



جامعة زيان عاشور - الجلفة -
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



دور و آليات الجباية في التنمية المحلية في الجزائر

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق
تخصص إدارة و مالية

إشراف الدكتور :

- عز الدين

إعداد الطلبة:

- حانطي شريف

مسعود

- مزاتي إسماعيل

أعضاء لجنة المنقشة :

- د/ حتحاتي محمد رئيسا

- د/ عز الدين مسعود مشرفا و مقرارا

- د/ جمال عبد الكريم عضوا مناقشا

السنة الجامعية : 2017-2018



إهداء

إلى قائدي و قدوتي رسول الله صلى الله عليه وسلم إيماناً و تصديقاً.
إلى الذي رباني ، و أدبني ، و علمني ، و دائم دعائي أن رب
ارحمه كما رباني صغيراً ...والذي العزيز.
إلى رمز المحبة و الحنان ، إلى التي عن شكرها يعجز اللسان
إلى التي رفع الله من شأنها ، و جعل الجنة تحت أقدامها
أمي الغالية حفظها الله و أطال في عمرها .
إلى التي شجعتني ، و أعطت و ما بخلت ، و قدمت و ما تأخرت
إلى كل الأقارب و الأصدقاء .

حانطي شريف

كلمه سكر

انطلاقاً من قوله تعالى:

(و من شكر فإنما يشكر لنفسه) سورة النمل ، الآية 40

و ما جاء عن النبي صلى الله عليه و سلم فيما رواه عنه أبو هريرة -عليه السلام- حيث قال :

(من لا يشكر الناس لا يشكر الله)

أخرجه الترمذي في سننه : كتاب البر و الصلة ، باب ما جاء في الشكر لمن لمن أحسن إليك ، 339/4 ، ح 1954
أتقدم بخالص الشكر و عظيم الإمتنان و بالغ التقدير و الإحترام إلى أستاذي الفاضل :
الدكتور عز الدين مسعود، و ذلك اعترافاً مني بفضلته و كرمه و رعايته لي ، و لم يبخل علي
بالنصح أو التوجيه أو إرشاد إلى الصواب و الرشاد ، فأسأل الله أن يحفظه و يبارك له و فيه
، ليكون دوماً منارة للعلم يستنير بها طلبة القانون .
كما و أتقدم بعظيم الشكر و التقدير إلى :
عضوي لجنة المناقشة الأساتذيين الكريمين ، لتكرمهما بقبول مناقشة هذه المذكرة ، و إثرائها
بالملاحظات القيمة.

كما و أتقدم إلى كل من قدم لي يد المساعدة في عملي هذا ؛
كما لا يفوتني أن أتقدم بعظيم الشكر إلى كل أساتذتي الذين كان لي الشرف بلقياهم و تدريسهم
لي ؛ أساتذة كلية الحقوق و أسأل الله أن يجزيهم عني خير الجزاء.

إهداء

إلى قائدي و قدوتي رسول الله صلى الله عليه وسلم إيماناً و تصديقاً.
إلى روح الذي رباني ، و أدبني ، و علمني ، و دائم دعائي أن رب
ارحمه كما رباني صغيراً ...والذي العزيز رحمه الله .
إلى رمز المحبة و الحنان ، إلى التي عن شكرها يعجز اللسان
إلى التي رفع الله من شأنها ، و جعل الجنة تحت أقدامها
أمي الغالية حفظها الله و أطال في عمرها .
إلى التي شجعتني ، و أعطت و ما بخلت ، و قدمت و ما تأخرت
إلى كل الأهل و أبنائهم كبير و صغير.

إلى كل أصدقائي.
إلى كل الأزواج الذين أقاموا زواجهم على تقوى من الله .

مزاتي إسماعيل

مقدمة

مقدمة:

يعد موضوع التنمية المحلية ، تحظى باهتمام متزايد في العديد من البلدان المتقدمة أو النامية إما على مستوى السياسات الاقتصادية لمختلف الدول، أو على مستوى البحوث العلمية و الأكاديمية حيث تقدم التنمية المحلية كبديل إستراتيجي هام لمعالجة الخلل التنموي الذي تعاني منه البلدان النامية بشكل عام ، لاسيما في ظل تغير طبيعة دور الدولة و ارتباط التنمية المحلية بشكل أساسي بالعوامل الداخلية التي يمكن التحكم فيها إلى حد كبير، أكثر من ارتباطها بالعوامل الخارجية الصعبة التحكم في معظم الأحيان وفي الواقع هناك عدة منطلقات لهذا التوجه منها الحكم الراشد، وتحقيق استغلال أفضل للموارد، مع مراعاة الخصوصيات المحلية ، تحقيق التوازن الجهوي ، ... الخ .

