإرادات وكذا حرية تخصيصها والاستقلالية الميزانية تشمل على: التحويلات ، القروض و الجباية

- بالنسبة للتحويلات: تتمثل في: الهيئات ، مساهمات الغير ، إعانات البلدية والتي تقوم بتوجيه استعمالها .
- بالنسبة للقروض: هنا الجماعة المحلية مجبرة على موافقة مسبقة من السلطة الوصية قبل القيام بالاقتراض، وهذا أما يترتب على الاقتراض من مشاكل فهو نفقة مستقبلية تستلزم ضمان الإيراد الذي يغطيها وهذا ما يفرض عليها ضغط دائم.

¹ عباس محمود محرز ، اقتصاديات المالية العامة ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، دون سنة ، ص. 417
² العمري أبو حيط ، البلدية إصلاحات و مهام و أساليب ، الجزائر: دار عياش للطباعة و النشر ، ، 1997ص. 25

- بالنسبة للجباية: تعتبر احد مقومات الاستقلالية للجماعات المحلية ، وهي احد منافذ الجماعة المحلية لتحقيق الاستقلالية المالية، و الجماعة المحلية تسعى لتوفير الإيراد اللازم لتغطية نفقاتها ما يضمن السير الحسن لمصلحتها .

و هناك بعض الشروط الواجب توفيرها في المورد المالي المحلي منها:¹

- ✓ حرية المورد يكون متميزا عن أوعية الضرائب المركزية
- ✓ ذاتية المورد بمعنى إن تستقل الهيئات المحلية بسلطة تقدير سعرا لمورد و تحصيله بين الاحتياجات المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها.
- ✓ سهولة إدارة المورد لا يعقل أن تكون تكلفة تحصيل الإيراد أكبر من قيمة الإيراد في حد ذاته و العمل على أكبر قدر من الموارد الجبائية المحلية.

المطلب الثالث: الاستقلالية المالية و علاقتها بالجماعات المحلية:

يعتبر الاستقلال المالي والإداري من أهم مميزات و خصائص الجماعات المحلية و إن تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري يوجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي و الذمة المالية المستقلة ، وهذا يعني توفير مالية خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء اختصاصاتها على أكمل وجه و إشباع حاجات المواطنين المختلفة في نطاق عملها، و تتمتع الجماعة المحلية بحق التملك للأموال الخاصة هذا ما يوصفه قانون البلدية في الجزائر بأن: يقوم المجلس الشعبي باسم البلدية و تحت مراقبة المجلس بجميع الأموال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية،² وما يوضح العلاقة بين الاستقلالية المالية و الجماعات المحلية هو إن الاستقلال المالي يسمح للجماعة المحلية سواء الولاية أو البلدية بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي .

¹ عبد المطلب عبد الحميد ، مرجع سابق الذكر ، ص . 25

² عبد المطلب عبد الحميد ، المرجع نفسه ، ص. 60

وكل هذا يتم تحت رقابة السلطات المركزية مع منح استقلالية إدارية للجماعات المحلية وهي من أهم المميزات تنتج بشكل عادي من الاعتراف بالشخصية المعنوية ، فالاستقلال الإداري يعني أن ننشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات اللازمة بحيث يتم توزيع الوثائق الإدارية بين الحكومة المركزية و الهيئات المحلية المستقلة. وذلك طبعاً وفق نظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة وتتمتع هذه الاستقلالية بعدد من المزايا والمخاسن نذكر منها:

- ✓ تخفيف العبء عن الإدارة المركزية لتعدد وظائفها.
- ✓ تحقيق الإسراع في إصدار قرارات المتعلقة بالمصالح المحلية .
- ✓ تكفل أحسن برغبات المواطنين و أكثر تفهم من الإدارة المركزية.¹

وما يمكن استخلاصه إن الموارد المالية هي عنصر أساسي للاستقلال المحلي بحيث إذ لم يكن للجماعات المحلية موارد مالية مستقلة فإن الاستقلال يعتبر ناقصاً ويحول دون ممارستها لاختصاصاتها، مع العلم إن هناك قاعدة تقول من يمول يحكم و إذا كان للإدارة المركزية أو الحكومة المركزية دور في تمويل الجماعات المحلية فهي تفرض عليها طريقة عملها بتوجيه المشروعات أو تدخل السلطة المركزية في مالية الجماعات المحلية ذات تبعية مطلقة وتلغي مبدأ استقلاليتها.²

المطلب الرابع: الإصلاحات المالية للجماعات المحلية:

إن من أهم الإصلاحات المالية التي عرفتها الجماعات المحلية تمثلت في : تجديد الجباية و إصلاح مداخل الأملاك ، الاقتراض البنكي و إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

1- تجديد الجباية: هذا التجديد يكون عن طريق اشتراك البلديات في الجباية المحلية التي تمثل أداة أساسية لتمويل التنمية المحلية، فرغ الضرائب الموجودة عن طريق اشتراك الجماعات المحلية في تحديد وعاء الضريبة و نسبها و كيفية تغطيتها ، و الهدف من هذه الصلاحيات للجماعات

¹ لخضر مرغاد ، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر" ، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية ، جامعة بسكرة ، العدد السابع فيفري 2005،ص 07.

² عبد القادر موفوق ، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر" ،جامعة محمد خيضر ببسكرة: أبحاث اقتصادية و إدارية ، العدد الثاني،ديسمبر 2007،ص 109.

المحلية هو تقريب إدارة الجباية من المواطن للوصول إلى رفع مردودية الضرائب ، و باعتبار الجماعات المحلية هي المستفيدة الأولى من الجباية المحلية و هي بحاجة للأموال وحب عليها البحث عنها و تحصيلها. و تعرض الدولة من منح إعانات التسيير و التجهيز للجماعات المحلية إذ تخلت عن بعض الضرائب لصالح هذه الهيئات (الجماعات المحلية)¹.

2- إصلاح مداخيل الأملاك: فتوفر الجماعات المحلية على أملاك عقارية يمكن استعمالها من طرف الآخرين لأغراض خاصة مصدرا ماليا معتبرا يجب تثمينه. و لهذا وحب إعادة الاعتبار لهذه الأملاك والتحكم في التسيير الجيد لها.

3- العقود البلدية للنجاعة: يرم العقد بين البلدية ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي وممثلين عن الإدارة المركزية و ممثل عن المجلس الوطني للتخطيط و ممثل عن أحد البنوك (مثلا بنك الفلاحة و التنمية الريفية) الهدف من العقود هو إعادة تأهيل البلدية و اقتراح برامج تصحيحية على المدى القصير و المتوسط هذا يسمح لها بتحسين التسيير والتحكم في مشاكل المتعلقة بها و الغاية من ذلك من تحقيق التوازن الميزاني للبلدية . و يحدد عقدا النجاعة إجراءات داخلية و أخرى خارجية.

أ- إجراءات داخلية: تهدف إلى تحسين قدرات البلدية بالتحكم في تنظيم و تسيير الموارد البشرية و المادية .

ب- إجراءات خارجية: تدعيم العمليات التصحيحية بمساعدات مالية من الدولة أو من البنوك الأخرى.²

4- العقود البلدية: تتمثل في إنجاز مشاريع تتجاوز بلديو واحدة و تحمل المنفعة لعدة بلديات متجاورة بتقسيم الأعباء بين البلديات و في المقابل تحقيق التنمية والهدف منها هو:

- تطوير الاستثمار المحلي .
- إدماج الجماعات المحلية في نسق التنمية المحلية .

¹ يوسف نور الدين ، " الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر ، دراسة تقييمية للفترة 2000-2008 مع دراسة حالة ولاية البويرة " ، جامعة بومرداس: مذكرة لنيل الماجستير في الاقتصاد فرع اقتصاديات المالية والبنوك ، 2009- ، 2010 ص ص 159-160.

² المدرسة الوطنية للإدارة ، التنمية المحلية ، حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة إدارة محلية ، ، 2001 ص ص 73-74.

● تنسيق الجهود بين البلديات لاجاز عدد من التجهيزات و تحسين الخدمات .

و العقود البلدية تمثل حلا ناجعا للاستجابة لحاجيات السكان بالنسبة للبلديات النائية.

5- تجديد الاقتراض النسبي : يصبح القرض المصرفي وسيلة فعالة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية بتجديد الادخار المحلي و تسهيل إدماج الجماعات المحلية في البرامج الوطنية للتنمية ، فالنظر في شروط الاقتراض المصرفي يستدعي تحرير النظام القانوني في هذا المجال و إعطاء المبادرة بطلب قروض بنكية للجماعات المحلية حسب قدراتها المالية و تكون هذه القروض طويلة المدى.¹

6- الشركات المختلطة: تساهم فيها الجماعات المحلية بأغلبية تفوق 50% والباقي متعاملين خواص أو عموميون مثل غرف التجارة و الصناعة ، و تهتم هذه الشركات بـ :

- ترقية نشاطات البناء و التسيير العقاري.
- ترقية استغلال المرافق العمومية.

و الغرض من اللجوء إلى هذا النوع من الشركات هو التحول نحو اقتصاد السوق و عدم التفرقة بين القطاعين العام و الخاص.

7- إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية : إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية بهدف تكوين التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية ، و الصندوق المشترك للجماعات المحلية حسب المرسوم رقم 266/86 هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي و يتكفل بالمساهمة في تمويل التنمية المحلية بتخصيص إعانات للبلديات والولايات . شهد الصندوق في نقص السير و كانت هناك اقتراحات عديدة منها :تحويله الى بورصة الجماعات المحلية تفاوض فيها القيم العقارية الأسهم²، السندات التي تصدرها الدولة و الجماعات المحلية والهيئات العمومية .

¹ عباس محمود محرز ، مرجع سبق ذكره ، ص 347،358.

² مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام الولاية و البلدية في الجزائر ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1997 ، ص، 68.

■ و ما يمكن استنتاجه أن هذا الصندوق المشترك للجماعات المحلية يهدف إلى:

✓ توجيه الإدخال المحلي لتوجيه التجهيزات واستثمارات الجماعات المحلية لاستجابة امثل للتنمية المحلية.

✓ السماح للجماعات المحلية بإيجاد رؤوس الأموال اللازمة لتحقيق تنميتها.

أما بالنسبة لموضوع عمليات بورصة الجماعات المحلية يتمثل خاصة في :

الأسهم: هي قيم بفوائد متغيرة تجعل صاحبها وكيلا في المرافق العمومية أو مالكا في حالة الشركات المختلطة .

السندات: و هي قيم بفوائد ثابتة تمثل ديونا على الجماعات المحلية تعطي الحق في الحصول على نسبة فائدة محددة مسبقا في عقد الإصدار.

المبحث الثالث: ماهية الجباية المحلية مبادئها، أهدافها و أسباب ضعفها و تدهورها

تحضى الجباية المحلية في جميع السياسات المالية بأهمية بالغة باعتبار أنها الممول الرئيسي لنفقات ميزانية الدولة، إذ أنها تنظيم في إطار قانوني محكم ومضبوط، لتغطية نفقات الدولة بصفة مستمرة، حيث تشمل الجباية المحلية على الضرائب كمساهمة إجبارية في الأعباء العامة والرسوم المؤدية إلى تقديم خدمة بالإضافة إلى الاقتطاعات المالية الأخرى.

المطلب الأول: مفهوم و خصائص الجباية المحلية.

يقصد بالجباية المحلية هو أن يكون للجماعات المحلية نظام جبائي مخصص ومنفصل عن النظام الجبائي للدولة، حيث تخصص إيراداته وتوزع بحرص معينة فيما بينها.

التطور التاريخي للجباية: ترجع الاقتطاعات الجباية الى أقدم العصور التاريخية حيث وجدت الضرائب وتطورت مع السلطة العامة في المجتمع وتطورت مع تطور النظم السياسية والأوضاع الاقتصادية السائدة في المجتمع.

في العصور القديمة: كان يعيش أفراد المجتمع في شكل قبائل، وكان يتم ذلك دون أن يستلزم نفقات عامة لكن سرعان ما ظهرت الحاجة المشتركة بين الأفراد في القبيلة الواحدة والقبائل الأخرى كالحاجة إلى الأمن والغذاء وبالتالي استلزم على رئيس القبيلة الاستعانة بالهبات والأموال والتبرعات، ومع تعدد حاجات الأفراد وتنوعها أدى إلى ظهور ما يسمى بالحاجة العامة التي لا يمكن لأي فرد تحمل نفقاتها ما استلزم وجود مجلس للقبيلة هذا الأخير يقوم بتقسيم العمل من أجل توزيع النفقات على جميع الأفراد ومع اتساع القبيلة وزيادة المهام أصبح من الضروري تأمين المواد الضرورية لتوفير الأمن والدفاع عن الممتلكات مما أدى إلى فرض تكاليف إلزامية مقابل ممارسة بعض المهن أو عبور بعض الجسور.¹

بالإضافة لذلك في وقت الحروب يقوم المنتصر بفرض ضريبة وتكون في صورة جزية، ففي ظل الإمبراطورية الرومانية لجأت الدولة إلى فرض ضرائب على المحاصيل الزراعية وعلى السلع التجارية، حيث كان شكل الضرائب آنذاك يغلب عليه الطابع العيني السائد حينها والذي يقوم على المبادلة لكن هذا لا ينفي وجود الشكل النقدي والذي كان في حدود ضيقة، ومن بين الضرائب السائدة آنذاك: الضريبة على الأرض، الضريبة على الرؤوس (تفرض على الأشخاص البالغين 14 سنة إلى غاية 60 سنة بالإضافة إلى إرغام الفلاحين على القيام بمهام كإصلاح بعض الجسور أو الطرقات وغيرها²).

أما في العهد الإسلامي فإن المصدرين الرئيسيين للتشريع في الإسلام وهما القرآن والسنة فكلاهما تعرض إلى تنظيم الشؤون المالية للأفراد.³ وذلك في قوله تعالى "وأقيموا الصلاة وآتوا الزكاة وما تقدموا لأنفسكم من خير تجدوه عند الله إن الله بما تعملون بصير"⁴.

هنالك العديد من الآراء حول اعتبار أن الزكاة هي ضريبة في حين هنالك رأي آخر معاكس باعتبار أن الزكاة فريضة دينية ولها بعد روحي وهذا الأخير غير موجود في الضريبة، إلا أنه وبالرغم من ذلك فالزكاة تشبه الضريبة إلى حد كبير باعتبار أنها إجبارية، فهي فرض عين تؤدي للدولة الإسلامية،

¹ خالد شعادة الخطيب وآخرون، أسس المالية العامة. ط. 2، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2005، ص 145.

² مراد ناصر، فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2011، ص 08.

³ نفس المرجع. ص 09.

⁴ سورة البقرة، الآية 109.

حيث كان الرسول صلى الله عليه وسلم يرسل من يجمعها ويقوم بتوزيعها على مستحقيها، بالإضافة إلى أن كلاهما يتم تأديته دون انتظار مقابل أو منفعة خاصة من ذلك، فالزكاة يقوم المسلم بتأديتها طالبا الأجر من الله تعالى ولظاهرة ماله وزيادته وكذلك الضرائب فهي تقدم بدون الحصول على خدمة أو منفعة خاصة.¹ وهي تكون سنوية بالنسبة للنقود، وموسمية في حالة المحاصيل الزراعية وهي تدفع أما بشكل عيني أو نقدي وذلك حسب طبيعة المادة التي يفرض عليها، وبالإضافة إلى الزكاة فهناك ضرائب أخرى كانت موجودة وهي الجزية والخراج وهما يفرضان على غير المسلمين فالأولى تفرض على الرؤوس مقابل توفير الحماية والأمن أما الثابت فتفرض على الأراضي الزراعية لقوله صلى الله عليه وسلم: "إنما الخراج على اليهود والنصارى، وليس على المسلمين خراج". وقوله أيضا صلى الله عليه وسلم: "ليس على المسلم جزية".² كما نجد ضريبة أخرى على الرؤوس وهي زكاة الفطر حيث تفرض على كل فرد مسلم وتدفع قبل صلاة عيد الفطر.³

في العصر الحديث: أخذ موضوع دور الدولة في الاقتصاد جدل بين الاقتصاديين، فقد مر دورها بعدة مراحل امتدت من العصور القديمة إلى العصر الحديث تطورت خلاله الجباية ويتلخص ذلك فيما يلي:

- ففي ظل الدولة الحارسة كانت الدولة تكتفي بالحماية وتوفير الأمن ولم تهتم بالحياة الاقتصادية قط. ولذلك كان الهدف من فرض الضرائب هنا هو تغطية الإنفاق على الأمن والقضاء والدفاع.
- أما في ظل الدولة المتدخلية حيث انتشر هذا المفهوم بعد كساد 1929 فحسب الاقتصادي الإنجليزي "كينز" الذي يرى بوجوب تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وتفعيل دور السياسة المالية بما فيها السياسة الجبائية حيث لا يستطيع الأفراد تمويل المشروعات الضخمة، ومن هنا أصبح فرض الضرائب وسيلة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية.⁴

¹ يوسف القرظاوي، فقه الزكاة. ج 2، ط2، مصر: مؤسسة الرسالة، 1973، ص 998.

² محمد الغزالي، الإسلام والأوضاع الاقتصادية. الجزائر: مكتبة الرحاب، دت، ص 172.

³ مراد ناصر، مرجع سبق ذكره. ص 12.

⁴ محمد شريف، "السياسة الجبائية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادية". رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسير المالية العامة، قسم

العلوم الاقتصادية، جامعة إيو بكر بلقايد، تلمسان، 2009، 2010، ص 05

- أما بعد الحرب العالمية الثانية أصبحت الضريبة تحت مفهوم مبلغ من المال يدفعه المكلفون لخزينة الدولة باعتبارهم أعضاء في منظمة سياسية تستهدف الخدمات العامة وعليه تعدى مفهوم الضريبة من الأهداف المالية والاقتصادية إلى أهداف اجتماعية تتحقق من خلال سياسة جبائية.¹

تعريف الجباية المحلية: من أجل ضبط تعريف الجباية المحلية، لابد من استعراض مفهوم ومعنى كل من الضريبة والرسوم باعتبار أن الجباية تشتمل على كلاهما

أولاً: تعريف الضريبة: تعددت تعاريف ومفاهيم الضريبة بتعدد و اختلاف وجهة نظر الباحثين وعلى هذا الأساس نستعرض مجموعة من التعاريف.