هذا الخلل أصبح يفرض على الدول مراجعة مناهج التنمية المتبعة بمختلف أشكالها (اقتصادية ، تعليمية، مدنية،سياسية) القائمة أساسا على المركزية الإدارية، والتي ظلت فيها الجماعات المحلية مجرد منفذ لسياسات مركزية قد لا تتناسب في أغلب الأحيان و الخصوصيات المحلية و تطلعات مختلف المناطق.الجزائر كغيرها من الدول النامية وجدت نفسها غداة الاستقلال أمام مشاكل التخلف في جميع الميادين الموروثة عن الحقبة الاستعمارية، و كحل مقترح حينها تم اعتماد أسلوب التخطيط المركزي كأداة لتحقيق التنمية الوطنية ، هذا الأسلوب لم تراعى فيه خصوصيات كل منطقة بل كان شموليا مما أدى إلى نتائج سلبية انعكست على حياة المواطن و زادت في تفاقم الأزمة .

اليوم تسعى جاهدة إلى تحقيق تنمية وطنية شاملة و مستدامة قصد الخروج نهائيا من المشاكل المتعددة التي عرفتها ، هذه التنمية لا يمكن تجسيدها إلا بالانطلاق من الجزء إلى الكل ومن القاعدة نحو المركز واطعة التنمية المحلية كأساس و منطلق لها .

لتجسيد هذه التنمية اعتمدت الجزائر مبدأ اللامركزية في التسيير، و الذي يقوم على وجود جماعات محلية منتخبة تعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية، و يتضح ذلك جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية (الولاية و البلدية) عبر

الإصلاحات القانونية، و ذلك في كافة المجالات الاقتصادية و الاجتماعية، السياسية و الثقافية و التي تصب معظمها في منح الجماعات المحلية الاستقلالية المالية و الوجود القانوني المستقل .

لكن ورغم كل هذه الجهود إلا أن الواقع المالي من جهة و قلة التأطير من جهة أخرى فرض عكس ذلك، و بين الطابع البيروقراطي للمركزية في الجزائر و الذي جعل دور الجماعات المحلية ضعيفا في مجال التنمية المحلية ، حيث أن الدولة بقيت هي المسؤول الأول عن التنمية و المخططات المحلية وذلك عن طريق التدخل المباشر بواسطة المخططات البلدية للتنمية في إطار برنامج وطني سنوي يقتصر فيه دور الجماعات المحلية على تقديم الاقتراحات مما ينعكس سلبا على التنمية المحلية ، إذ أن سياسة الدولة في هذا الإطار هي سياسة تنموية شاملة لا تراعي بالضرورة الخصوصيات المحلية. و لتحقيق أهداف التنمية التي تسعى إليها لا بد من توفر موارد مالية لتمويل هذه التنمية فالتمويل في الواقع هو دعامة أساسية و ضرورية لعملية التنمية، وأصبح من الواضح تدخل الجماعات المحلية في جميع مراحل التنمية المحلية من التخطيط إلى التنفيذ بالإضافة إلى تدعيم الوسائل المالية لهذه الأخيرة .

و أمام هذه الوضعية والضعف في الموارد الداخلية للجماعات المحلية خاصة من الجباية وإيرادات الممتلكات، وجدت الدولة نفسها أمام عجز هائل للعديد من البلديات على مستوى الوطن سنويا، ما جعل الصندوق المشترك للجماعات المحلية غير قادر على تغطية هذا العجز الذي ما فتئ أن تحول إلى مديونية ثقيلة في العديد من بلديات الوطن. وبما أن الجباية تمثل أهم مورد من موارد الجماعات المحلية، كان على الدولة مواصلة سلسلة الإصلاحات الرامية للنهوض بها و إعادة الاعتبار لها، لما لها من دور في القضاء على الأزمة المالية المحلية للبلديات ومن ثم المساهمة في تحقيق التنمية المحلية.

أهمية الدراسة :

ترجع أهمية الدراسة إلى أن موضوع الجباية المحلية يعتبر موضوع الساعة ، والاهتمام المتزايد به من قبل الدولة خاصة وأننا ربطناه بموضوع التنمية المحلية من خلال ما تؤديه في تحريك هذه الأخيرة وتحقيق التوازن الجهوي على المستوى الوطني، كما أنه يندرج ضمن مساعي الدولة في إصلاح الجماعات المحلية ، من خلال إعادة النظر في ماليتها المحلية وكذا مراجعتها المتكررة لقانوني البلدية والولاية، هذا الإصلاح الشامل الذي يهدف في الأخير إلى إعطاء البلديات صلاحية واستقلالية أوسع في التحكم في مواردها الجبائية .

أهداف الدراسة :

- تهدف هذه الدراسة إلى الكشف عن تأثير الموارد المالية الذاتية في استقلال الجماعات المحلية من أجل تحقيق عملية التنمية .
- معرفة أهم مصادر تمويل الجماعات المحلية بالموارد الجبائية.
- معرفة النسب المالية التي تتحصل عليها البلدية من إي إرادتها الجبائية وأين تصرف هذه الإيرادات.

أسباب اختيار الموضوع :

تم اختيار موضوع الجباية المحلية لأسباب عدة منها:

- الأزمة المالية التي تعيشها الجزائر جراء انهيار أسعار النفط والاهتمام المتزايد بموضوع الجباية واستغلال الموارد المحلية كبديل اقتصادي جديد.
- الاهتمام بموضوع التنمية والذي يندرج ضمن تخصصنا السياسات العامة والتنمية.
- اهتمامنا بموضوع الجباية بصفة عامة ، وبموضوع الجماعات المحلية بصفة خاصة.

الصعوبات الدراسة:

لقد واجهنا خلال إعداد البحث صعوبات عديدة وهذا بالنظر إلى طبيعة الموضوع ونذكر منها:

قلة المراجع العلمية والموضوعية اللازمة لمعالجة موضوع الجباية وعلاقتها بالتنمية بصفة معمقة.

دراسات السابقة :

لقد تم الاعتماد في هذه الدراسة على ما توصلت إليه الدراسات السابقة التي تعتبر قريبة من الموضوع محل البحث، و من بين تلك الدراسات يمكن أن نذكر دراسة " **خنفري خيضر** " حول موضوع تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و آفاق " و في هذه الدراسة تناول الباحث الإشكالية التالية :

*هل يمثل نظام تمويل التنمية المحلية الحالي نظاما فعالا ، أم يجب تجديده ؟

و قد ركز في الدراسة على ماهية التنمية بشكل عام ثم عرف التنمية المحلية وأهم مقوماتها، ثم بعد ذلك عرف التمويل المحلي و بين علاقتها مع التنمية المحلية ، ثم تطرق إلى الجماعات المحلية متمثلة في البلدية والولاية، ثم قام بتشخيص لواقع تمويل التنمية المحلية من خلال تحليل أدوات التنمية المحلية، كما تطرق لكيفية إصلاح أدوات التنمية المحلية ، و من بين أهم النتائج التي توصل إليها أن الجماعات المحلية تعاني من أجل القيام بواجباتها في ظل التمويل الحالي.

أطروحة " يوسف نور الدين " حول موضوع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر وفي هذا السياق تناول الباحث الإشكالية التالية :

*ماهو واقع الجباية المحلية في الجزائر؟ وماهية السبل الكفيلة بتفعيل دورها في التنمية المحلية ؟

وقد توصل في نهاية البحث إلى عدة نتائج من بينها أن التنمية المحلية لا تتطلب مبالغ مالية ضخمة فقط لتحقيق أهدافها وإنما تتطلب إلى جانب ذلك إدارة كفؤة وفعالة وجهاز فني مؤهل ومدرب ومساندة حكومية وشعبية واعية ومخلصة.

- الخطط والبرامج ذات البعد الوطني والتسيير المركزي المخططات البلدية للتنمية تبقى بعيدة عن التكفل بالاحتياجات المحلية الخاصة وتعجز عن تحقيق التوازن الجهوي.

دراسة " **خلوط عواطف** " إشكالية تمويل الضرائب في تمويل الجماعات المحلية . وفي هذا السياق تناولت الباحثة الاشكالية التالية :

*مامدى مساهمة الإيرادات الجبائية في تمويل الجماعات المحلية وبالخصوص في تمويل البلدية ؟

ولقد توصلنا الى نتائج من بينها انه هناك العديد من الثغرات في الجانب القانوني والتنظيمي لا بد من تقاؤها واستغلال كافة الطاقات البشرية والمادية الموجودة محليا.