- تعرف الضريبة على أنها عبارة عن فريضة نقدية تدفع من قبل الفرد جبراً للدولة أو إحدى الهيئات المحلية وذلك بصفة نهائية مساهمة منه في تحمل التكاليف والأعباء إما المحلية أو العامة، ويكون ذلك دون مقابل.²

- وعرفت كذلك على أنها مبلغ يقوم بدفعه المكلف جبراً بأمر من الدولة مشاركاً منه في دعم التكاليف والنفقات بصورة قاطعة دون انتظار فائدة أو منفعة خاصة مقابل هذه المشاركة.³

- وفي تعريف آخر هي اقتطاع نقدي وسلطة، نهائية، دون مقابل ويكون هذا الاقتطاع مسخر لفائدة الجماعات الإقليمية (الدولة جماعاتها المحلية).⁴

نلاحظ من التعاريف والمفاهيم السابقة أنها مشتركة كلها في العناصر التالية:

- اقتطاع نقدي، إلزامية، نهائي: بمعنى لا يمكن استردادها، بلا مقابل.

ثانياً: تعريف الرسم: يعتبر هذا الآخر من بين أبرز الموارد المالية التي تمول الدولة، حيث تتحصل عليه الدولة مقابل الخدمات التي يؤديها بواسطة المرافق العامة وبعض الهيئات، وعليه يمكن أن نعرفه على أنه:

¹ محمد شريف، نفس المرجع. ص 06

² عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، بيروت: دار النهضة العربية، 1992، ص 151.

³ قاسم نايف علوان ونخبة ميلاد الزباني، ضريبة القيمة المضافة: المفاهيم، القياس، التطبيق. ط. 1، عمان: دار الثقافة، 2008، ص 81.

⁴ محمد عباس، المدخل إلى الجباية والضرائب. الجزائر: دار النشر، 2010، ITICIS، ص 10.

"عبارة عن مبلغ من النقود يدفعه جبرا إلى الدولة مقابل نفع خاص يحصل عليه من جانب إحدى الهيئات العامة، حيث يرتبط هذا الأخير بالنفع العام الذي يعود على المجتمع ككل من تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة لأفراد، فيما يتعلق بأداء النشاط والخدمات العامة"¹ وهناك كذلك من عرفه على أنه عبارة عن سلع أو أداء نقدي يدفعه المواطن مقابل الخدمات التي تقدمها الدوائر الرسمية وتعتبر نوعا من الضرائب.

وفي تعريف آخر هو مبلغ من النقود يتم دفعه نقدا وليس عينا وذلك باعتبار أن المبادلات والصفقات تتم نقدا و ليس بالعين.²

وقد عرف كذلك أنه مبلغ من النقود يدفعه الفرد إلى الدولة أو غيرها من أشخاص القانون لعام جبرا مقابل انتفاعه بخدمة معينة تؤديها له يترتب عليها نفع خاص له إلى جانب نفع عام.³

بالرغم من غياب تعريف تشريعي للرسم إلا أن هذا لم يمنع إجماع علماء المالية والقانون على تعريف متشابهة للرسم. يتبين لنا مما سلف ذكره من تعاريف أن الرسم هو عبارة عن اقتطاع نقدي يقدمه المواطن للهيئة المكلفة بذلك، من أجل الحصول على خدمة أو منفعة خاصة كما نلاحظ من خلال هذه التعاريف أنها مشتركة في العناصر التالية:

- الرسم اقتطاع نقدي/ غير إلزامي بمعنى اختياري./ يتم تأديته مقابل تحصيل منفعة خاصة.

وبالنسبة لتأدية الرسم فقد تكون اختيارية في بعض جوانبه وإجبارية في الجوانب الأخرى، وتظهر صفة الاختيارية للرسم في حرية الشخص في طلب الخدمة التي تؤديها الدولة أو عدم طلبها بينما تظهر الصفة الإجبارية في عدم حرية الشخص في أداء الرسم أو عدم تأديته في حال طلب للخدمة وانتفاعه بها فهو ملزم بأداء الرسم وفقا لما تحدده الدولة، وبناء على ذلك لا يستطيع الشخص الحصول على المنفعة الخاصة إذ لم يدفع الرسم المقرر.

¹ عادل أحمد حشيش، مرجع سبق ذكره.ص 136

² حميد قاسمي، "دور الجباية المحلية في التنمية في القانون الجزائري"، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق تخصص إدارة ومالية، قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور الحلفة، 2016/2017 ص 140.

³ محمد سعيد قهود، مبادئ المالية العامة، ج 1، حلب: مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، 1990 ص 140.

بعد استعراض لكل من تعاريف الضريبة والرسم نلاحظ وجود تشابه كبير بين الضريبة والرسم حيث هناك من اعتبره نوع من الضرائب وهناك من يؤكد على تشابه الرسم في بعض الخصائص والضرائب فيما يلي سنقوم بالتطرق لأهم أوجه التشابه والاختلاف بين كل من الضريبة والرسم

جدول رقم (01) الفرق بين الضريبة والرسم¹:

أوجه التشابه	أوجه الاختلاف
<p>- كلاهما عبارة عن مبلغ مالي.</p> <p>- كلاهما يدفع للدولة.</p> <p>- كلاهما يسعى لتحقيق منافع عامة.</p> <p>- قد يتشابهان في طرق جباية كل منهما مثلاً</p> <p>يوضح طابع مالي أو لقاء وصل رسمي.</p> <p>- قد يتشابهان في التسمية نظراً لعدم دقة</p> <p>المشروع في اختيار التعابير المالية كتسمية</p> <p>الضريبة الجمركية بالرسم الجمركي.</p>	<p>- الضريبة تفرض بقانون ينظم كافة الأحكام المتعلقة بها في حين الرسم قد يسند إلى قانون أو مرسوم.</p> <p>- الضريبة إجبارية وأما الرسم فهو اختياري.</p> <p>- الضريبة تفرض على الفرد بدون مقابل أو نفع خاص يعود عليه بمناسبة أدائها أما الرسم فإنه يدفع مقابل الحصول على خدمة أو نفع خاص من جانب إحدى الإدارات أو المرافق العامة.</p>

المطلب الثاني: خصائص الجباية المحلية

قبل التطرق للخصائص التي تتميز بها الجباية المحلية سوف نتطرق إلى أهم الشروط الواجب توافرها في الضريبة المحلية لتتصف بالفعالية من أجل تأدية الدور المنوط بها وهي:

- ضرورة ارتفاع دخل الضريبة المحلية مرور الزمن كي يواكب النمو الطبيعي للتكاليف ويلبي الحاجات المتزايدة للخدمات العامة المحلية.
- أن لا تكون كثيرة التأثير بالتقلبات الدورية.

¹ عبد القادر لمير، "الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية: دراسة تطبيقية

لميزانية بلدية أدرار"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص: اقتصاد وإدارة أعمال، جامعة، 66-67، صص 2013/2014

، وهران

- أن تتوزع على نحو متساوي نسبيا بين السلطات المحلية.
- أن تمثل تمثيلا حقيقية العلاقة بين المواطنين الذين يدفعون الضريبة وأولئك المستفيدين منها.
- في الأخير أن تكون تكاليف إدارة الضريبة المحلية رصيدة، أي أن ربحها يفوق تكاليف الإدارة.¹

خصائص الضريبة: تتميز الضرائب بمجموعة من الخصائص التي تميزها، نذكر منها:

1- تأدية نقدية: هي متعلقة باقتطاع نقدي، حيث يستهدف دخل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، إلا أن فرضها وتحصيلها بصورة نقدية لا يعني بشكل مطلق عدم القدرة على تحصيلها في صورة عينية، وتكون في ظروف استثنائية مثلا في حالة الحروب أو حالة الانتقال في الأنظمة، فهناك نجد الدولة أنها تسعى إلى توسيع دائرة ممتلكاتها فتقوم بإجبار الأفراد على التنازل على بعض من ممتلكاتهم²

2- الطابع الإجباري: إن صفة الإجبارية في الضريبة ذات صفة قانونية بمعنى أن الإجماع هنا إجبار قانوني وليس معنوي، بمعنى أن يصدر قانونيا وليس حسب إرادة الأفراد والدولة، وهنا يكون الفرد مجبور على دفعها دون الأخذ بعين الاعتبار رغبته في الدفع، وفي حالة عدم دفعه يكون للدولة الحق في اللجوء إلى التنفيذ الجبري للحصول على مقدار الضريبة.³

3- الصفة النهائية: ويقصد بهذه الصفة أن المكلف عندما يدفع الضريبة لا يمكنه استرداد المال بأي شكل من الأشكال. بالإضافة إلى أن الأفراد يدفعون الضريبة إلى الدولة بصورة نهائية بمعنى أن الدولة لا تلتزم بردها أو تعويضها، رغم ذلك فالفرد ينتفع بالخدمات التي تقدمها الدولة لصالح فئات الشعب عن طريق مرافقتها العامة المختلفة باعتبار أن الدولة تستغل حصيلة إيراداتها الأخرى لتسيير المرافق.⁴

¹ سنوسي بن عومرو نعيمة زيرمي، "الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات". جامعة بشار، الجزائر، تاريخ الاطلاع : ، 03-02-2018

<http://www.asjp.cerist.dz/en/articl/752>

² محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره. ص ص 11.10

³ سوزي عدلي ناشد، المالية العامة. بيروت، منشورات الجلي الحقوقية، 2006 ص 117

⁴ حميد قاسمي، مرجع سبق ذكره، ص 07

4- الضريبة ليس لها مقابل معين: فالضريبة لا تدفع مقابل تقديم خدمة أو الحصول على منفعة خاصة وهنا نقطة الاختلاف بينها وبين الرسم إذ أن الأصل من دفعها هو تغطية تكاليف عامة غير قابلة للتجزئة، حيث يستفيد منها الفرد بصفته منخرط في جماعة أو داخل المجتمع.¹ ومن هذا نستنتج أن الضريبة لا تدفع مقابل منفعة خاصة، باعتبار أن تحديد مقدارها لا يتم على حجم الفرد بالخدمات.

5- تغطية الأعباء وتحقيق منفعة عامة وإمكانية تحقيق أهداف الدولة: يعتبر الهدف الرئيسي من الضريبة هو تغطية النفقات العامة² حيث تعتبر من أهم الإيرادات العامة على الإطلاق، ولذلك فهي تمكن الدولة من تحقيق أهدافها كما أنها تحقق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ودورها الأساسي تحقيق العدالة الاجتماعية وعدالة توزيع الدخل القومي وتقليل التفاوت في المداخيل بين فئات المجتمع³

خصائص الرسم

يمكن تعريف الرسم بأنه مبلغ من المال يدفعه الفرد إلى هيئة عامة مقابل خدمة معينة طلبها الفرد من هذه الهيئة، ويلاحظ أن مثل هذه الخدمة يمكن أن يطلبها أي فرد في المجتمع سواء كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين ، فبالتالي المقابل الذي يدفعه الفرد للهيئة العامة يسمى رسم وهو بطبيعته دفع اختياري لأن من لا يطلب هذه الخدمة لا يدفع أي رسم، ويمكن حصر خصائص الرسوم بشكل رئيسي فيما يلي:

1- الصفة النقدية للرسم: كان الرسم قديما يحصل في صورة عينية وفقا للأوضاع الاقتصادية العامة السائدة في ذلك الوقت، ومع تطور دور الدولة ومالياتها وبعد أن أصبحت النفوذ هي وسيلة التبادل الرئيسية صار ضروريا أن يدفع الرسم في صورة نقدية، فالدولة تؤدي نفقاتها العامة في شكل نقدي وبالتالي فهي تحصل إيراداتها في صورة نقدية، ومنطقيا لا يمكن أن تتم جباية الرسم في صورة عينية أو

¹ عبد القادر لمير، مرجع سبق ذكره. ص 71.

² خالد شحادة الخطين وسامية زهير أحمد، المالية العامة. عمان: دار النشر، 2011، ص 147.

³ سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره. ص 120.

العمل لفترة زمنية معينة لفائدة الإدارة العامة بل يتم فرض الرسوم بصفقتها النقدية وجبايتها في نفس الشكل كما تنص عليه بصفة عامة النصوص القانونية الصادرة في هذا الإطار.¹

2- صفة الإلزام للرسم: يدفع الرسم جباً من طرف الشخص الذي يتقدم لطلب الخدمة ويظهر هذا العنصر إلا عند طلب الخدمة، ومن تم فإن الشخص يكون له حق الاختيار في طلب الخدمة من عدمها، فإذا هو طلب الخدمة فهو ملتزم على نحو حتمي بدفع قيمة الرسم المقرر عليها، أما عند امتنع عن طلبها فبطبيعة الحال لا يجبر على دفع أي رسم على الإطلاق، وصفة الجبر ترجع إلى كون الدولة ممثلة في هيئاتها العمومية تستقل في وضع القواعد القانونية المتعلقة بالرسم، وتلك القواعد لها صفة الالتزام، فيقوم الأشخاص على أدائه إذا ما تقدم بطلبه لإحدى الهيئات العامة للحصول على الخدمة² إذ أن تحديد قيمة الرسوم يتم بمقتضى القواعد القانونية معبرا عن إرادة الدولة ولا سبيل للشخص إلا تطبيق هذه القواعد.

3- صفة المقابل للرسم: يدفع الفرد الرسم للحصول على خدمة من الدولة أو هيئاتها العامة، وقد تكون هذه الخدمة عملاً تتولاه أحد المرافق العمومية لصالح الأشخاص كالفصل في المنازعات الرسم القضائية، أو توثيق العقود وإعلانها أو امتياز يمنح للشخص الحصول على جواز سفر، رخصة السياقة.³

أنواع الرسوم: تكون الرسوم على نوعين:

أ- الرسوم الصناعية: مثل رسم البريد، رسم الهاتف و الرسوم المفروضة على المصنعات..

ب- الرسوم الإدارية: وتشمل:

¹ فتحي أحمد دياب عواد، اقتصاديات المالية العامة، الأردن: دار الرضوان لنشر والتوزيع، 2013 ص 119.

² محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية: النفقات العامة. الإجراءات العامة، الميزانية العامة للدولة، ط 3، الجزائر: ديوان المطبوعات

الجامعية، 2008، ص ص 132-136

³ سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، عمان: دار دجلة، 2011، ص ص 116-117.

- الرسوم على الأعمال المدنية التي تؤخذ مقابل منح امتياز خاص مثل: منح إجازة البناء، السوق، حمل السلاح...أو الإعفاءات مثل الخدمة العسكرية... أو مقابل إعطاء شهادة تثبت لدافع الرسم بعض الحقوق أو الوقائع.
- رسوم تتعلق بالحياة العملية كرسوم الدراسة، دخول المتاحف أو الحدائق العامة والمعارض.
- الرسوم القضائية: وتؤخذ من المتنازعين على الحقوق ورسوم كتاب العمل¹.

❖ مبادئ وأهداف الجباية المحلية:

تعمل الضرائب وفق قواعد قانونية تحكمها وتضبطها في إطار تحقيق العدالة بين جميع المواطنين وذلك تناسب مع الدخل في إطار تحقيق أهداف مالية بالدرجة الأولى تمويل الخزينة العمومية وهذا ما سيتم التطرق إليه فيما يلي:

➤ مبادئ الجباية المحلية:

يقصد بالمبادئ العامة التي تحكم الضريبة وهي مجموعة القواعد والأسس التي يتعين على المستثمرين إتباعها ومراعاتها عند وضع أسس في نظام ضريبي في الدولة، وهي قواعد ذات فائدة مزدوجة فهي تحقيق مصلحة المكلف بالضريبة من جهة ومصلحة الخزينة العمومية من جهة أخرى، أي مراعاة مصالح المواطن والدولة في حقيقة الأمر، إن هذه المبادئ تعتبر بمثابة دستور عام ضمن ي تخضع له الأصول القانونية للضريبة ولا بد على الدولة أن تحترم هذه المبادئ عند فرض الضريبة ولا يحق لها الخروج عن إطارها وإلا اعتبر ذلك تعسف من جانب الدولة في استعمال حقها في فرض الضرائب ويمثل ظلم صريح للأفراد والمكلفين بها، إن آدم سميت في سبيل بحثه عن الشروط العامة لنظام ضريبي فعال، قد قام بوضع أربعة قواعد صاغها في كتابه "بحث عن طبيعة وأسباب ثروة الأمم" الصادر سنة 1776 هذه القواعد باستثناء الأولى تهتم خاصة بالشروط الخارجية للضريبة والعلاقات بين الدولة والمكلفين بالضريبة، فمناسبة وضع وعاء إصدار الضريبة وتحصيلها.²

¹ فتحي أحمد ذياب عواد، مرجع سابق الذكر، ص 124-128.

² محمد عباس محرز، مرجع سابق، ص 156.

وتتلخص هذه القواعد فيما يلي:

مبدأ العدالة: على مواطني كل دولة أن يساهموا في نفقات الحكومة قدر ما يمكن مع قدراتهم التكاليفية: بمعنى تناسبا مع الدخل الذين يتمتعون به تحت حماية الدولة تماثل نفقة الحكومة اتجاه الملاك في ملكية كبيرة الذين يجدون أنفسهم مجبرين جميعا على المساهمة في هذه المصاريف تناسبا مع الفائدة التي يتمتعون بها في هذه الملكية.¹

حيث وضع آدم سميث قاعدة العدالة الأولى في تصنيف مزايا الضريبة، فالجميع متفق على نقطة عدالة الضريبة.

مبدأ اليقين: يقصد باليقين أن تكون الضريبة محددة بصورة قاطعة دون أي غموض أو إبهام والهدف من ذلك أن يكون المكلف متيقن بمدى التزامه بأدائه بصورة واضحة لا لبس فيها ومن ثم فيمكنه أن يعرف مسبقا موقفه الضريبي من حيث الضرائب الملزم بأدائها ومعدلها وكافة الأحكام القانونية المتعلقة بها وغير ذلك من المسائل التقنية المتعلقة بالضريبة وطريقة دفعها، وموعد تحصيلها وإعفائها.