المنهج المتبع :

اعتمدت الدراسة على مناهج متعددة تتمثل فيما يلي : المنهج الوصفي التحليلي، فالمنهج الوصفي تم اعتماده في الإطار المفاهيمي لمعرفة الجماعات المحلية والتنمية المحلية ، أما المنهج التحليلي تم من خلاله تحديد دور الجباية في التنمية المحلية، هذا وقد تمت الاستعانة بالمقترح القانوني و ذلك من خلال الرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بقانون البلدية والولاية و ذلك لبيان أدوارها و مهامها.

الإشكالية :

- إلى أي مدى تساهم الجباية في تحقيق التنمية المحلية ؟ ولمعالجة هذا التساؤل يستدعي الأمر طرح بعض الأسئلة الفرعية و المتمثلة في :
- هل الجماعات المحلية في الجزائر بما تملكه من موارد مالية ذاتية قادرة على تمويل التنمية المحلية؟ أم أن على جهات أخرى التدخل لتمويلها ؟
- هل أن الإختلال المسجل في التنمية المحلية يعود إلى قلة الموارد الجبائية ؟ أم إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على التكفل بالمهام المسندة إليها ؟
- ماهي أسباب ضعف وتدهور الجباية المحلية بالجزائر ؟

خطة الدراسة :

و حاولنا الإجابة على هذه الإشكالية فقسمنا بحثنا إلى فصلين هما ، كل فصل يتضمن مبحثين كل مبحث يتضمن ثلاث مطالب .

الفصل الأول يتعلق بالجانب المفاهيمي للدراسة فهو يحتوي على أهم المفاهيم المتعلقة بالجماعات المحلية و التنمية المحلية ، حيث قسم هذا الفصل إلى مبحثين الأول يتعلق بمفهوم الجماعات المحلية ، أما المبحث الثاني يتعلق بمفهوم التنمية المحلية .

أما الفصل الثاني يدرس الجباية وكيفية تمويل الجماعات المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية، حيث قسم إلى مبحثين، المبحث الأول يقوم بتعريف الجباية ومصادر التمويل، أما المبحث الثاني يدرس كيفية تمويل الجماعات المحلية بالموارد الضريبية.

وفي الختام عرضنا خاتمة عامة حول ما توصلنا إليه من خلال هذه الدراسة مع اقتراح بعض التوصيات والحلول .

الفصل الأول: دور التنمية في الجماعات المحلية

تمهيد :

الهدف من هذا الفصل التوصل إلى دراسة ومعرفة أهم مفاهيم الدراسة، والتي ترتبط أساسا بالجماعات المحلية و التنمية المحلية فالإدارة التي لها علاقة بالتنمية المحلية هي بلا شك إدارة الجماعات المحلية التي انبثقت عن اللامركزية الإدارية، باعتبارها أسلوب يتم من خلالها توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية ووحدات إدارية وسياسية تتمتع بالشخصية المعنوية، و يندرج تحت هذا الفصل مبحثين :

المبحث الأول : مفهوم الجماعات المحلية .

المبحث الثاني : مفهوم التنمية المحلية .

المبحث الأول : الجماعات المحلية:

في هذا المبحث سنتطرق إلى مفهوم الجماعات المحلية التي انبثقت عن اللامركزية الإدارية، كما أننا سنتطرق إلى خصائص و أهداف الجماعات المحلية إلى جانب أهم المقومات التي تعتمد عليها الجماعات المحلية .

المطلب الأول : تعريف الجماعات المحلية و أهميتها

قبل التطرق إلى مفهوم الجماعات المحلية وجب أن نعرف انه قد تعددت تسمياتها في تطبيقات الدول من دولة إلى أخرى ، وذلك حسب درجة الأخذ بها والاعتماد عليها ففي بريطانيا اصطلح على تسميتها بالحكم المحلي، وهناك من يطلق عليها مصطلح الإدارة المحلية تمييزا لها عن الإدارة المركزية، مع أن البعض يفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي ، وفي النصوص و التشريعات الجزائرية يستعمل مصطلح الجماعات المحلية أو المجالس المنتخبة أو الهيئات المحلية.

فهي على عكس المركزية الإدارية التي لا تسمح للمنتخبين المحليين بتسيير شؤون الإقليم المحلي و مشاركة المواطنين المحليين في تسيير شؤونهم، بأنفسهم عبر اختيار ممثليهم، و تفاعلهم مع السلطات المحلية في تسيير الشأن المحلي، و هذا لن يتم إلا في إطار الأسلوب الإداري اللامركزي، فاللامركزية الإدارية تعني :

(أنها النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات أو الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية وهيئات و وحدات إدارية أخرى، إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقرار معين من رقابة تلك الإدارة)¹.

كما تعرف على " أنها توزيع السلطة ما بين جهات متعددة، بحيث لا تتركز في يد الحكومة المركزية فقط

بل تشاركها هيئات أخرى إقليمية أو مرفقية أو سياسية.²

ومنه فاللامركزية الإدارية تقوم بتوزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية و الهيئات المحلية ، ولها صورتان أساسيتان هما :

اللامركزية المصلحية واللامركزية الإقليمية .

فاللامركزية الإقليمية هي " وحدات إقليمية مستقلة تقوم بإدارة الشؤون المحلية للإقليم أو المنطقة المحلية من الدولة ، وهذا يعني أن هناك مصالح محلية متميزة يعهد بالأشراف عليها إلى وحدات إدارية مستقلة ويعتبر هذا النوع من الإدارة مرادفا لنظام الإدارة المحلية.³

فاللامركزية الإقليمية هي الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لجزء من إقليم الدولة المتمثلة الجماعات المحلية، من أجل القيام برعاية المصالح المحلية التي يعترف بها المشرع لهذا الإقليم عن طريق مرافقه المحلية التي يحددها القانون في بيانه لاختصاصات الهيئات المحلية.

و في الصورة الثانية من اللامركزية الإدارية وهي اللامركزية المصلحية والتي تعني " الاعتراف بالشخصية المعنوية لأحد المرافق العامة في الدولة، حتى يتمكن من إدارة شؤونه بحرية ويتبع الأساليب التي تتفق مع طبيعة نشاطه لكي ترتفع كفاءته الإدارية".⁴ ، والملاحظ أن اللامركزية المصلحية ظهرت متأخرة مقارنة باللامركزية الإقليمية، وذلك في ظل تزايد مهام الدولة وتحولها من دولة حارسة يقتصر دورها على حفظ الأمن والدفاع وإقامة العدل إلى دولة متدخلة تعمل على تحقيق الرفاهية لمواطنيها من خلال تدخلها في مختلف المجالات، وبالتالي تخضع لنظام قانوني خاص بطبيعة الخدمة التي تقدمها كالمستشفيات، الجامعات وغيرها.

أما المركزية الإدارية فهي تعني " تركيز ممارسة مظاهر السلطة العامة و تجميعها في يد الحكومة المركزية في العاصمة ، فالدولة المركزية كما يقول بعض الفقهاء هي الدولة التي تتولى فيها الحكومة المركزية، إدارة جميع المرافق العامة.⁵

1 - صفوان المبيضين، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، الأردن، دار اليازوري للنشر والتوزيع، 2011 ، ص 29

2 - محمد صغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، عنابة، منشورات جامعة برج باجي مختار، ص 47

3 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع ، الطبعة الثانية 2007 ، ص 170

4 - رضوان المبيضين، مرجع سابق، ص 24

5 - علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، عمان، دار وائل للطباعة و النشر، 2002 ، ص 13

ويقصد بها أيضا " حصر الوظيفة الإدارية في الدولة المركزية على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة جهات أخرى فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد للقرار مقره العاصمة " ¹ ، فالسلطة المركزية في هذه الحالة تسيطر على جميع المرافق العامة. و معها إدارة شؤون الأقاليم عبر ممثليها المركزيين، وبذلك يكون للمركزية الإدارية صورتان أساسيتان هما التركيز الإداري و عدم التركيز الإداري .

فالتركيز الإداري يمثل الصورة القديمة و البدائية للمركزية حينما كان تدخل الدولة الحارسة حيث كان حصر وجمع كل مظاهر إدارة وتسيير النشاط في عمومياته وجزئياته بيد الوزراء ، و القابضين على السلطة بالعاصمة، الأمر الذي يجعل ممثليهم عبر أقاليم الدولة مجرد منفذين للأوامر أو للتعليمات الوزارية، إذ يجب عليهم دائما الرجوع إلى السلطة المركزية قبل القيام بأي تصرف.

وتعرف على أنها الصورة البدائية للمركزية الإدارية الأقدم في الظهور والتي تضمن للدولة وحدتها وسلطتها، من أجل القيام بوظائفها المختلفة حيث يكون النشاط الإداري جميعه محصورا بالإدارة المركزية ولا يسمح للفروع في الأقاليم البت أو الإنفراد باتخاذ القرارات فيه.