مبدأ الملائمة في الدفع: يعني أن يتلاءم موعد الضريبة مع موعد تحقيق الوعاء الخاضع للضريبة، أي لا يجب أن تدفع الضريبة قبل تحقيق وعائها، مثلا لا يمكن للشخص أن تفرض عليه دفع الضريبة قبل تحقيق أجرته، تهدف هذه القاعدة إلى تجنب تعسف الإدارة الضريبية في استعمال سلطتها فيما يتعلق بإجراءات التصفية والتحصيل وتدعو اعتبارات الملائمة أن تكون القواعد المتعلقة بكل ضريبة متفقة مع طبيعتها الذاتية والأشخاص الخاضعين من أجل تجنب العديد من المشاكل التي يمكن أن تثور في حالة مخالفة هذه القاعدة². وقد نتج عن هذه القاعدة قاعدة الاقتطاع من المنتج والخاصة بالضريبة على الدخل باعتبار أن الاقتطاع عند المنبع أكثر ملائمة وسهولة بالنسبة للمكلف بالضريبة وإدارة الضرائب في نفس الوقت.

مبدأ الاقتصاد في النفقة: ويقصد بها أن يتم تحصيل الضريبة بأسهل الطرق التي لا تكلف إدارة الضرائب مبالغ كبيرة خاصة إذا سادت إجراءات وتدابير إدارية في غاية التعقيد، مما يكلف الدولة نفقات

¹ نفس المرجع، ص ص 188-189.

² محرز محمد عباس، مرجع سبق ذكره، ص ص 161-162.

قد تتجاوز حصيلة الضريبة ذاتها، ومراعاة هذه القاعدة يضمن للضريبة فعاليتها كمورد هام تعتمد عليه الدولة دون ضياع جزء من أجل الحصول عليه، كل هذه

القواعد السالفة الذكر تدور في فلك فكري العدالة والمساواة الضريبية وما هي إلا تطبيقات لهما.¹

➤ أهداف الجباية المحلية:

تفرض الضريبة على الأفراد من أجل تحقيق أغراض معينة يأتي في مقدمتها الغرض التمويلي باعتبارها مصدر هام للإيرادات العامة بالإضافة إلى الأغراض المالية والسياسية والاقتصادية، وقد تطورت تلك الأغراض بتطور دور الدولة. ففي ظل المالية التقليدية عندما كانت تسود فكرة الدولة الحارسة كان الغرض من الضريبة غرض مالي بحث أي تحقيق إيرادات الدولة، حيث كان يقتصر دورها في ظل الدولة التقليدية وهو تحقيق إيرادات من أجل تسيير المرافق العامة، غير أنه مع تطور الدولة وزيادة أنشطتها وتدخلها في الحياة الاقتصادية بصورة فعالة تطورت أغراض الضريبة، إذ أصبحت بمثابة أداة رئيسية في يد الدولة لتحقيق أهدافها السياسية، الاقتصادية والاجتماعية وكان دور الضريبة في الدول النامية يقتصر على تعبئة الموارد الاقتصادية وتوجيهها إلى المشروعات التي تحقق أغراض التنمية، لذا فهي تستخدم في تشجيع المدخرات والتأثير على الميل للاستثمار وتوجيهه إلى الأنشطة الاقتصادية التي تمثل البنية الأساسية، ومن أهم أهداف الضريبة في العصر الحديث:²

- **الأهداف المالية:** إنه الهدف التقليدي للضريبة إذ تستعملها الدولة لتمويل خزينتها وبالتالي تسديد مختلف النفقات التي تقع على عاتقها حيث أن أهمية الضرائب في تمويل الخزينة العمومية في الجزائر يأتي في المرتبة الثانية بعد الجباية البترولية التي تحتل الصدارة بالرغم من اهتمام الدولة بالضريبة.³
- **الأهداف السياسية:** سواء فيما تعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية، ففي الداخل تمثل الضريبة أداة في يد القوى الاجتماعية المسيطرة سياسيا في مواجهة الطبقات الاجتماعية الأخرى وهي بذلك تحقق

¹ رضا خلاص، مرجع سابق، ص 16

² رضا خلاص، مرجع سبق ذكره، ص 17.

³ رضا خلاص، مرجع سابق، ص 21.

مصلحة القوة المسيطرة على حساب فئات الشعب، أما في الخارج فهي تمثل أداة من أدوات السياسة الخارجية مثل استخدام الرسوم الجمركية كتسهيل التجارة مع بعض الدول أو الحد منها من أجل تحقيق أغراض سياسية¹

● **الأهداف الاقتصادية:** إن الدول تعتمد على الضريبة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، فهي أداة يعالج بها التضخم بالانكماش، وبالتالي الوصول إلى الاستقرار الاقتصادي، ففي حالة التضخم يرفع معدل الضريبة ويوسع مجال فرضها بغرض امتصاص الكتلة النقدية الزائدة، وفي حالة الانكماش يخفض معدل الضريبة ويزيد من الإعفاءات بغرض زيادة الادخار، وبالتالي توسيع الاستثمار، إنتاج، استهلاك، استيراد، تصدير... وتزيد من الإعفاءات فتفسح المجال للاستثمار وبالتالي توسيع سوق عرض فرص العمل²

● **الأهداف الاجتماعية:** يكمن الهدف الاجتماعي لفرض مختلف الاقتطاعات الضريبية في التقليل من الفوارق الاجتماعية الموجودة بين مختلف طبقات الاجتماعية، ولهذا عمدت الأنظمة الجبائية إلى تحسين طرق فرض الضرائب التي تحمل في طياتها العدالة الاجتماعية فمثلاً: التصاعدية بالشرائح تراعي مصالح الدخل المنخفضة وهذا ما يحقق العدالة الاجتماعية، أما الطريقة النسبية تراعي مصالح المرتفعة وهذا ما يعمق من الفروقات الاجتماعية، فنجد الأنظمة الجبائية الحديثة تلجأ إلى التصاعدية بالشرائح خاصة إذا تعلق الأمر بالدخول لتكون أكثر ملائمة وأكثر عدالة.³

المطلب الثالث : أسباب ضعف وتدهور الجباية المحلية

تختلف أسباب ضعف الجباية المحلية باختلاف الجهة المتسببة في عجز الميزانية المحلية، منها ما يتعلق بالمكلف ومنها ما يتعلق بالإدارة الجبائية في حد ذاتها :

أسباب متعلقة بالمكلف: يؤدي المكلف أو الممول دوراً كبيراً في التحصيل الجبائي باحترامه لقواعد فرض الضريبة، الوعاء الضريبي معدلات الضريبة وكل ما يتعلق بالنظام الضريبي ومحاولة تطبيقه للقوانين

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 131.

² مراد ناصر، مرجع سبق ذكره، ص 38.

³ طارق الحاج، المالية العامة، الأردن: دار صفاء للنشر والتوزيع، 1999، ص ص 48-49.

والخضوع لأوامر الإدارة الجبائية، لكن الظاهرة الغريبة التي كانت ولا زالت تعاني منها جميع الدول هي الغش والتهرب الضريبيين.

إن تحديد مفهوم وطبيعة الغش والتهرب الضريبيين متعلقة بالكيفية التي يتم من خلالها التخلص من دفع المستحقات الجبائية، وهذا إما بالغش أو التهرب الضريبي ونظرا لتداخل وتشابه هذين المصطلحين، ارتأينا ضرورة الفصل بينهما، لأنهما ظاهريًا يؤديان إلى نفس المعنى، أما جوهريا فهما غير ذلك ويتجلى لنا ذلك أكثر من خلال تعريف كل واحد منهما:

الغش الضريبي:

يعرفه *Andrée Barilari* بأنه "الإمتناع أو التخفيض بطريقة غير شرعية عن دفع الضرائب المستحقة، ونماذجه متنوعة جدًا، كالأخطاء الإدارية في التصريحات، تخفيض الإيرادات، تضخيم النفقات ومنه يكون هناك غش جبائي عند لجوء المكلف بالضريبة إلى استعمال طرق وأساليب احتيالية وتدليسية قصد التخلص من دفع الضريبة المفروضة عليه كليًا أو جزئيًا، لذلك يطلق عليه أيضا بالتهرب غير المشروع".¹

وعرف التشريع الجزائري الغش الضريبي على أنه " كل من تخلص أو حاول التملص باستعمال طرق تدليسية، في إقرار أساس الضرائب أو الرسوم التي تخضع لها أو تصنيفيتها سواء كليًا أو جزئيًا ".² كما لا يمكن إثبات الغش الضريبي إلا من خلال المخالفة الصريحة للقوانين و التشريعات الجبائية. فالغش أو التهرب الضريبي غير المشروع يلجأ فيه المكلف إلى استعمال طرق الاحتيال والغش قصد التهرب من الدفع وبالتالي فهو ينتهك أحكام التشريع وللغش الضريبي أنواع منها البسيط و منها المركب:

الغش البسيط: يتمثل الغش البسيط في تقديم تصريحات ناقصة لإدارة الضرائب تتضمن بيانات خاطئة تسبقها سوء النية أو التأخير في تقديمها أو عدم تقديمها نهائيًا، كون المكلف واعيا بعدم مشروعية العمل الذي يقوم به، وتكون محاولة التظليل هذه دون استعمال عنصر التدليس .

¹ بسمة عولمي، مرجع سابق، ص306.

² قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، نشرة 2008 المادة 303

الغش المركب: يصطلح على التهرب الضريبي أو التهرب المشروع، ونعني به تخلص المكلف من الضريبة جزئياً أو كلياً دون أن يعكس عبئها على الغير ومتفادياً في ذلك أية مخالف لنصوص التشريعات الضريبية، أي أن المكلف بالضريبة يجتهد بشتى الطرق والأساليب للتخلص من أداء بعض الضرائب المستحقة عليه، مستفيداً من الثغرات الموجودة في التشريعات الجبائية بفعل تعقد النظام الجبائي أو عدم إحكام صياغة قوانينه، لذا يطلق عليه بالتهرب المشروع كون المكلف يتحرك في إطار قانوني فالمكلف باستطاعته التهرب من دفع الضريبة إما باستغلال الثغرات القانونية، النقائص، الغموض، والملابسات التي تكتنف التشريعات أو بالتهرب عن طريق نظام التقييم الجزائي للأساس الضريبي وهذا ما يحدث في الجزائر فيما يخص الأطباء، المهندسين، المحامين.. الخ من الأشخاص الخاضعين لنظام التقدير الجزائي¹.

يختلف التهرب والغش من حيث الأساس أو الفعل المؤدي لذلك، لكن المعنى واحد وهو مخالفة الجباية وعدم احترام قاعدة العدالة الضريبية، وفي الجزائر تظهر ملامح هذه الظاهرة في عدة صور منها:

- ممارسة نشاطات ذات مداخيل معتبرة دون التصريح عنها لدى إدارة الضرائب.
- استعمال سجلات تجارية مستعارة أي التهرب عن طريق السجل التجاري وهي ظاهرة مستفحلة في الآونة الأخيرة.
- استرداد الرسم على القيمة المضافة على أساس مشتريات خيالية وفواتير وهمية.
- استعمال عناوين غير مطابقة لما هو مسجل في السجل التجاري.
- عدم الخضوع للرقابة الجبائية ورفض الاطلاع أي اعتراض على الرقابة.

أسباب ظاهرة التهرب الضريبي :

شهدت ظاهرة التهرب من الجباية والتحايل عليها انتشاراً واسعاً نظراً لعدة عوامل وأسباب مساعدة في تفشيها، يمكن حصر تلك الأسباب في عيوب في التشريع، و الإدارة الجبائية ونقص الوعي الضريبي.

¹ عجلان العياشي، الجباية والتنمية المحلية ، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا 2012. العدد 40

أ - عيوب في التشريع الجبائي: تتمثل مشكلة الجزائر في سوء التنظيم أكثر منه مشكل في التمويل لما تمتلكه من ثروات هائلة، لكن سوء تسيير تلك الموارد حال دون مسايرة عجلة التنمية، فالنظام الجبائي السيئ لا يحقق الأهداف المرجوة منه نظرا لانعدام التنظيم بين هياكل الإدارة الجبائية، ومن جملة هذه العيوب ما يلي :

عدم استقرار التشريعات : ساهم التشريع الضريبي في انتشار ظاهرة التهرب الضريبي، بالرغم من الإصلاحات التي مست هذا النظام فإن التشريعات لا تزال غامضة أمام ضعف الوعي الجبائي لدى المواطنين، فالسياسة الضريبية تعتبر أكفأ وسيلة لتحقيق التنمية المحلية حسب النظام الجاري في الجزائر لكن هذه السياسة تصطدم بافتقارها لنظام جبائي متطور وفعال، لذا يمكن إرجاع عيوب التشريع إلى عدم استقراره من جهة، وإلى ثقل الاقتطاع الضريبي من جهة أخرى.¹

ثقل عبء الاقتطاع : أدى ارتفاع معدلات الضريبة وتصاعدها إلى التهرب وذلك من خلال عمل المكلف على التملص منها بشتى الطرق سواء قانونية أو غير قانونية، فقد لعب ثقل الاقتطاع الضريبي في الجزائر دورا كبيرا في ظاهرة التهرب نظراً لنسبته المرتفعة مقارنة بالدخل الوطني، كما أن الأسعار الجارية لا تتناسب مع القدرات التكاليفية للممول، وكلما ارتفع سعر الضريبة وزاد عبؤها كلما كان مجال للتهرب منها، وعند تجاوز المعدل الأقصى للضغط الضريبي والمحدد بنسبة % 15 قد يعود بالانعكاس على عدة جوانب مثل:

- ثقل الرغبة في الاستثمار.
- الارتفاع في معدل الضغط الضريبي بشكل كبير يدفع الأفراد إلى التهرب وهذا الأخير بدوره يؤدي إلى تشويه المعطيات الاقتصادية وكسر مبدأ العدالة.

¹ مرغاد لخضر، واقع الجبائية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2000، ص 52

المطلب الرابع : عيوب الإدارة الجبائية :

تلعب الإدارة الجبائية دورا كبيرا في انتشار ظاهرة التهرب الضريبي نظرا لعدم كفاءة القدرات الإدارية ونقص الإمكانيات المادية والبشرية وعدم فعالية الرقابة، كذلك من شأنه أن يقلص من إمكانية القضاء على ظاهرة التهرب الضريبي وقد تمثلت جملة العيوب فيما يلي:¹

- نقص أعوان الرقابة: بدخول الجزائر مرحلة جديدة من اقتصاد السوق والانفتاح على الخارج، أدى ذلك إلى ارتفاع عدد المتعاملين الاقتصاديين وبالتالي زيادة عدد المكلفين والملفات المدروسة، ومنه وجدت الإدارة الجبائية نفسها عاجزة عن أداء المهام المتزايدة مقابل العدد الضئيل للأعوان القائمين على الرقابة بصفة خاصة ، فضخامة الملفات المدروسة سنويا لا يقابله الكفاءة والمهارة مما يؤثر سلباً على فعالية النظام الضريبي، وضعف التأهيل أدى إلى سوء تسيير الإدارة الجبائية، وأسباب ذلك الضعف تعود الى :
- نقص المدارس المختصة في تكوين الإطارات الكفأة ورسكلتها بالنظر إلى النسبة الضئيلة التي تتكفل بالجماعات المحلية.
- جهل الأعوان الإداريين بالمعارف الجبائية وأصول المراجعة الحسابية والتشريعات الضريبية. و كذا المستويات التعليمية لأغلب للموظفين بالإدارة الجبائية متفاوتة ما بين مستوى المتوسط والثانوي ولا علاقة لهم بالتخصص .
- نقص الإمكانيات المادية : تؤدي الإمكانيات المادية دورا هاما في التحصيل الجبائي وفي فعالية الإجراءات وسرعة تطبيقها لكن ما يظهر في الواقع الجزائري أن الإمكانيات المادية تحول دون الإصلاح الجبائي، ويتجسد نقص الإمكانيات فيما يلي:
- قلة وسائل النقل الخاصة بتنقل أعوان المتابعة وتدخلات مصالح التفتيش وعمليات الإصلاح.
- نقص أجهزة الإعلام الآلي في الإدارة الجبائية أو تكاد تنعدم أمام عدد الوثائق الهائل في تكوين أي ملف.

¹ بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد 4، ص 308.

- نقص اللوازم والتجهيزات المكتبية بالإضافة للمطبوعات الإدارية التي تعتبر كمرجع لأعوان الإدارة الجبائية.
- انعدام المحفزات المالية المشجعة على التفاني في العمل كتوظيف السكنات ومرتببات مرتفعة تكون بمستوى العمل المؤدى من طرف الأعوان الإداريين.
- نقص الوعي الضريبي: يعتبر ضعف الوعي الضريبي محفزا للتملص من دفع الضريبة، ويعبر هذا الضعف عن عدم فهم الفرد لدوره في المشاركة في التنمية الاقتصادية وترسيخ روح التضامن الوطني في إعادة توزيع الدخول من خلال وسيلة الضريبة، ويعود سبب عدم الوعي بالضريبة من قبل المكلف إلى عوامل عديدة يمكن ذكرها فيما يلي :
- نقص الوعي الضريبي أدى إلى الاعتقاد بأن سرقة الدولة لا تعد سرقة بمعناها الحقيقي وكأن الدولة ليس لها حق على الافراد.
- انتشارا اللامبالاة بالضريبة في أوساط المجتمع الجزائري مما زاد من تفشي ظاهرة التهرب والغش الضريبيين.
- انعدام الثقة في الدولة وكأن الأشخاص القائمين على القانون والتشريعات يفرضون الضريبة لحسابهم الخاص وليس لفائدة المصلحة العامة.
- نقص الإعلام فيما يخص الضريبة، وعائها، كيفية حسابها وطرق تحصيلها بالرغم من أن المديرية العامة للضرائب قد وفرت مطويات خاصة بكل ضريبة لكن هذه المطويات لم تصل إلى أيادي المكلفين بها.
- مساهمة بعض أعوان الإدارة الجبائية في تفشي نقص الوعي الضريبي، وتأكد النظرة السلبية للضريبة لدى المكلفين، يتضح ذلك من خلال متابعة الأعوان للأشخاص ذوي الأنشطة التجارية قليلة المدخول بإرسال إنذارات بدفع الغرامات وإغفالهم عن كبار التجار مما ولد روح الحقد في أوساط المكلفين، وهذه الظاهرة معاشة يوميا على مستوى القباضات، المفتشيات وكذا المديريات الولائية للضرائب.

خلاصة الفصل:

إن منح الإستقلالية المناسبة للجماعات المحلية لأداء مهامها في إطار وحدة الدولة هو بمثابة أول خطوة نحو فك العجز المفروض عليها بالرقابة غير الفعالة التي تخضع لها، ولتخفيف هذه الرقابة عن طريق منح الإستقلالية في صنع القرار المحلي بالقدر الكافي مع وجود فاعلين محليين تتوفر فيهم القدرة والكفاءة اللازمة لاستغلال هذه الإستقلالية في تسيير مختلف الموارد المتواجدة على المستوى المحلي على أحسن صورة، حيث ينبغي التحضير التدريجي للجماعات المحلية إلى تولي كل شؤونها دون الحاجة إلى تدخل الدولة من خلال تطوير الهيئات الإدارية (البلدية و الولائية) اللامركزية، ومنحها وسائل التدخل المناسبة لتتلاءم مع قدرتها التسييرية. وكما هو معروف أن المجالس المحلية المنتخبة تلعب دور هام وأساسي في التسيير المحلي، لذلك فهي تتمتع بنوع الإستقلالية ومن بين أهم مظاهر الإستقلالية المالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية إستفادتها من الموارد المالية إضافة إلى توليها عملية إعداد الميزانية بنفسها ولكنها لا تقوم إلا طبقا لتوجيهات السلطة المركزية ولا تصبح سارية المفعول إلا بعد مصادقة السلطة الوصية عليها لذلك لا بد قبل كل شيء من توفير الموارد المالية الكافية والوسائل اللازمة التي تمكن هذه الجماعات من الإضطلاع بمهامها.

وبعد مناقشة الجباية المحلية في إطار الإستقلالية المحلية يمكن القول بأنها تمثل أهم مورد بالنسبة لتمويل ميزانية الجماعات المحلية تستوجب الاهتمام اللازم والكامل بها بشكل يعطي الجماعة التي يشرفون عليها بشكل يضمن الإستعمال والإستغلال العقلاني لهذه الموارد لذلك يتوجب على المنتخبين المحليين حسن التصرف في المال العام، والبحث عن أنجع السبل لزيادة في الموارد المالية المخصصة للجماعات المحلية والحديث عن إصلاح النظام الجبائي يجب أن يكون مقرون بقدرة الجماعات المحلية في تحمل المسؤولية التي تلقيها الدولة عليها، ومنح الجماعات المحلية الإستقلالية في التسيير والإستقلالية المالية لا يعني خروجها عن القواعد القانونية، فكلما قلت سابقا عملية الإصلاح تكون في دائرة متابعة ومتكاملة وإصلاح المنظومة الجبائية لا يجب أن يكون بعيدا عن إصلاح الموارد البشرية من خلال الرفع من نسبة التأطير المحلي الذي يشهد التسيير وضبط العمليات الحسابية والتدقيق في النتائج المالية.

الفصل الثاني: آليات و تحديات تحقيق مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر

المبحث الأول: تدعيم وسائل التمويل التقليدية للجماعات المحلية

المبحث الثاني : التحول لوسائل التمويل الجديدة عن طريق تفويض المرفق العام

المبحث الثالث : صور و أشكال تفويض المرافق العامة

آليات وتحديات تحقيق مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر

في ظل تنامي التحولات الدولية والتحول من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق لجأت العديد من الدول إلى منح استقلالية نوعا ما للجماعات المحلية والإبتعاد عن السلطة المركزية ومن بين الجوانب التي مستها الجانب المالي أي اللامركزية المالية، فالجزائر ولتعزيز الدول طبقت نظام اللامركزية، حيث أنشأت جماعات إدارية صغرى مشكلة الإدارة المحلية وهي الولاية والبلدية قصد الوصول إلى أحسن الطرق التنظيمية وزيادة الشفافية والفعالية في تقديم الخدمات للمواطن، ولقد منح المشرع الجزائري هذه الجماعات المحلية العديد من المسؤوليات والصلاحيات لحرية تجميع الموارد المالية، حيث أن غياب هذه الحرية هي أضعاف لسياسة الضرائب المحلية ومهام ومسؤوليات السلطة المحلية أمام دافعي الضرائب.

من خلال هذا الفصل سيتم التطرق إلى واقع الحماية المحلية في الجزائر وذلك عن طريق إبراز أهم الموارد المالية المحلية والهيئات المكلفة بتحصيلها وكيفية تسويتها، بالإضافة إلى ذكر التحديات والعقبات التي توجهها الدولة الجزائرية من ناحية الحماية المحلية، دون إغفال الجهود والإصلاحات التي قامت بها من أجل الزيادة في فعالية مردودية الحماية المحلية.

المبحث الأول: تدعيم وسائل التمويل التقليدية للجماعات المحلية

لقد أصبح تدعيم وسائل تمويل الجماعات المحلية ضرورة حيوية بالنسبة لها، حيث لا يمكن بدون توفر وسائل مادية (مالية) كتنفية ومنتظمة المداخيل والتحصيلان تقوم بالأعباء المحلية لا بد من تامين الموارد المالية للجماعات المحلية حتى تواكب الدور الكبير التي تضطلع له على مستوى المحلي.

كما يعد الاستثمار المحلي احد اهم دعائم التنمية المحلية ومصادرهن وهذا ما سنتناوله في : تامين الموارد المالية للجماعات المحلية (المطلب الأول) وتشجيع الاستثمار المحلي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تامين الموارد المالية للجماعات المحلية.

ان تامين الموارد المالية يتطلب إصلاحا شاملا، وان لا يقتصر على مراجعة نسب تحصيل الضرائب والرسوم لأنها تبقى قابلة للمراجعة في وقت بموجب قوانين مالية، وهو ما سبب عدم الاستقرار في المنظومة المالية المحلية، حيث تخضع الحماية إلتعديلات وفي كل سنة مالية، وعليه سيتم تناول دراسة تامين الموارد الجبائي (مطلب أول) وتدعيم الثروات والأموال المحلية (مطلب ثاني).

الفرع الأول: تامين الموارد الجبائية

تشكل الضرائب احدى أهم الوسائل المالية التي تتخذها معظم الدول كمصدر تمويل رئيسي لتحويل إنفاقها العام، ويمثل النظام الضريبي مجموعة الضرائب المحددة وفق التشريعات والقوانين المعمول بها وهذا تماشيا مع أوضاع المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وتشكل الحماية المحلية حديث الساعة للأهمية التي تكتسيها الإيرادات الجبائي المحلية في تمويل ميزانية البلدية.¹ وهي أيضا حجر الأساس للنهوض بدعائم اللامركزية والاستقلال المالي، ولذلك تعتمد الجماعات المحلية في تمويل نفقاتها على الموارد الجبائي بشكل كبير، حيث تبقى تشكل العامل الأساسي في تحديد أهمية الموارد المالية²، في الوقت الذي تعرف

¹ خلود عواطف، إشكالية مساهمة الضرائب في تحويل الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، 2008-2009، ص107.

² عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص152.

فيه أعباء الجماعات المحلية تزايداً مستمراً، خاصة بالنسبة للبلديات فإن وسائلها المالية تبقى جد متواضعة وفي بعض الأحيان في تناقض.¹

إن تحسين فعالية النظام الضريبي اضحى يشكل إحدى الاهتمامات الرئيسية للدولة، قصد تكيفه مع الأوضاع الجديدة لزيادة فعاليته التي من شأنها الرفع من مردودية الجباية، واعتبارها كمورد مالي يعول عليه في تحقيق الحاجات والمتطلبات الأساسية للمواطنين ومسايرة برامج التنمية.²

واهم هذه الإصلاحات منح الهيئات المحلية المستقلة المالية وحصولها على نصيب معقول من الموارد المالية الوطنية لتواكب متطلبات التنمية المحلية، وزيادة الاستثمار لإعطاء المجالس المحلية حرية أكثر من التصرف في أموالها وفرض الضرائب والرسوم، وان ينص على ذلك في الدساتير القائمة، وقوانين ونظم الإدارة المحلية، في هذه البلدان، على ان تتولى الهيئات المحلية مهام تحصيل الضرائب والرسوم التي تؤول إليها قانونياً.³

كما ان تامين الموارد الجبائي لو اقتضت فقط على مجرد مراجعة نسب الضرائب والرسوم، لن يحقق النتائج المنتظرة، وذلك يجب ان يتضمن مراجعة شاملة للمنظومة الجبائي، حتى يسمح بتحقيق تحصيل افضل فعالية ومجاعة اكبر، ولن يتأتى ذلك إلا باشتراك الجماعات المحلية في تحديد أساس ونسبة الضريبة التي تعود لها،⁴ وتستند هذه النيب المخصصة إلى دراسة ميدانية حتى تعكس الاستقلالية الجبائي للجماعات المحلية،⁵ والتنازل من طرف السلطة المركزية عن بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية، وكذلك لإعادة التوزيع للنسب المطبقة بين الدولة والجماعات المحلية، والتحكم الأحسن في إنشاء وتحصيل الضريبة وتمكن اهم الحلول لإصلاح الجباية المحلية فيما يلي:

¹ يلس شلوش بشير، المرجع السابق، ص199.

² صياف عصام، اثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة 1 الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق 2017-2018، ص182.

³ سمير سالم، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر وواقع الممارسة ومقتضيات الإصلاح، مذكرة ماستر اكايمي، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2018-2019، ص34.

⁴ عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص 152.

⁵ لخضر عبيرات، أهمية الجباية المحلية في تعزيز الاستقلالية المالية لتسيير ميزانية الجماعات المحلية (البلدية)، مجلة الدراسات العدد الاقتصادي، جامعة الأغواط، العدد الثاني، (المجلد الخامس عشر) جوان 2018، ص94.

أولاً: إشراك البلديات والولايات في الجباية المحلية.

باعتبار الجباية اهم مورد لميزانية الجماعات المحلية فان الأمر يستوجب إعادة الاعتبار بهذا المورد وتحديدده، انطلاقاً من إشراك البلديات من تحديد الأوعية الضريبية ونسبها وغير ذلك من المواضيع ذات الصلة، وذلك من اجل رفع المردودية الضرائب بأنه ليس هناك هيئة عمومية هي أعرف من البلدية بإمكاناتها المحلية التي يمكن ان تنتج حصيلة ضريبية معتبرة.¹ ولذلك فان إشراك البلديات والولايات في الجباية المحلية، من شأنه ان يضمن تحصيل افضل للجباية، ومشاركة فعالة في محاربة التهرب الضريبي (الجبائي) وان كان هذا لا يعني ان تقوم بتحديد الضرائب والرسوم ووعائها ونسبها.²

بما ان البرلمان حسب المادة 140 الفقرة 12 من دستور 2016،³ هو المتخصص بتحديد الضرائب والرسوم ووعائها ونسبها، والمادة 196 من قانون البلدية.⁴ كما ان القيام بإشراك البلديات والولايات في الجباية المحلية ليس بالعملية الجديدة ولا بالأمر على التشريع الجزائري.⁵

لقد نص الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية في المواد 262 و 263 المؤرخ في 18 جانفي 1967 على ما يلي:

- يمكن للبلديات ان تؤسس رسماً على تفتيش اللحوم التي تتولى مراقبتها وختمها بالطابع.
- يجوز ان تفرض البلدية مالكي المباني المحاذية للطريق العمومي رسوماً تخصص لبناء الأرصفة أو ترميمها.⁶

¹ بن الشيخ توفيق، تفعيل دور البلديات، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نظّمته كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، المرسوم بعنوان: التسيير المحلي بين إشكالية التمويل وتفعيل دور البلديات، ص163.

² عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص 159.

³ تنص المادة 140 من دستور 2016 المؤرخ في 30 يناير سنة 2016 (ج. ر 60 ل 30 فبراير 2016) على انه: يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها.

⁴ انظر المادة 196 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

⁵ عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص160.

⁶ طهروست فاتح، زروكلان بلال، التمويل المحلي وإشكالية عجز مالية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، نوقشت في 25 ماي 2017، ص168-169.

وهو كذلك ما جاء في الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية وذلك حسب المادة 113-114 بان المجلس الشعبي الولائي يصادق على الضرائب والرسوم لتمويل ميزانيتها ويصوت على القروض الضرورية لإنجاز المشاريع، وكما نجد أيضا في قانون المالية لسنة 2002 أنه ينص على الإشراف المباشر للمجالس الشعبية البلدية في تحديد تعريفه رسم إزالة القمامات المنزلية طبقا لجدول أسعار محددة من طرف المشرع في المادة 12 منه.¹

إن ما جاء به الأمر 67-24 والأمر 69-38 المتضمنين قانون البلدية والولاية على التوالي،² وقانون المالية لسنة 2002 بأن المشرع ادرك الحقيقة منذ مدة طويلة باشتراك البلديات والولايات في الجباية المحلية والمساهمة الفعالة، وذلك من تحديد الأوعية الضريبية وتحصيلها.

ثانيا: تخلي الدولة عن بعض الضرائب المحلية.

لقد عرفت الجزائر منذ الاستقلال جباية معقدة وغير منتجة انعكست آثارها على مالية الجماعات المحلية، فمن بين الأسباب التي أدت إلى تفاقم ظاهرة عجز الموازين لأغلب البلديات،³ واحتكار الدولة لأهم الضرائب والرسوم المدرة للدخل على حساب الجماعات المحلية من أهم الأسباب الموضوعية اللازمة المالية الخانقة التي تعيشها الجماعات المحلية في الجزائر، ولهذا أصبح من الضروري على الدولة التخلي عن بعض هذه الضرائب للمجالس المحلية، إذ من شأنه ان يساهم بصفة فعالة في تحسين الوضعية المالية للجماعات المحلية ويعفي الدولة في نفس الوقت من تقديم المزيد من الإعانات للتجهيز والاستثمار.⁴

ومن بين الضرائب الكفيلة بتحقيق هذا الشرط نجد الضريبة على الرواتب والأجور التي يمكن تحويلها لصالح الجماعات المحلية باعتبارها ضريبة سهلة الحصر وبالتالي يمكن التخلي عنها.

كما يمكن ان يضاف إليها رسم التسجيل الذي أصبح بالإمكان تحويله بسهولة لحساب البلديات.⁵

¹قانون رقم 01-21 مؤرخ في 22 ديسمبر 2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2001 ن ج ر العدد 79 الصادر بتاريخ 23 ديسمبر 2001.

² عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص 161.

³ بن الشيخ توفيق، تفعيل دور البلديات، المرجع السابق، ص 162.

⁴ لوصيف لخضر، مدى فعالية المجالس في تحقيق التنمية، مذكرة ماجستير، ص 149.

⁵ عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص 167.

كما يمكن للجماعات المحلية الواقعة في مناطق سياحية أن تعتمد على الضرائب والرسوم على القطاعات الأخرى لتفادي الضغط الجبائي. كما يتعين رفع حصة الجماعات المحلية من الرسم على القيمة المضافة، والضريبة على الدخل الإجمالي بنسب متفاوتة، بين البلديات الغنية والبلديات الفقيرة.

إن عملية التنازل عن الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي من الدولة للمجالس المحلية أصبح حتمية يفرضها الواقع المعاش وموردا فعالا لمداخل الجماعات المحلية.¹

وهذا لا يكمن في التعديلات السطحية، بل يتعداها إلى انتهاج استراتيجية شاملة وموضوعية تستند إلى دراسة معمقة وتشخيص دقيق للواقع يكون أساس هذه الاستراتيجية، فصل الجباية المحلية عن الجباية العامة المركزية، بالإضافة إلى إشراك الجميع في رسم الهيكل العام للضرائب وخصوصا المنتخبين المحليين وذلك لتحقيق الاستقلالية المالية، ومن هذا المنطلق يجب النظر إلى النقاط التالية:²

1- محاربة ومجابهة كافة أشغال الغش والتهرب الضريبي: من خلال معالجة الظروف والأسباب المؤدية إلى ذلك.

2- تحسين فعالية النظام الضريبي: وذلك بتبسيط الإجراءات الإدارية بفرض وتحصيل الضرائب، وإرساء نظام ضريبي عادل وبالإضافة إلى تحسين التشريع الضريبي بإحكام صياغة نصوصه وغلق الثغرات والمنافذ التي يمكن استغلالها للغش أو التهرب.

3- تحسين كفاءة الجهاز الضريبي: سواء من ناحية الإمكانيات المادية والبشرية.

4- تحسين العلاقة بين الأداة و المكلف: من خلال تخفيف حدة التوتر بينهما.

5- تحسين آليات الرقابة والتدقيق في كافة مراحل التحصيل: وذلك بكشف المخالفات المرتكبة.

6- التنسيق والتعاون بين مختلف الإدارات: من أجل إحصاء الأشخاص والأموال الخاضعين للضريبة.

ثالثا: مراجعة توزيع الضرائب ونسب تحصيلها:

¹ لوصيف لخضر، المرجع السابق، ص149.

² بن الشيخ توفيق، تفعيل دور البلديات، المرجع السابق، ص162

قبل التفكير بإحداث الضرائب وأوعية جديدة من الأفضل العمل على تامين الموارد الجبائية، ولذلك يتعين إخضاع توزيع الضرائب والرسوم إلى معايير وأسس أكثر واقعية ومراجعة التوزيع المالي غير العادل للجباية بين الدولة والجماعات المحلية.¹

والواقع يظهر ان الدولة تحتكر معظم الضرائب المنتجة للمداخيل المتطورة على حساب الجماعات المحلية ما يفرض هذه الأخيرة ان تبقى دائما في تبعية اتجاه الدولة وبالتالي زعزعة مفهوم الاستقلالية المالية للبلديات.² حيث لا تكتفي الدولة بتحديد الضريبة ونسبتها بل تتعدى إلى تحديد توزيع نسبها وهذا ما أضعف قدرة البلدية على التحكم في ماليتها المحلية.³ وبالنظر إلى التركيبة الجبائية المحلية حسب الجدول أدناه.

الجدول رقم (02) توزيع الجباية المحلية بين الدولة والجماعات الإقليمية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.⁴

طبيعة الضريبة	الدولة	الولاية	البلدية	الصندوق المشترك (ج.م)
رسم التطهير العقاري			100%	
الرسم على النشاط المهني		29.5%	65%	5.5%
الضريبة على الممتلكات	60%		20%	20% الصندوق الوطني للسكن
الرسم على القيمة المضافة	80%		10%	10%
رسم الذبح، رخص البناء، الإقامة			100%	
الرسم الخاص يرخص الإعلانات المصفحة			100%	
الضريبة الجزائرية الوحيدة	50%	5%	40%	5%

¹ عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص161.

² ناجي طارق، تسيير الموارد المالية للبلدية "دراسة حالة" مذكرة تخرج لنسب شهادة الدراسات العليا المتخصصة في مانجمنت المؤسسات جامعة الإخوة منتوري قسنطينة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، ص29.

³ موساسيمريم ، مولا حسين مراد ، فعالية الضريبة المحلية في تمويل الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، جامعة عبد الحميد ميرة بجاية الجزائر، 2016-2017، ص58.

⁴ داودي محمد، الإدارة الجبائية والتحصيل الجبائي في الجزائر، رسالة تخرج شهادة الماجستير، جامعة تلمسان الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، 2005-2006، ص95.

من الجدول أعلاه نلاحظ ان الدولة بالإضافة إلى المجموعة المعتمدة من الضرائب والرسوم فهي تشارك الجماعات المحلية في نسب بعض الضرائب كالرسم على القيمة المضافة فهي الأخذ حصة الأسد 80%. والضريبة على الممتلكات 60% للدولة 40% للبلدية 10% بين الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، لذلك يتوجب وضع قواعد أكثر مرونة في توزيع الجباية ورفعهما إلى المستوى المطلوب. لدعم الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية بصفة عامة وإصلاح جبايتها بصفة خاصة يتعين استعداد الدولة للتنازل عن بعض الضرائب التي كانت تستحوذ عليها لصالح الجماعات الإقليمية.¹

ولتمكين الجماعات المحلية القيام بصلاحياتها المنحولة لها، لا بد من إعادة توزيع النسب في اطار الشفافية المطلقة ، وعلى أساس أكثر واقعية الذي لا يعود بالفائدة على مالية الجماعات المحلية فحسب وإنما يعتبر كضمانة لها اتجاه السلطة المركزية وان ارتفاع ناتج الموارد الذاتية للجماعات المحلية تغنيها من اللجوء إلى الإعانات المركزية ومن ثم نقول انه كلما زادت الاستقلالية المالية للبلديات زادت استقلالية الجماعات المحلية.

الفرع الثاني: تدعيم الثروات والأموال المحلية.

أصبحت البلديات تعتمد على موارد ذات الطابع المحلي لتدعيم استقلالها المالي وكضمانة فعلية للابتعاد عن الموارد التي تأتي من الإعانات التي توجه اغلبها للتجهيزات والهياكل القاعدية غير منتجة للثروة، فكلما زادت القدرة المالية الذاتية للجماعات المحلية كلما قل اعتمادها على إعانة الدولة.²

ولقد أصبحت الجماعات المحلية وأمام ضعف مواردها بشكل عام مجبرة على التثمين والاعتماد على الموارد ذات الطابع المحلي، وعدم الاكتفاء بالإعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية وذلك بتثمين ثرواتها وممتلكاتها حتى تجعل منها مصدر دخل يمكنها من تغطية مختلف النفقات والأعباء المالية الكبيرة التي أصبحت تتراد يوم بعد يوم.³

¹ موساسب مريم ، مولا حسين مراد ، المرجع السابق، ص58.

² طويبي منصور، حالة العجز المالي في ميزانية البلدية وكيفية الحد منه، مذكرة ماستر، جامعة زيان عاشور الجلفة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2016-2017، ص38.

³ عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص179.

أولاً: إعادة ترمين الأملاك المحلية

كما فرض قانون البلدية على المجالس الشعبية البلدية القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل ترمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية (قانون البلدية).

كما يضاف لها توصيات اجتماعات الحكومة مع الولاية، والتعليمات والمذكرة وقرارات الوزير الأول والقرارات الوزارية المشتركة.

لتحسين و ترمين وزيادة امتلاك البلديات المنتجة للمداخيل ومنع تأجيرها بالدينار الرمزي مثل مذكرة وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمران رقم 96 المؤرخة في 10 مارس 2016 المتعلقة بعملية تحسين أسعار الإيجار لأملاك البلديات والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 08 جانفي 2017 المحدد لكيفيات نقل ملكية المحلات المنجزة،¹ فهي تعدو وسيلة مهمة لتنمية الموارد المالية الذاتية إلى جانب الضرائب والرسوم، وكلما زاد حجم أملاك الجماعات المحلية كلما زادت الاستقلالية المالية للجماعات المحلية. كما ان ترمين ممتلكات الجماعات المحلية من شأنه يساهم في تخفيف توازن افضل في ميزانيتها ويحد من العجز الذي تعاني منه البلديات، خاصة مع الإمكانيات الكبيرة التي تتمتع بها،² والقابلة للتطوير في المجالات والميادين التالية:

1- الأملاك العقارية:

نظرا للموارد النحلية الموجودة عند الجماعات المحلية المتمثلة في الأملاك العقارية، فإن ترمينها يبدأ بإحصاء دقيق للممتلكات والعقارات الموجودة في الإقليم حسب المادة 160 من قانون البلدية، ومتابعة من طرف المجلس الشعبي البلدي المادة 162 من نفس القانون، بإمكان الأملاك العقارية جلب موارد مالية هامة إن أحسن استغلالها ، وذلك بضرورة مراجعة أسعار إيجار العقارات التابعة لها حتى تكون

¹ بن عياش سمير، ترشيد استغلال الأملاك الخاصة (الدومين الخاص) التابعة للبلدية في الجزائر - آلية تطبيق، المعينات وسبل تجاوزها، مجلة دقاتر السياسة القانونية، جامعة بورداس الجزائر، كلية الحقوق، 1 جوان 2019، ص179.

² عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص180

الأسعار متماشية مع أسعار السوق العقاري وتطبيق تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية بتممين الأملاك الوطنية.

2- ترقية الأنشطة المحلية باستغلال المناجم والمحاجر:

ان استغلال المناجم والمحاجر تعرضت لإهمال تام رغم أنه يمثل مصدر دخل معتبر يمتص نسبة هامة من البطالة. ولد جاء في البرنامج الخاص بالاستثمار الذي اقترحتته الشركة القابضة للمناجم،¹ واستغلال المحاجر والمرامل لان مداخيلها هامة يمكن ان تستفيد منها الجماعات المحلية.

3- تنظيم التسيير الحضري:

ان المهام التقليدية للخدمة العمومية المتعلقة بالتسيير الحضري كتنظيف مصلحة الطرقات والمساحات الخضراء وإدارة المياه، وغيرها من النفقات المالية المعتبرة، بإمكان الجماعات المحلية التنازل عنها عن طريق عقد امتياز، وقرارها بواسطة دفتر شروط تخضع لمراقبة قانونية صارمة،² وهذا ما سوف نوضحه في المبحث الثاني من الفصل الثاني.

ثانيا: ترقية التعاون المشترك بين البلديات

يمكن بلديتين متجاورتين أو أكثر ان تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين والتنظيمات. يسمح التعاون المشترك بين البلديات للبلديات بتعاقد وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة.³ تنجز الأعمال المسجلة في اطار التعاون المشترك بين البلديات بموجب اتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات.

تحدد كفاءات تطبيق المادتين 215 و 216 عن طريق التنظيم.⁴ و يقوم التعاون المشترك بين البلديات بترقية فضاء للشراكة والتضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات.¹

¹ عبد الصديق الشيخ، المرجع نفسه، ص180

² عبد الصديق الشيخ، المرجع نفسه، ص181

³ المادة 215 من قانون البلدية، المرجع السابق، ص 32.

⁴ المادة 216 من قانون البلدية، المرجع السابق، ص 32

المطلب الثاني: تشجيع الاستثمار المحلي

أعطت السلطة المركزية أهمية كبيرة لعملية الاستثمار المحلي،² خاصة في السنوات الأخيرة بعد الركود الذي عرفته الجماعات المحلية في مجال التنمية، أين تفتنت السلطات المركزية بضرورة ربط حاجيات السكان ومتطلبات التنمية المحلية عن طريق توليد الأقطاب التنموية على الدفع بالنمو الاقتصادي وتحسين الوضع الاجتماعي لسكانها ، ولا يكون إلا عن طريق ترقية الاستثمار المحلي وهذا ما سنتناوله في تدعيم استثمار الجماعات المحلية ذات المورد المحدود في (الفرع الأول) وتشجيع المؤسسات المالية على الاستثمار المحلي في (الفرع الثاني) وتفعيل آليات الاستثمار المحلي في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تدعيم الاستثمار في البلديات ذات الموارد المحدودة:

ان التركيز على زيادة حجم ومردودية الموارد المالية المحلية سيحل وحده مشكل نقص هذه الموارد في ظل غياب استثمارات محلية منتجة للموارد المالية، خاصة أمام محدودية الأوعية الجبائي للبلديات نتيجة التفاوت الكبير في الإمكانيات الاقتصادية ، وإن تتبع مسار التنمية في جميع مجالات البلدية يؤكد على ان التركيز كان بالدرجة الأولى على المناطق الحضرية الكبرى على حساب غيرها من المناطق،³ مما شكل نوعا من عدم التوازن التنموي، وهو ما أدى إلى ظهور بلديات تفتقر إلى أدنى الهياكل القاعدية الأساسية ناهيك عن المنشآت الاقتصادية، حيث انه غالبا ما يرفض المستثمرون المغامرة بمشاريع في المناطق الريفية لافتقارها إلى المرافق الضرورية والهياكل الأساسية، وهو ما يزيد في تكلفة هذه المشاريع وهو ما يفسر تركز غالبية المشاريع الاستثمارية في المناطق الحضرية.⁴

وانطلاقا من التجارب التنموية السابقة، أدركت الدولة مدى ضرورة ربط حاجات السكان ومتطلبات التنمية المحلية، بإيجاد أقطاب تنموية قادرة على الدفع بالنمو الاقتصادي وتحسين الوضع الاجتماعي للمواطن وترقية الاستثمار المحلي، عن طريق الاهتمام بإنجاز الهياكل والمنشآت القاعدية من اجل جذب

¹ المادة 217 من قانون البلدية، المرجع السابق، ص 32
² الاستثمار المحلي: هو توظيف الأموال في السوق المحلي بغض النظر عن الأداة الاستثمارية التي تم اختيارها للاستثمار، ولذلك فان الأموال التي قامت الدولة بتوظيفها داخل الوطن، تعتبر بمثابة استثمارات محلية مهما كان مجال الاستثمارات.

³ طويسي منصور، المرجع السابق، ص 41

⁴ عبد الصديق الشيخ، المرجع نفسه، ص 188

أكبر فدر من الاستثمارات الوطنية وحتى الدولية، فغالبا ما يتحجج المستثمرون الخواص والأجانب بضعف التجهيزات والمرافق الأساسية.¹

الفرع الثاني: تشجيع المؤسسات المالية على الاستثمار المحلي.

إن الاستثمار يرتبط بشكل كبير وثيق بمدى توفر القروض ولذلك لا بد من إعادة النظر ومراجعة عملية الاقتراض بالنسبة للجماعات المحلية، وان تكون لها نظرة واضحة عن وضعيتها المالية وتقدير المشاريع التي تريد الاستثمار فيها، إذ يعد نظام الاقتراض نظاما معقدا من حيث طبيعته وآلياته، حيث ان البنوك وجميع المؤسسات المالية لا تقرض إلا لمن له وضعية مالية تسمح له بتسديد القروض، ولذلك يجب ان تستعين بمستشارين ماليين لتحسين المعارف المالية للمتخمين المحليين.²

كما يجب الاستعانة كذلك بمكاتب دراسات لمساعدتها في اتخاذ القرار الملائم، وتحسين القرض بأفضل الطرق الممكنة، وهذا لمحدودية تجاربها في هذا المجال، فالاستقلال المالي والجبايي يتطلب تحسين وتكوين المنتخبين خاصة في المجال المالي.³

كما أن مراجعة نظرة الاقتراض، يفسح المجال للجماعات المحلية من تنويع مصادر الحصول على القروض، وخلق جو من المنافسة النزيهة، بين مختلف المؤسسات المالية المهتمة بتمويل الجماعات المحلية بالإضافة إلى ذلك، فإن إعادة النظر في شروط الاقتراض المصرفي، تستدعي مراجعة النصوص القانونية التي تحكم هذا المجال، والاعتراف للجماعات بحق المبادرة وطلب قروض بنكية حسب قدراتها المالية شريطة أن تكون طويلة المدى، وتشكل ضماناته من موارد دائمة، وبذلك يصبح القرض المصرفي، وسيلة فعالة لدفع التنمية المحلية.⁴

¹ طويسي منصور، المرجع السابق، ص41-42

² طويسي منصور، المرجع نفسه، ص42

³ لطرش الخليفة عبد الله، العجز المالي في ميزانية البلدية، مذكرة ماستر، جامعة زيان عاشور بالجلفة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق 2016-2017، ص54.

⁴ عبد الصديق الشيخ، المرجع نفسه، ص190

الفرع الثالث: تفعيل آليات الاستثمار المحلي

على ضوء التغيرات التي شهدتها الجزائر وتماشيا مع تطورات الخارجية لجأت الجزائر إلى تحديث أجهزة دعم الاستثمار وإعطاء دفع قوي وتشجيع الاستثمارات الداخلية (الوطنية)، ودخول الاستثمارات الأجنبية وعلى هذا الأساس تم تعديل قانون الاستثمار من أجل تفعيل سياسة الدولة في مجال الاستثمار، وكذا متابعة الاستثمارات وتقديم المساعدة الفعلية للمستثمرين من خلال مراحل إنجاز استثماراتهم.¹ ومن بين الوكالات المنشأة والمنحزة لتدعيم وتفعيل الاستثمار المحلي وهي كالاتي:

أولاً: إنشاء وكالة دعم وترقية الاستثمارات (APSI): من خلال المرسوم التشريعي رقم 93-12 المتعلق بترقية الاستثمارات،² أنشأت الدولة الجزائرية بفضل هذا المرسوم وكالة دعم وترقية الاستثمار الذي يمثل المرجع الأساسي لكل ما يتعلق بالاستثمار المحلي والأجنبي في الجزائر، ومن بين الأهداف التي ترمي إليها هذه الوكالة هي:

- دعم ومساعدة المستثمرين لإنجاز مشاريعهم
- العمل على تطوير الاستثمارات المحلية
- منح الحوافز المرتبطة بالاستثمار تطبيقاً للسياسة الوطنية في هذا المجال
- العمل على احترام المستثمرين

ومن بين المهام الموكلة لها هي:

- متابعة الاستثمارات وترقيتها
- مراقبة ومتابعة الاستثمارات لتتم في إطار الشروط والمواصفات المحددة

¹ فتوح خالد، الاستثمار ودوره في التنمية المحلية – دراسة حالة قطاع الري لولاية تيسمسيلت، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، 2009، 2-2010، ص145.
² المرسوم التشريعي 93-12 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 المتعلق بترقية الاستثمارات الجريدة الرسمية 64 الصادرة بتاريخ 10-10-1993.

وعلى غرار المرسوم التشريعي 93-12 السالف الذكر، الذي منح امتيازات وضمادات معتبرة للمستثمرين فقد منح الأمر 01-103 إعفاءات جبائية للمستثمرين ومنها أنه بعد أن يتم معاينة انطلاق الاستغلال، يستفيد المستثمرون من إعفاء لمدة 10 سنوات من النشاط الفعلي من الضريبة على أرباح الشركات، والضريبة على الدخل الإجمالي، وكذلك من كل الدفع الجزائي والرسم على النشاط المهني، ولرسم العقاري على الملكيات العقارية التي تدخل في إطار الاستثمار.²

ثانياً: المجلس الوطني للاستثمار

في ظل الأمر رقم 01-03 السالف الذكر، ينشأ المجلس الوطني للاستثمار برئاسة الوزير الأول³ وهذا لغرض تشجيع وتطوير الاستثمار، ويقوم بما يلي:

- يقترح استراتيجية تطوير الاستثمار وأولوياتها.
- يقترح تدابير تحفيزية للاستثمار مساندة للتطورات الملحوظة .
- الفصل في اتفاقيات الاستثمار بإبداء الموافقة على الاتفاقيات إلى تبرم بين الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمارات والمستثمر.
- الفصل في مزايا الاستثمار الممنوحة.
- تحديد المناطق التي تستفيد من مزايا النظام الاستثنائي بهدف تهيئتها إقليمياً
- اقتراح التدابير والقرارات التي من شأنها دعم الاستثمار وتشجيع
- تشجيع إنشاء مؤسسات مالية لتمويل الاستثمار وتطويره.

¹ الأمر 03-01 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار، الجريدة الرسمية العدد 47 الصادر في 22 أوت 2001.

² عبد الصديق الشيخ، المرجع نفسه، ص192

³أنظر المادة 18 من الأمر 03-01 المرجع السابق.

ثالثاً: الشباك الوحيد

ينشأ شباك وحيد ضمن الوكالة، يضم الإدارات والهيئات المعنية بالاستثمار، يؤهل الشباك الوحيد قانوناً لتوفير الخدمات الإدارية الضرورية لتحقيق الاستثمارات، موضوع التصريح المذكور في المادة 4 من نفس الأمر.¹ ويكون هذا الشباك على مستوى الهيكل اللامركزي للوكالة.²

ينشأ الشباك الوحيد على مستوى الولاية ويضم الممثلين المحليين للوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، وكذا ممثلي المركز الوطني للسجل التجاري والضرائب، الجمارك، التعمير تهيئة الإقليم والبيئة والهيئات المكلفة بالعقار الموجه للاستثمار، ومأمور المجلس الشعبي الذي يتبعه مكان إقامة الشباك الوحيد، كما يضم ممثلي ملحقات قباضات الخزينة والضرائب.³

رابعاً: دور لجنة دعم وترقية الاستثمارات المحلية CALPI

أنشئت هذه اللجنة سنة 1994 بناء على التعليمات الوزارية المشتركة والمتعلقة بإجراءات توزيع الأراضي على المستثمرين وترتكز مهمتها الأساسية على العنصر الإعلامي والتشاور المحلي، حيث أن هذه اللجنة تتشكل من الوالي ومدير الدراسات وتهيئة الإقليم، مدير الصناعات والمناجم، مدير مكلف بالمجال الحضري، مدير الأملاك العمومية، مدير الفلاحة، مدير المناطق الصناعية، ممثلو مؤسسات الترقية العقارية، رؤساء البلديات والدوائر.⁴

ولهذه اللجنة مهام وهذا حسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 07-120 المؤرخ في 23-04-2007 والمتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار وتشكيلاها وسيرها، و الممثلة في:

- إنشاء بنك معلومات حول العرض العقاري على مستوى الولاية.

¹أنظر المادة 23 من الأمر 03-01 المرجع السابق

²أنظر المادة 24 من الأمر 03-01 المرجع السابق

³المادة 25 من المرسوم التنفيذي 282-01 المؤرخ في 24 سبتمبر 2001 المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها، ج ر رقم 55 الصادرة بتاريخ 2001/10/26.

⁴فتحي خالد، المرجع السابق، ص156.

- مساعدة المستثمرين في تعيين الأراضي المناسبة لإقامة مشاريعهم الاستشارية.
- تشجيع جميع المبادرات المتعلقة بالترقية العقارية العمومية أو الخاصة لإنشاء أراض مهينة ومجهزة لاستقبال الاستثمارات.
- المساهمة في الضبط والاستعمال العقلاني للعقار الموجه للاستثمار في إطار الاستراتيجية المحددة من الولاية مع الأخذ بعين الاعتبار على الخصوص التجهيزات العمومية.
- جعل المعلومات المتعلقة بالإمكانيات العقارية الموجهة للاستثمار في متناول المستثمرين عن طريق كل وسائل الاتصال.
- تقييم شروط سير السوق العقارية المحلية .
- اقتراح إنشاء مناطق صناعية أو مناطق نشاطات جديدة .
- متابعة إقامة وإنجاز المشاريع الاستثمارية وتقييمها.

كما ترسل اللجنة إلى وزير الداخلية والجماعات المحلية كل 06 أشهر تقريرا عن نشاطها يبين العرض القاري المتاح وإمكانات الولاية في ذلك، وترسل كذلك نسخة من هذا التقرير إلى الوزير المكلف بترقية الاستثمارات، وهي مطالبة كذلك بدراسة طلبات تمرکز الأراضي التي من الممكن أن تستوعب مشاريع استثمارية والفصل في إمكانية استيعاب هذه الأراضي للمشاريع الغنية وضمان متابعة تطور وتوطين إنجاز هذه المشاريع.¹

وفي هذا الإطار لقد تضمن قانون المالي التكميلي لسنة 2015 أحكاما متعلقة بأموال الدولة فيما يخص تشجيع الاستثمار في مادته 48 التي تعدل وتتم المادة 05 من الأمر رقم 08-04 المؤرخ في 01 سبتمبر 2008 الذي يحدد شروط و كفاءات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأموال الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية و هذا عن طريق التراضي بموجب قرار من الوالي وعلى أساس اقتراح من المدير الولائي المكلف بالاستثمار المختص إقليميا.²

¹ نقلا عن، عبد الصديق شيخ، مراسلة موجهة إلى مديري أملاك الدولة في كل الولايات، حول تسيير الأراضي التابعة للأموال الخاصة للدولة، وزارة المالية، المديرية العامة للأموال الوطنية، 11 جوان 2007، ص3.
² من موقع وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية.

المبحث الثاني : التحول لوسائل التمويل الجديدة عن طريق تفويض المرفق العام

يجب على الجماعات المحلية و الإقليمية أن تساهم إلى جانب السلطات المركزية في ضمان سير و إدارة المرفق العام و يتطلب ذلك وجود إدارة محلية فعالة تعمل على السعي دوما إلى إشباع الحاجات العامة للمواطن على المستوى المحلي بشكل منتظم كما تسعى الجماعات الإقليمية إلى البحث عن تقديم خدمات ذات نوعية عالية وذلك من أجل المساهمة إلى رد الإعتبار إلى المرفق العام المحلي الذي يعتبر أكبر واجهة في نظر المواطن عن مدى مصداقية الدولة و مدى انسجام برامجها التنموية في تلبية حاجيات الساكنة إلا أن أغلب البلديات حاليا تعاني من العجز المالي مما أثقل كاهل الدولة الجزائرية ويرجع ذلك إلى الموارد البشرية و المالية الضرورية و غياب كفاءة في التسيير .

لأجل ذلك اتجهت الدولة إلى إيجاد طرق أكثر نجاعة لإدارة المرافق العمومية و للوصول إلى هذه الأهداف فانه بإمكان الجماعات الإقليمية اللجوء إلى أساليب مغايرة لتلك المعتمدة في تسيير مرافقها العمومية فقد استندت إدارة بعض المرافق العمومية إلى متعاملين خواص، خاصة منها التي تكتسي طابعا تجاريا و صناعيا و التي تكون مجالا للمنافسة لتجنب كل ما يحمله التسيير العمومي من نقائص ويكون التخلي عن تسيير هذه المرافق في إطار قانوني يعرف بتفويض المرفق العام

سنتطرق في هذا المبحث إلى دراسة مفهوم التسيير المفوض للمرفق العام ثم دراسة أنواع و أشكال تفويضات المرافق العامة المحلية و مدى مساهمتها في تمويل الجماعات المحلية

المطلب الأول: مفهوم تفويض التسيير للمرفق العام

ظهر تفويض تسيير المرفق العام أول مرة في فرنسا في القرن الماضي عندما اتجهت الدولة الفرنسية إلى تفويض أشخاص القانون الخاص إلى إدارة بعض المرافق ذات الطابع الصناعي و التجاري وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي هذا التوجه في كثير من أحكامه .

تفويض المرفق العام مصطلح جديد لعلاقة قديمة بين السلطات العمومية و القطاع الخاص و استعمل مصطلح تفويض المرفق العام لأول مرة من طرف الأستاذ جون ميشال أوبي في الثمانينات في كتابة المرافق

العامة المحلية، فهو إطار يجمع كل العقود التي تتضمن تفويض التسيير لكنه في اللغة القانونية لم يستعمل حتى سنوات التسعينات.¹ واستعمل تدبير المفوض لأول مرة في التشريع الفرنسي في قانون 6 فبراير 1992 الخاص بالإدارة المركزية.² من خلال القانون 92-125 الخاص بالإدارة الإقليمية و هذا القانون استعمل المصطلح و لانه لم يعطه معنى دقيق حيث استعمل :

- اتفاقية تفويض المرفق العام.
- اتفاقية التسيير المفوض.
- اتفاقية المرفق العام.

وليؤكد هذا المصطلح القانون الجديد ويكرسه القانون 93-122 المؤرخ في 09 جانفي 1993 المتعلق بمحاربة الرشوة و الشفافية في الحياة الاقتصادية.³

أما في الجزائر فقد دخل تفويض المرفق العام المحلي حيز التطبيق في ظل عقود الامتياز ابتداء من سنة 1994 و ذلك حسب التعليم الصادر عن وزير الداخلية.⁴ و التي جاءت في الأصل لتنفيذ تعليمة رئيس الحكومة رقم 20 الصادرة بتاريخ 1994/07/07 تحت عنوان إمتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، الموجهة إلى السادة الولاية بالاتصال مع السادة رؤساء الدوائر و المجالس الشعبية البلدية.⁵ ولتأكيد مصطلح تفويض المرافق العامة ذات الطابع الصناعي و التجاري نصت عليه مجموعة من القوانين نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر :

- قانون 05-12 المتعلق بالمياه و ذلك حسب المادة 101 الفقرة 02.
- قانون 02-01 المتعلق بالكهرباء و الغاز.⁶

¹ نادية ضريفي، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة، دار بلقيس، 2010، ص 127.

² سعيد نكاوي، التدبير المفوض في المغرب على ضوء القانون 05-54، دار الأفاق المغربية للنشر و التوزيع، المطبعة الأمنية الرباط، ص 28.

³ نادية ضريفي، المرجع نفسه، ص 128

⁴ أنظر التعليم 394-842 الصادرة عن وزير الداخلية و الجماعات المحلية و البيئة و الإصلاح الإداري.

⁵ أنظر القانون 05-12 المؤرخ في 22 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 4 غشت سنة 2005، المتعلق بالمياه، ج ر العدد 60.

⁶ أنظر القانون 02-01 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1422 الموافق 5 فبراير سنة 2002 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات ، الجريدة الرسمية العدد 08، الصادر 06 فبراير 2002.

أما الدكتورة ضريفي نادية عرفته على النحو التالي: " تفويض المرفق العام هو العقد الطي من خلاله يحول شخص من القانون العام (الدولة، الجماعات المحلية، المؤسسات العمومية) تسيير و استغلال و طريقة تحصيل المقابل المالي، ويتحصل المفوض له على المقابل المالي للتسيير و الاستغلال من إتاوات المرتفقين مقابل أداء خدمة أو عن طريق الإدارة لكن يجب أن يكون هذا المقابل المالي مرتبطا باستغلال المرفق و ناتجا عن تشغيله، ويكون هذا الاستغلال لمدة معينة. قد يشمل المرافق العامة الإدارية أو الصناعية أو التجارية و يتم اختيار المفوض وفق إجراءات واضحة تضمن الشفافية و المنافسة لاختيار أفضل، وبذلك ضمان خدمة عمومية أجود و أحسن تجاه المرتفقين، وفق عقد يحدد حقوق المفوض له والتزاماته بكل عقود المرفق من مساواة و استمرارية و ضرورة التكييف من المحيط الداخلي و الخارجي.¹

معنى التسيير المفوض للمرفق العام المحلي في قانون البلدية 10-11

يمكننا تحديد التسيير المفوض للمرفق العام المحلي في الجزائر حسب قانون البلدية 10-11، ليحدد التفويض أساسه القانون على نحو البلدية الساري المفعول رقم 10-11 في المواد الواردة في الفصل الرابع بعنوان "الإمتياز و تفويض المصالح العمومية" من الباب الثالث بعنوان " المصالح العمومية البلدية " و التي جمعت بين الإمتياز و التفويض كأسلوب لتسيير المصالح العمومية البلدية إذ تعذر تسييرها مباشرة أو عن طريق أسلوب المؤسسة العمومية حسب النص الوارد في المادة 150 على النحو التالي: " يمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر أو شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الإمتياز أو التفويض"²

في حين المادتين 155 156 فقد أسست لأعمال الامتياز و التفويض بالإحالة إلى التنظيم المعمول به، و الذي يتجلى في قانون الصفقات العمومية رقم 10-236 الساري المفعول آنذاك.

تم تحديد نطاق تفويض تسيير المرفق العام المحلي في قانون البلدية رقم 10-11 وذلك على سبيل الحصر بموجب المادة 149 من قانون البلدية.

¹ نادية ضريفي، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة، المرجع السابق، ص 141.

² صونيا نايل، التسيير المفوض للمرفق العام المحلي في قانون البلدية الجزائرية، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، العدد 15، ص 725

يتميز التسيير المفوض للمرفق العام المحلي حسب قانون البلدية 10-11 بأنه "صفقة عمومية بصراحة النص و تأخذ شكل عقد برنامج أو صفقة طلبية وهذا بعد استقراء المادة 156 من قانون البلدية السالف الذكر " يمكن للبلدية أن تفوض تسيير المصالح العمومية المنصوص عليها في المادة 149 أعلاه عن طريق برنامج أو صفقة طلبية طبقاً للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها.¹

معنى التسيير المفوض للمرفق العام المحلي في ظل المرسوم الرئاسي 15-247

تبني المشرع الجزائري عقود تفويض المرفق العام المحلي في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 حسب الفقرة الأولى من المادة 207 من الباب الثاني تحت عنوان "الأحكام المطبقة على تفويضات المرفق العام، والذي تكلم فيها عن موارد جديدة للتفويض.

وكانت فلسفة المشرع الجزائري من هذه التفويضات هو عقلنة و ترشيد النفقات العامة و البحث عن موارد جديدة وهذا من خلال أربعة مواد 207 إلى 210 من المرسوم الرئاسي 15-247 ، وقد عرفته المادة 207 على أنه "يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام و المسؤول عن مرفق عام أن يقوم بتفويض تسييره إلى مفوض له، وذلك ما يجد حكم تشريعي مخالف ويتم التكفل بأجر المفوض له بصفة أساسية من استغلال المرفق العام.

وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام بموجب اتفاقية. وبهذه الصفة، يمكن للسلطة المفوضة أن تعهد للمفوض له بإنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام.

ولقد أرجع المشرع تطبيق أحكام هذا الباب أي(الأحكام المطبقة على تفويضات المرفق العام) بموجب

المرسوم التنفيذي 18-199

¹ أنظر المادة 156 من قانون 10-11، المرجع السابق.

معنى التسيير المفوض للمرفق العام المحلي في ظل المرسوم التنفيذي 18-199

إن الهدف من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 هو التوجه نحو الفعالية و إرساء قواعد جديدة غايتها تحسين رؤية المؤسسات و تحقيق الجدية في أدائها مع تشجيع روح المبادرة وعصرنة طرق التسيير و العمل على تدخل الجماعات الإقليمية في التسيير المباشر لحاجات المواطن من خلال إعادة توزيع الثروة بين القطاعين العام و الخاص¹، وهذا ما أكدته المادة 149 من قانون البلدية السالف الذكر، بإمكان الجماعات الإقليمية اللجوء إلى أسلوب التفويض في العديد من المجالات التي حددها القانون و كل المجالات القابلة للتفويض، و هذا سيسمح بتسيير أفضل للجماعات الإقليمية عن طريق خلق ثروة من خلال تهمين و تسيير المنشآت المحلية المنتجة، وهذا من خلال الدفع باليات تدعيم الإستقلالية المالية للجماعات المحلية و خلق ديناميكية تستمد قوتها من تهمين المبادرة الناحجة و تصحيح كل الإختلالات التي تعيق حاليا الأداء الفعال للمرافق العامة المحلية.

ويقصد بتفويض المرفق العام في مفهوم هذا المرسوم حسب المادة 02 منه على "تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية، لمدة محددة إلى المفوض له المذكور في المادة 04 أدنا، بهدف الصالح العام"².

ويكون تعريف تسيير المفوض للمرافق العامة المحلية و هذا ما أكدته نص المادة 06 و التي تنص على مايلي: "إتفاقية تفويض المرفق العام عقد إداري يبرم طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما و أحكام هذا المرسوم". كما كرس المشرع الجزائري في إطار المرسوم التنفيذي 18199 التعريف الإتفاقي لتسيير و استغلال المرفق العام، و المنتفعون من المرفق العام بصفتهم طرف ثالث.

¹ جليل مونية، تفويض المرفق العام المحلي كآلية فعالة للتمويل المحلي في ظل المرسوم الرئاسي 15-247، مجلة الإجتهد للدراسات القانونية والإقتصادية، جامعة بومرداس الجزائر، المجلد 8 العدد 4، 2019، ص 105.

² أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 18-199 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439 الموافق 2 غشت سنة 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام.

أولاً: السلطة المفوضة

تتمثل السلطة المفوضة وفقاً لنص المادة 04 من المرسوم التنفيذي 18-199 هي الجماعات الإقليمية (الولاية و البلدية) و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها، و المسؤولة عن مرفق عام.¹

و يمكن أن تكون السلطة المفوضة وفقاً لنص المادة 05 من نفس المرسوم التنفيذي عبارة عن مجموعة من أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام في إطار تجمع و يعين الأشخاص العموميون المذكورين أعلاه ممثلاً عنهم ضمن التجمع، بموجب إتفاقية، و يجوز العضو المعين صفة السلطة المفوضة، و يمثل أعضاء التجمع في تجسيد تفويض المرفق العام.

أما إذا كانت السلطة المفوضة هي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تابعة سواء للولاية أو البلدية فإن الشخص المؤهل في عملية إبرام إتفاقية التفويض هو المدير العام للمؤسسة عن طريق مصادقة من طرف الجهاز التداولي للمؤسسة.²

ثانياً: المفوض له

قد يكون المفوض له وفق المرسوم التنفيذي 18-199 شخصاً معنوياً عاماً أو خاصاً، شريطة أن يكون خاضعاً للقانون الجزائري و هذا ما أكدته المادة 04 من المرسوم نفسه، و من ثم نفهم أن المشرع الجزائري لم يأخذ مصطلح تسيير المفوض للمرفق العام المحلي كما أخذ المشرع الفرنسي بل أعطاه معنى آخر جديد عن مفهوم تسيير المفوض و جعل الصفقة و عقد البرنامج لطرق تسيير المرفق العام و هذا ما نلاحظه في نص المادة 156 من قانون البلدية 11-10 من خلط في بعض المصطلحات (تفويض، صفقة عمومية، عقد برنامج).

¹ أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي 18-199، المرجع نفسه.

² أنظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي 18-199، المرجع نفسه.

ثالثا: طبيعة العلاقة بين صاحب التفويض و السلطة المفوضة

إن العلاقة القائمة بين صاحب التفويض و السلطة المانحة هي علاقة تعاقدية و بالتالي يخضع طرفا العقد إلى بنود الأحكام المدرجة في العقد. ويعتبر عقد تفويض المرفق العام من العقود الإدارية، لأن أحد أطرافه شخص عام وهو مانح التفويض، ويتضمن إمتيازات السلطة العامة كحق الدولة بإنهاء العقد بإرادتها المنفردة بدافع تحقيق المصلحة العامة، إذن العلاقة بين الطرفين هي علاقة تعاقدية بشروطها التنفيذ، المقابل المالي، الرقابة، إذ إنه اتفاق بين إرادتين السلطة العمومية و المتعامل الخاص أو العام¹

المطلب الثاني : أنواع تفويض المرفق العام المحلي و مساهمتها في تمويل الجماعات المحلية

تفويض المرافق العامة ما هو إلا مفهوم يعبر عن انتقال الإدارة من التسيير المباشر إلى الإدارة غير المباشرة لتسيير المرافق العمومية و هذا الانتقال قلص من الميزانية العامة للدولة و الجماعات المحلية، وهذه الفكرة ليست حديثة في التشريع الجزائري و إنما لم يتم التوصل إلى اعتماد سياسة شاملة و منظمة لهذه العقود في إطار قانوني إلى أن صدر المرسوم الرئاسي 15-247 الذي تضمن عقود تفويض المرفق العام لأول مرة منذ الاستقلال، ثم تلاه المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويضات المرفق العام²

فالتحولات الحديثة فرضت اعتماد خيارات جديدة للتنمية تتجلى في المردودية و التي تبيح لكل المرافق تنمية إمكاناتها و توجيهاتها نحو الإنتاجية و المردودية و تحسين طرق الإدارة³

وضبط الموارد يقتضي دراسة تحديد أشكال و صور تفويض المرافق العامة و مدى مساهمتها في تمويل الجماعات المحلية .

¹ ياسين حجاب، الإطار القانوني المنظم لتفويضات المرفق العام في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة الجزائر، العدد الثاني، جوان 2016، ص 137-138.

² نادية ضريفي، محاضرات في العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 68.

³ نادية ضريفي، تسيير المرافق العامة و التحولات الجديدة، المرجع السابق، ص 68

المبحث الثالث : صور و أشكال تفويض المرافق العامة

المطلب الأول : العقود

أولاً: عقد الإمتياز

يقصد بالإمتياز أن تعهد الإدارة ممثلة في الدولة أو الولاية أو البلدية لأحد الأفراد أو أشخاص القانون الخاص بإدارة مرفق اقتصادي واستغلاله لمدة محدودة وذلك عن طريق عمال و أموال يقدمها الملتزم و على مسؤوليته و في مقابل ذلك يدفع رسوما و مثال ذلك أن تعهد الدولة لأحد أفراد استغلال خدمات توزيع المياه أو الكهرباء أو الغاز أو البترول أو المرجان أو استغلال الميناء أو منطقة حرة. وقد اعتبر القضاء الإداري عقد الإمتياز بأنه عقد إداري من نوع خاص موضوعه إدارة مرفق عام يتعهد بمقتضاه الملتزم و على نفقته و تحت مسؤوليته و بتكليف من الدولة أو بأجد هيئاتها بالقيام بنشاط معين و خدمة محددة و الحصول على مقابل من المنتفعين.¹

تعريف عقد الإمتياز:

عرف الأستاذ محيو عقد الإمتياز بقوله " هو أسلوب تسيير ، يتولى من خلاله شخص خاص بصورة عامة يسمى صاحب الإمتياز أعباء مرفق خلال فترة من الزمن في تحمل النفقات و تسليم الدخل من المنتفعين بالمرفق "²

و عرف المشرع الجزائري حسب المرسوم الرئاسي 15-247 حسب المادة 210 و المرسوم التنفيذي 18-199 حسب المادة 53 عقد الإمتياز على أنه " الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام و استغلاله، و إما تعهد له فقط باستغلال المرفق العام ... "³

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص 356.

² أحمد محيو، محاضرات في المؤسسة الإدارية ، ترجمة عرب صاصيلا، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1979، ص 440.

³ نادية ضريفي، محاضرات في العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 53

ثانيا: عقد الإيجار

يمكن اعتبار عقد الإيجار كذلك من بين الأساليب الأساسية التي من خلالها تقوم السلطة المفوضة بتفويض المرفق العام، وهو من بين العقود التي عرفت انتشارا موسعا في الجزائر نظرا لبساطة إجراءاته.

تعريف عقد الإيجار:

يعرف عقد الإيجار على أنه قيام السلطة المفوضة بتفويض المرفق العام بأسلوب الإيجار (قد تكون عبر المزايدة) إلى المفوض له بتسيير أو صيانة مقابل أتاوى تقدم له، لا يتحمل عمليات البناء المتعلقة بالمرفق كإيجار مواقف السيارات أو إيجار أماكن في الأسواق ، مذابح البلدية، قاعات السينما، دور الحضانة ويتصرف المفوض له حينئذ لحسابه و على مسؤوليته¹ .

أما عن مدة اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل إيجار فتحدد بـ 15 سنة كحد أقصى ، ويمكن تمديدتها من السلطة المفوضة بموجب ملحق لمرة واحدة على أساس تقرير معلل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية شريطة لن لا تتعدى مدة التمديد 3 سنوات.²

كما عرف المشرع الجزائري عقد إيجار المرفق العام وذلك وفق نص المادة 210 الفقرة 7 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام.³ كما عرفته المادة 54 من المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام.⁴

ثالثا: عقد الوكالة المحفزة

يعد عقد الوكالة المحفزة وجها و شكلا من أشكال تفويضات المرفق العام و أسلوبا من الأساليب الرامية إلى تحقيق الأهداف المنشودة من وراء هذا التفويض

¹ حساين سامية، الشراكة في القطاع العام بين ضرورة المحافظة على المرفق العام و البحث عن المصلحة الاقتصادية، مداخلة ضمن فعاليات المنتدى الوطني حول الشراكة بين القطاع العمومي و القطاع الخاص، كلية الحقوق الجزائر1، الجزائر العاصمة يومي 2 و 3 ماي 2018، الطبعة الأولى

2019، ص 82-83

² كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية و الإقليمية، بدون سنة نشر، ص 93-94.

³ أنظر المادة 201 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق

⁴ أنظر المادة 54 من المرسوم التنفيذي 18-199، المرجع السابق

تعريف عقد الوكالة المحفزة

عرف الدكتور وليد حيدر جابر الوكالة المحفزة بأنها "عقد بمقتضاه يفوض الموكل إلى الوكيل القيام بقضية أو عدة قضايا أو بالإهتمام بعمل أو جملة من الأعمال أو الأفعال و يشترط قبول الموكل و يجوز أن يكون قبول الوكالة ضمنيا و أن يستفيد من قبل الوكيل¹

أما المشرع الجزائري فقد نظم المعايير التي تحدد المقابل المالي حسب المرسوم الرئاسي 15-247 الفقرة 8 من المادة 210² و المرسوم التنفيذي 18-199 من المادة 55³.

أما بخصوص مدة العقد فلا تتجاوز 10 سنوات على اعتبار أن مانح التفويض هو من يتولى إقامة المرفق العام⁴.

رابعا: عقد التسيير

تعريف عقد التسيير

عرف عقد التسيير من طرف بعض الفقهاء الفرنسيين على أنه "عقد يفرض بموجبه شخص من القانون العام للغير (شخص طبيعي أو معنوي أو خاص) بتسيير مرفق عام لحساب الجماعة العمومية بمقابل مالي جزائي فهو يضمن التسيير اليومي و العادي للمرفق بكل عناصره"⁵.

لقد نظم المشرع الجزائري عقد التسيير أول مرة في التقنين المدني وهو عقد مسمى بموجب القانون رقم 89-01 المؤرخ في 07 فيفري 1989 المتمم للقانون المدني وذلك ضمن الباب التاسع تحت عنوان "العقود الواردة عن العمل وذلك في إطار الفصل الأول مكرر تحت تسمية "عقد التسيير"⁶ و الذي جاء جاء فيه "عقد التسيير هو العقد الذي يلتزم بموجبه متعامل يتمتع بشهرة معترف بها، يسمى مسيرا إثراء

¹ وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة استثمار المرافق العامة-دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، منشورات حلي الحقوقية، لبنان، 2009، ص 61.

² أنظر المادة 210 الفقرة 8 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق

³ أنظر المادة 55 من المرسوم التنفيذي 18-199، المرجع السابق

⁴ نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 157، 158

⁵ فوناس سهيلة، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، تخصص قانون، ص 5.

⁶ كمال ايت منصور، عقد التسيير، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء الجزائر، بدون طبعة، ص 5

مؤسسة عمومية إقتصادية أو شركة مختلفة الاقتصاد، تسيير كل أملاكها أو بعضها باسمها و لحسابها مقابل أجر فيضفي عليها علاماته و معايره و يجعلها تستفيد من شبكاته الخاصة بالترويج الواسع.¹

كما عرفه المشرع الجزائري حسب المادة 210 الفقرة 4 من المرسوم الرئاسي 15-247 كما يلي : " تعهد السلطة المفوضة للمفوض له تسيير أو بتسيير و صيانة المرفق العام. ويستغل المفوض المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته ويدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد نسبة سنوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية.²

في حين جاءت المادة 56 من المرسوم التنفيذي 18-199 كما يلي: "التسيير هو الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له بتسيير أو تسيير و صيانة بدون أي خطر يتحمله المفوض له، يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته ورقابته الكلية..."³

المبحث الثاني: مساهمة عقود التفويض في تمويل الجماعات المحلية

لقد بات واضحا في كل الدول وبعد انتهاج سياسات إقتصادية كثيرة و متنوعة أن التحكم في أعباء التنمية الشاملة في أي دولة لا يمكن أن تتأتى بالقطاع العام وحده أيا كانت وسائله البشرية و المادية بل ينبغي إفساح المجال للقطاع الخاص ليساهم في بناء الحركة التنموية ويدفع بها إلى الأمام وترسخ الإعتقاد في كل الدول أن السياسة الهادفة و الجادة هي التي تسعى إلى رفع المستوى المحلي، وتهدف إلى جعل الجماعات المحلية اللبنة الأساسية للتنمية، وقطب إشعاع اقتصادي و اجتماعي.

وحتى تتمكن الجماعات المحلية من الإضطلاع بمهامها في أفضل الظروف لابد أن تتوفر لديها الوسائل المالية اللازمة، و التي بدونها لا يصبح للامركزية أي معنى.⁴

¹ أنظر القانون رقم 89-01 المؤرخ في 07 فيفري 1989 المنتم و المعدل للأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني ج ر ج د ش، عدد رقم 06 الصادر في 08 فيفري 1989.

² أنظر المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق.

³ أنظر المادة 56 من المرسوم التنفيذي 18-199، المرجع السابق.

⁴ عمار بوضياف، محاضرات حول عقد الإمتياز ودوره في تطوير العلاقة بين الإدارة المحلية و القطاع الخاص، بدون سنة، ص 1

لذا بات لزاما التفكير الجدي و المنهجي و العملي التفكير في أطر أخرى تحفز القطاع الخاص للنهوض بعملية التنمية المحلية الشاملة و تفتح سبل الشراكة بين القطاع العام و الخاص وفقا ل ضمانات محددة ومعروفة.

ولضمان تسيير أفضل و تطوير أدار الجماعات المحلية لابد من تدعيمها من حيث الاستقلالية واللامركزية حيث أن مفهوم اللامركزية القانونية يتغير كليا إذا لم ترافقه لامركزية مالية و التي تمثل الجانب المالي للامركزية فبدون استقلال مالي تصبح اللامركزية مجرد مفهوم افتراضي. فتدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية بات مسألة حيوية و أساسية بالنسبة لها و تمكينها من تسيير شؤونها المحلية بدون عراقيل بيروقراطية ضمن ما يسمح به القانون.

وإذا كان المشرع الجزائري كرس آليات جديدة و كثيرة للتعاون و الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص وهو ما أكدته التشريعات و التنظيمات وهذا ما نص عليه المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام و لم يكتف بذلك بل نضمها في المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، وذلك لتدعيم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

إن سبب تفويض المرفق العام المحلي للخووص هو السيطرة على متطلبات الدولة الحديثة خاصة في السنوات الأخيرة و البحث عن الفعالية في التسيير.¹

أما عن الدوافع و الأسباب التي استدعت اللجوء إلى تفويضات المرفق العام ومدى مساهمتها في تمويل الدولة و الجماعات المحلية تتمحور في عدة نقاط نذكر منها:

- البحث عن بدائل تمويلية خارج الخزينة العمومية و تقليص العبء المالي للتسيير المباشر على ميزانية الدولة و الجماعات المحلية² فمن خلال تفويض المرفق العام يتحمل المفوض له العبء المالي لتسيير المرفق بكل مخاطره.

- التغلب على صعوبات التمويل و ذلك بالشراكة مع القطاع الخاص.

¹ نادية ضريفي، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة، المرجع السابق، ص 139.

² حساين سامية، المرجع السابق، ص 74.

إن القطاع الخاص له من الإمكانيات التقنية و اللوجيستية ما يؤهله لتسيير بعض القطاعات الكبرى كالمياه و الكهرباء و جمع النفايات و مثال ذلك شركة سيال و الردم التقني للنفايات التي تتطلب تقنيات ووسائل تكنولوجية متطورة وهذه المزايا و الخصائص متوفرة في القطاع الخاص و التي أكدت نجاحها و نجاعتها على المستوى الوطني و التي غالباً ما عجزت الدولة عن التحكم فيها.

- حاجة الدولة إلى هياكل قاعدية و تجهيزات عمومية ضخمة و التي بدون شك تكلف الدولة أموالاً طائلة لذلك تلجأ الدولة لتفويض المرفق ليتولى المفوض له إنجاز هذه الهياكل واستغلالها لمدة معينة تسمح بتغطية الأعباء المترتبة عن ذلك.
- التطور التكنولوجي وكبر حجم المجال الذي تشمله المرافق العمومية (مرافق اجتماعية، ثقافية، اقتصادية، إدارية، ...)
- البحث عن الفعالية الاقتصادية بين القطاع العام و الخاص¹.

¹ نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 140.

خاتمة

خاتمة :

إن منح الإستقلالية المناسبة للجماعات المحلية لأداء مهامها في إطار وحدة الدولة هو بمثابة أول خطوة نحو فك العجز المفروض عليها بالرقابة غير الفعالة التي تخضع لها، ولتخفيف هذه الرقابة عن طريق منح الإستقلالية في صنع القرار المحلي بالقدر الكافي مع وجود فاعلين محليين تتوفر فيهم القدرة والكفاءة اللازمة لاستغلال هذه الإستقلالية في تسيير مختلف الموارد المتواجدة على المستوى المحلي على أحسن صورة، حيث ينبغي التحضير التدريجي للجماعات المحلية إلى تولى كل شؤونها دون الحاجة إلى تدخل الدولة من خلال تطوير الهيئات الإدارية (البلدية والولائية) اللامركزية، ومنحها وسائل التدخل المناسبة لتتلاءم مع قدرتها التسييرية.

كما هو معروف أن المجالس المحلية المنتخبة تلعب دور هام وأساسي في التسيير المحلي، لذلك فهي تتمتع بنوع الإستقلالية ومن بين أهم مظاهر الإستقلالية المالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية إستفادتها من الموارد المالية إضافة إلى توليها عملية إعداد الميزانية بنفسها ولكنها لا تقوم إلا طبقا لتوجيهات السلطة المركزية ولا تصبح سارية المفعول إلا بعد مصادقة السلطة الوصية عليها لذلك لا بد قبل كل شيء من توفير الموارد المالية الكافية والوسائل اللازمة التي تمكن هذه الجماعات من الإضطلاع بمهامها. وبعد مناقشة الجباية المحلية في إطار الإستقلالية المحلية يمكن القول بأنها تمثل أهم مورد بالنسبة لتمويل ميزانية الجماعات المحلية تستوجب اهتمام اللازم والكامل بها بشكل يعطي الجماعة التي يشرفون عليها بشكل يضمن الإستعمال والإستغلال العقلاني لهذه الموارد لذلك يتوجب على المنتخبين المحليين حسن التصرف في المال العام، والبحث عن أنجع السبل لزيادة في الموارد المالية المخصصة للجماعات المحلية والحديث عن إصلاح النظام الجبائي يجب أن يكون مقرون بقدرة الجماعات المحلية في تحمل المسؤولية التي تلقىها الدولة عليها، ومنح الجماعات المحلية الإستقلالية في التسيير والإستقلالية المالية لا يعني خروجها عن القواعد القانونية، فكلما قلت سابقا عملية الإصلاح تكون في دائرة متابعة ومتكاملة وإصلاح المنظومة الجبائية لا يجب أن يكون بعيدا عن إصلاح الموارد البشرية من خلال الرفع من نسبة التأطير المحلي الذي يشهد التسيير وضبط العمليات الحسابية والتدقيق في النتائج المالية.

من خلال ما تم تقديمه أعلاه تم التوصل إلى النتائج التالية:

- 1- التوزيع غير العادل للإيرادات الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية، حيث يظهر عدم التوازن بين مردودية الضرائب العائدة للدولة، ومردودية الضرائب العائدة للجماعات المحلية.
 - 2- اقتصار الجماعات المحلية في اعتمادها على موارد مالية محلية محدودة وضعيفة المردودية وذلك بالرغم من تعددها وتنوعها.
 - 3- على الرغم من الإعتراف للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي التي تعني تمتعها بمصادر مالية خاصة بها وحرية التصرف في شؤونها أي أن السلطة الجبائية في يد الدولة فهي التي لها الحق في تأسيس ضرائب جديدة وإلغاء أخرى وتحديد القواعد والأسس وكيفية توزيع هذه العوائد وبالتالي ليس للجماعات المحلية أي سلطة في تأسيس الضرائب أو تحديد وعائها أو تحصيلها.
 - 4- إن مجموع مساهمة الضرائب والرسوم المحصلة من اجل تمويل ميزانية الجماعات المحلية لم يصل إلى النصف ما يدفعها إلى اللجوء إلى مصادر خارجية بالإعانات المقدمة من طرف الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية للتخفيف من حدة الصعوبات المالية التي تعاني منها العديد من البلديات ولاسيما البلديات الصغيرة، وبالتالي لا تستطيع الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة البلديات أن تمنح الإستقلالية المالية لهذه الأخيرة رغم كل الإصلاحات الجبائية وجميع الإجراءات التي تهدف إلى تحسين الموارد الجبائية المحصلة لفائدة هذه الأخيرة، والإرتقاء بالنظام الجبائي المحلي والزيادة في فعاليته.
 - 5- ضعف حصيلة بعض الضرائب والرسوم مثل الضريبة على الأملاك ورسم الحفلات ورسم الإقامة حيث لا يكاد إيراداتها تغطي نفقاتها.
- وحتى تتمكن الجماعات المحلية من الرفع من مستوى مردودية مواردها المحلية والزيادة من فعالية نظامها الجبائي المحلي الذي ينعكس بدوره على تعزيز الإستقلالية المالية لها، يجب على سبيل الذكر لا الحصر:

- 1- لابد من توفر المرونة والدقة عند وضع التشريعات الجبائية من قبل المشرع بما تتماشى والظروف المفاجئة للجماعات المحلية.
- 2- على الجماعات المحلية أن تتوفر على موارد خاصة وكافية حتى تتمكنها من أداء مهامها وتحقيق التكافؤ بين النفقات والإيرادات المتخذة لتغطيتها.
- 3- تمتع البلدية بالإستقلالية التامة التي تمنحها حق فرض وتأسيس وتحصيل ضرائب ورسوم وذلك حسب ما يتماشى مع وضعها المحلي كونها هي الأقرب للمواطن و والأدري بانشغالاته.
- 4- تنازل الدولة عن بعض الضرائب والرسوم التي تمتاز بالمروددية العالية لصالح البلديات عوض تقديم إعانات ومساعدات مشروطة ومخصصة لقطاعات معينة وهذا من أجل تدعيم الإستقلالية المالية للبلديات.
- 5- يجب على تدعيم المصالح الجبائية للبلديات بالوسائل البشرية والمادية لتحسين الحصيلة الضريبية ورفع النسبة التحصيل.
- 6- منح صلاحيات للبلديات من أجل محاربة التهرب والغش الجبائي على مستوى التشريعات الجبائية وتشديد العقوبات على المتهربين وتوسيع عمليات الرقابة الجبائية.
- 7- تزويد مصالح الجبائية المحلية بوسائل الإعلام الآلي الحديثة وربطها بمصالح الجمارك والبنوك ومختلف المؤسسات المالية لتحسين الموارد المحلية للبلدية.
- 8- الإهتمام لجباية المحلية وتشجيع الباحثين في هذا المجال وذلك لمساهمتها الفعالة في تطوير المجتمعات الحديثة وقدرتها على تسيير وتنمية النشاطات المحلية وترقيتها

ملخص الدراسة:

ركزت هذه الدراسة على الدور الذي تلعبه الجباية المحلية في تعزيز الإستقلالية المالية للجماعات المحلية من خلال محاولة حصر أهم ما يتعلق بالموضوع من جانبه النظري والقانوني، عبر خطوات منهجية لمعالجة إشكالية البحث وتساؤلاته، وذلك انطلاقاً من ضبط مفهوم الجباية المحلية هذا فيما يخص الجانب النظري، ثم التعرض للشق القانوني منها والتي تم التطرق فيه لكافة الموارد الجبائية المحلية المخصصة للجماعات المحلية وكيفية تحصيلها والهيئات المكلفة بذلك، ثم تم التعرض لواقع الإستقلالية المالية للجماعة المحلية حيث ركزت على مظاهر الإستقلالية المالية للجماعات المحلية من خلال تبيان اختصاصات وصلاحيات الجماعات المحلية بالإضافة إلى ذكر حدود استقلاليتها.

كلمات مفتاحية: الجماعات المحلية؛ الاستقلالية المالية؛ الجباية المحلية

Abstract study

This study focused on the role of the local tax collection in strengthening the financial independence of local authorities.

The research is based on a systematic analysis that highlights all features and determinants of our main problematic. In order to deal with such nexus, we divided the study to two sections.

The first one sheds the light on the theoretical and legal framework of the aforementioned relation. We tried to present a detailed description to the concepts and approaches, and theories that have been used previously to study the impact of the taxation on the local autonomy.

The second section is the empirical one that discusses the following elements: the main tax resources, how to collect taxes, the different institution that are responsible for tax collection and the limits of local autonomy in tax collection.

Keywords : Local groups, financial independence, local collection

قائمة المراجع

الكتب :

- القران الكريم
- محمد كامل البطريق ، منهج خدمة المجتمع نشأته وتطوره أساليبه و خطواته ومبادئه ومنظماته، القاهرة : مكتبة القاهرة الحديثة ، دون سنة
- أحمد رشيد ، نظم الحكم والإدارة المحلية المفاهيم العملية وحالات دراسية ، القاهرة : دار المعارف القاهرة ، 1977.
- سمير محمد عبد الوهاب ، مقدمة في نظم الإدارة الحلية ، القاهرة : مكتبة الاقتصاد و العلوم السياسية ، 1996.
- عبد المطلب عبد الحميد ، التمويل المحلي و التنمية المحلية ، القاهرة : دار الجامعة للنشر ، 2001 .
- غريب محمد السيد أحمد ، مدخل إلى دراسة الجماعات الاجتماعية ، القاهرة : دار المعرفة الجامعية الإسكندرية ، 1993 .
- عبد الرازق الشخلي ، الإدارة المحلية دراسة مقارنة ، ط 1 ، الأردن 2001 .
- أحمد بالجيلالي ، " إشكالية عجز ميزانية البلديات " ، مذكرة ماجستير ، قسم تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير ، جامعة تلمسان ، 2010 .
- محمد محمود الطعمنة و سمير محمد عبد الوهاب ، الحكم المحلي في الوطن العربي و اتجاهات التطوير ، الأردن : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2005 .
- خالد ممدوح ، البلديات و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة ، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية ، 2009.
- مصطفى عبد الله أبو القاسم حشير، مبادئ علم الإدارة ، ليبيا : الجامعة المفتوحة ط 1 ريلس ، 2002
- محمد وليد العبادي ، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية ، عمان : مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 1998.
- جعفر أنس قاسم ، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية الجزائر ، ط 2 ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1982 .
- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، ط 1 ، الجزائر : دار الريحانة ، د ت ن .
- أمين ساعاتي ، أصول الإدارة العامة ، القاهرة : دار الفكر العربي ، 2008 .
- عبد الحميد قربي، الإدارة الجزائرية مقارنة سيولوجية، الجزائر، دار الفجر للنشر و التوزيع ، 2008 .
- عمار عوايدي، القانون الإداري، ط 3 ، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.
- محمد نور عبد الرزاق ، نظرة الحكم المحلي وتطبيقاتها في الدول المعاصرة ، مصر: منشأة المعارف الإسكندرية ، 1975.
- فؤاد العطار، القانون الإداري، ط 3، القاهرة: النهضة العربية ، 1976.

- عباس محمود محرزى ، اقتصاديات المالية العامة ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، دون سنة .
- العمري أبو حيط ، البلدية إصلاحات و مهام و أساليب ، الجزائر: دار عياش للطباعة و النشر، 1997.
- مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام الولاية و البلدية في الجزائر ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1997.
- خالد شعادة الخطيب وآخرون، أسس المالية العامة . ط، 2، عمان : دار وائل للنشر والتوزيع، 2005.
- مراد ناصر، فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق . الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2011.
- يوسف القرضاوي، فقه الزكاة . ج ، ط، 2، مصر: مؤسسة الرسالة، 1973.
- محمد الغزالي، الإسلام والأوضاع الاقتصادية . الجزائر: مكتبة الرحاب، دت.
- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، بيروت: دار النهضة العربية، 1992.
- قاسم نايف علوان ونخبة ميلاد الزباني، ضريبة القيمة المضافة: المفاهيم، القياس، التطبيق . ط، 1، عمان: دار الثقافة، 2008.
- محمد عباس، المدخل إلى الجباية والضرائب . الجزائر: دار النشر، 2010، ITICIS.
- محمد سعيد قرهود، مبادئ المالية العامة، ج ، 1، حلب: مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، 1990.
- خالد شحادة الخطين وسامية زهير أحمد، المالية العامة . عمان: دار النشر، 2011.
- فتحي أحمد دياب عواد، اقتصاديات المالية العامة، الأردن: دار الرضوان لنشر والتوزيع، 2013.
- محرزى محمد عباس، اقتصاديات المالية: النفقات العامة. الإجراءات العامة، الميزانية العامة للدولة، ط 3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2008.
- سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، عمان: دار دجلة، 2011.
- طارق الحاج، المالية العامة، الأردن: دار صفاء للنشر والتوزيع، 1999 .
- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة، دار بلقيس، 2010.
- سعيد نكاوي، التدبير المفوض في المغرب على ضوء القانون 05-54، دار الآفاق المغربية للنشر و التوزيع، المطبعة الأمنية الرباط.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.
- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسة الإدارية ، ترجمة عرب صاصيلا، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1979.
- كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية و الإقليمية، بدون سنة نشر.
- وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة استثمار المرافق العامة-دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، منشورات حلي الحقوقية، لبنان، 2009.
- كمال ايت منصور، عقد التسيير، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء الجزائر، بدون طبعة.

- عمار بوضياف، محاضرات حول عقد الإمتياز ودوره في تطوير العلاقة بين الإدارة المحلية و القطاع الخاص، بدون سنة .
- سوزي عدلي ناشد، المالية العامة .بيروت، منشورات الجلي الحقوقية، 2006

المجلات العلمية:

- محمد عبد الله العربي، " دور الإدارة المحلية في تطوير المجتمع المدني اقتصاديا واجتماعيا"، القاهرة : مجلة العلوم الإدارية ، عدد 01 ، بدون دار نشر، 1967 .
- اسحاق يعقوب القطب، " التطوير الاداري للمدن العربية"، مجلة المدينة العربية، الكويت، العدد 110 أكتوبر، 1983.
- مسعود شيهوب، "مدى تكيف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة"، الجزائر: مجلة مجلس الأمة العدد 2002.
- لخضر مرغاد ، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية ، جامعة بسكرة ، العدد السابع فيفري 2005.
- عبد القادر موفق ، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، جامعة محمد خيضر ببسكرة: أبحاث اقتصادية وإدارية ، العدد الثاني، ديسمبر 2007.
- المدرسة الوطنية للإدارة ، التنمية المحلية ، حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة إدارة محلية ، 2001
- عجلان العياشي، الجباية والتنمية المحلية ، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا 2012.العدد 40
- بسمة عولمي، تشخيص نظام الادارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد 4،
- لخضر عبيرات، أهمية الجباية المحلية في تعزيز الاستقلالية المالية لتسيير ميزانية الجماعات المحلية (البلدية)، مجلة الدراسات العدد الاقتصادي، جامعة الأغواط، العدد الثاني، (المجلد الخامس عشر) جوان 2018.
- بن عياش سمير، ترشيد استغلال الأملاك الخاصة (الدومين الخاص) التابعة للبلدية في الجزائر – آلية تطبيق، المعوقات وسبل تجاوزها، مجلة دفاتر السياسة القانونية، جامعة بومرداس الجزائر، كلية الحقوق، 1 جوان 2019.
- صونيا نايل، التسيير المفوض للمرفق العام المحلي في قانون البلدية الجزائرية، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، العدد 15.
- جليل مونية، تفويض المرفق العام المحلي كآلية فعالة للتمويل المحلي في ظل المرسوم الرئاسي 15-247، مجلة الإجتهد للدراسات القانونية و الإقتصادية، جامعة بومرداس الجزائر، المجلد 8 العدد 4 ، 2019.
- ياسين حجاب، الإطار القانوني المنظم لتفويضات المرفق العام في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة الجزائر، العدد الثاني، جوان 2016.

الرسائل الجامعية:

- الصالح ساكري، "المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية"، دراسة ميدانية بولاية باتنة ثلاث بلديات (باتنة، فسديس، عين التوتة)، باتنة: مذكرة لنيل شهادة ماجستير في علم الاجتماع تنظيم و عمل، 2008/2007.
- ياقوت قديد، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية"، دراسة حالة ثلاث بلديات، مذكرة ماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2011/2010.
- رابع غضبان، "جباية الجماعات المحلية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الجزائر، 2001.
- يوسف نور الدين، "الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، دراسة تقييمية للفترة 2000-2008 مع دراسة حالة ولاية البويرة"، جامعة بومرداس: مذكرة لنيل الماجستير في الاقتصاد فرع اقتصاديات المالية والبنوك، 2009، 2010.
- محمد شريف، "السياسة الجبائية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادية". رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2009، 2010.
- حميد قاسمي، "دور الجباية المحلية في التنمية في القانون الجزائري"، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق تخصص إدارة ومالية، قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2016/2017.
- عبد القادر لمير، "الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية: دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص: اقتصاد وإدارة أعمال، جامعة، وهران 2013-2014.
- مرغاد لخضر، واقع الجباية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2000.
- خلود عواطف، إشكالية مساهمة الضرائب في تحويل الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير و العلوم التجارية، 2008-2009.
- صياف عصام، اثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة 1 الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق 2017-2018 .
- سمير سالم، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر وواقع الممارسة ومقتضيات الإصلاح، مذكرة ماستر اكايمي، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2018-2019.
- طهروست فاتح، زروكلان بلال، التمويل المحلي وإشكالية عجز مالية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، نوقشت في 25 ماي 2017.

- ناجي طارق، تسيير الموارد المالية للبلدية "دراسة حالة" مذكرة تخرج لنيل شهادة الدراسات العليا المتخصصة في ماجمونت المؤسسات جامعة الإخوة منتوري قسنطينة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير.
- موساسب مريم ، مولا حسين مراد ، فعالية الضريبة المحلية في تمويل الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية الجزائر، 2016-2017.
- داودي محمد، الإدارة الجبائي والتحصيل الجبائي في الجزائر، رسالة تخرج شهادة الماجستير، جامعة تلمسان الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، 2005-2006.
- طويسي منصور، حالة العجز المالي في ميزانية البلدية وكيفية الحد منه، مذكرة ماستر، جامعة زيان عاشور الجلفة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2016-2017.
- لطرش الخليفة عبد الله، العجز المالي في ميزانية البلدية، مذكرة ماستر، جامعة زيان عاشور بالجلفة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق 2016-2017.
- فتوح خالد، الاستثمار ودوره في التنمية المحلية - دراسة حالة قطاع الري لولاية تيسمسيلت، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، 2009، 2-2010.
- فوناس سهيلة، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، تخصص قانون.

الجرائد الرسمية:

- المادة 05 من قانون الانتخاب 07/97 المؤرخ في سنة 1997 ، الجريدة الرسمية عدد 49، 1997، الجزائر
- قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، نشرة 2008 المادة 303.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، دستور 2016 المؤرخ في 30 يناير سنة 2016 (ج. ر 60 ل 30 فبراير 2016).
- قانون رقم 01-21 مؤرخ في 22 ديسمبر 2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2001 ن ج ر العدد 79 الصادر بتاريخ 23 ديسمبر 2001.
- المرسوم التشريعي 93-12 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 المتعلق بترقية الاستثمارات الجريدة الرسمية 64 الصادرة بتاريخ 10-10-1993.
- الأمر 01-03 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار، الجريدة الرسمية العدد 47 الصادر في 22 أوت 2001.
- المادة 25 من المرسوم التنفيذي 01-282 المؤرخ في 24 سبتمبر 2001 المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها، ج ر رقم 55 الصادرة بتاريخ 26/10/2001.

- التعليم 394-842 الصادرة عن وزير الداخلية و الجماعات المحلية و البيئة و الإصلاح الإداري.
- القانون 05-12 المؤرخ في 22 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 4 غشت سنة 2005، المتعلق بالمياه، ج ر العدد 60.
- القانون 02-01 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1422 الموافق 5 فبراير سنة 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات ، الجريدة الرسمية العدد 08، الصادر 06 فبراير 2002.
- المرسوم التنفيذي 18-199 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439 الموافق 2 غشت سنة 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام.
- القانون رقم 89-01 المؤرخ في 07 فيفري 1989 المتمم و المعدل للأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني ج ر ج ج د ش، عدد رقم 06 الصادر في 08 فيفري 1989.

الملتقيات الوطنية و الدولية:

- بن الشيخ توفيق، تفعيل دور البلديات، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نظمته كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، المرسوم بعنوان: التسيير المحلي بين إشكالية التمويل وتفعيل دور البلديات.
- حساين سامية، الشراكة في القطاع العام بين ضرورة المحافظة على المرفق العام و البحث عن المصلحة الإقتصادية، مداخلة ضمن فعاليات الملتقى الوطني حول الشراكة بين القطاع العمومي و القطاع الخاص، كلية الحقوق الجزائر1، الجزائر العاصمة يومي 2 و 3 ماي 2018، الطبعة الأولى 2019.

المواقع الإلكترونية :

- سنوسي بن عومرو نعيمة زيرمي، "الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات. جامعة بشار، الجزائر، تاريخ الاطلاع : ، 2018-02-03 752 http : // www.asjp.cerist.dz/en/articl/

فهرس المحتويات :

إهداء

شكر و عرفان

الصفحة	
أ - و	مقدمة
ب	أهمية الدراسة
ب	أسباب اختيار الموضوع
ب	أدبيات الدراسة
ج	إشكالية الدراسة
د	حدود المشكلة
د	فرضيات الدراسة
د	الإطار المنهجي
هـ	تفصيل الدراسة
و	تحديد المصطلحات
و	صعوبات الدراسة
	الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية ،الاستقلالية المالية و الجباية المحلية
01	المبحث الأول :ماهية الجماعات المحلية
02	المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية.
07	المطلب الثاني :نشأة الجماعات المحلية في الجزائر

09	المطلب الثالث :تطور الجماعات المحلية بعد الاستقلال
11	المطلب الرابع : التنظيم الإداري المحلي في الجزائر
13	المبحث الثاني: ماهية الاستقلالية المالية وعلاقتها بالجماعات المحلية
13	المطلب الأول:مفهوم الاستقلالية المالية
15	المطلب الثاني:أسس الاستقلالية المالية و عناصرها
18	المطلب الثالث: الاستقلالية المالية و علاقتها بالجماعات المحلية
19	المطلب الرابع: الإصلاحات المالية للجماعات المحلية
22	المبحث الثالث: ماهية الجباية المحلية مبادئها، أهدافها و أسباب ضعفها و تدهورها
22	المطلب الأول: مفهوم و خصائص الجباية المحلية.
27	المطلب الثاني: خصائص الجباية المحلية
34	المطلب الثالث :أسباب ضعف وتدهور الجباية المحلية
38	المطلب الرابع : عيوب الإدارة الجبائية
	الفصل الثاني: آليات و تحديات تحقيق مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر
42	المبحث الأول: تدعيم وسائل التمويل التقليدية للجماعات المحلية
42	المطلب الأول: تامين الموارد المالية للجماعات المحلية.
51	المطلب الثاني: تشجيع الاستثمار المحلي
57	المبحث الثاني : التحول لوسائل التمويل الجديدة عن طريق تفويض المرفق العام
57	المطلب الأول : مفهوم تفويض التسيير للمرفق العام
63	المطلب الثاني : أنواع تفويض المرفق العام المحلي و مساهمتها في تمويل الجماعات المحلية.

64	المبحث الثالث : صور و أشكال تفويض المرافق العامة
64	المطلب الأول : العقود
67	المبحث الثاني : مساهمة عقود التفويض في تمويل الجماعات المحلية
70	خاتمة
73	ملخص الدراسة
75	قائمة المراجع

فهرس الجداول :

الرقم	الجدول	الصفحة
01	الفرق بين الضريبة والرسم	27
02	توزيع الجباية المحلية بين الدولة والجماعات الإقليمية والصندوق المشترك للجماعات المحلية	47