أما عدم التركيز الإداري هو منح سلطة البت النهائي في بعض الأمور إلى ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم ويعرف كذلك على أنه " نقل بعض الصلاحيات و الاختصاصات من المركز إلى الفروع في الأقاليم المختلفة ، ويعرف أيضا بالمركزية المخففة أو النسبية أو البسيطة أو اللاوزارية ، حيث تبين أن التركيز الإداري لا يساهم في حل المشاكل التي تصادف المواطن و لهذا لا بد من اللجوء إلى صورة أخف من التركيز الإداري، بحيث منحت اختصاصات لممثلي السلطة المركزية سواء في العاصمة أو في الأقاليم " ² .

تعتبر الجماعات المحلية احد الأساليب التي تنتمي إلى التنظيم الإداري اللامركزي، كما سبق و أن أشرنا، و هناك عدة اتجاهات تعرف الجماعات المحلية حسب مفهومها و حسب نظرتها لدرجة استقلالية المجالس المنتخبة عن السلطة المركزية .

فالاتجاه الانجليزي يعرف الإدارة المحلية على أنها " مجلس منتخب تتركز فيه السلطات المحلية و يكون مسؤول سياسيا أمام الناخبين المحليين، و يعتبر مكملا لأجهزة الدولة كما يعرفها على أنها ذلك الجزء من الحكومة الذي يختص أساسا بالموضوعات التي تهم سكان منطقة معينة، بالإضافة إلى المسائل التي ينظر البرلمان ملائمة إدارتها بواسطة سلطات منتخبة تكمل الحكومة المركزية. أما الاتجاه الفرنسي : يعرفها على أنها عبارة عن هيئة محلية تقوم على إدارة نفسها بنفسها، و تضطلع بتصرف شؤونها المحلية بشرط توفر عناصرها و عدم خضوع هذه الهيئات لرقابة صارمة من جانب السلطات المركزية " ³ .

1 - سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1989 م، ص 11

2 - يوسف نورالدين، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر ، مذكرة ماجستير جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، ص 6

3 - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات، 1986 ،

كما تعرف الجماعات المحلية بأنها وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن ، وتتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".¹ أما في الجزائر فيطلق على " الجماعات المحلية اسم البلديات و الولايات، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب القانون".² وتعرف أيضا بأنها " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يراد به توزيع الوظيفة بين السلطة المركزية في الدولة وبين الهيئات الإدارية المحلية المنتخبة، والمتخصصة على أساس إقليمي لتباشر ما " يعهد به إليها من مسائل تخص مصالح السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية ."

وقد اصطلح على تسميتها في بعض الدول بالحكم المحلي لتمتعها بالاستقلال المالي الواسع عن الحكومة المركزية إلى درجة تشبيهها بالحكومة المحلية، حيث يعرفه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنه " يتألف الحكم المحلي من مجموعة من المؤسسات والآليات والعمليات، التي تسمح لمواطنيها ومجموعاتهم بتبيان مصالحهم واحتياجاتهم، وتسوية اختلافاتهم، وممارسة حقوقهم و واجباتهم على المستوى المحلي ويتطلب ذلك شراكة بين كل مؤسسات الحكم المحلي ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، بغية تحقيق تنمية محلية وتسليم الخدمات على نحو يتسم بالتشارك والشفافية والمساءلة والإنصاف . ويتطلب ذلك تمكين الحكومات المحلية من التعامل مع السلطة والموارد، وبناء قدراتها حتى تصبح قادرة على العمل كمؤسسات تشاركية سريعة الاستجابة، و مسؤولة عن هموم واحتياجات المواطنين كافة، وعبارة الجماعات المحلية ظهرت لأول مرة في الجزائر بمقتضى المادة 54 من القانون والتي تنص على أن "الجماعات المحلية في الجزائر هي البلديات والولايات".³ يمكن التفريق بين مصطلحي الجماعات المحلية والحكم المحلي كون هذا الأخير يتضمن مظاهر الحكم التقليدية من التشريع والتنفيذ والقضاء، بينما الجماعات المحلية لا شأن لها بالتشريع ولا بالقضاء، حيث ينحصر عمله في مجال الوظيفة التنفيذية بالمرافق ذات الطابع المحلي ومن هذه التعريفات نستنتج أن الجماعات المحلية ليس لها تعريف جامع مانع لكنها تشترك في عناصر يمكن أن نحصرها في النقاط التالية :

1. وجود مصالح محلية متميزة.
 2. وجود مجالس محلية منتخبة مستقلة عن السلطة المركزية .
 3. خضوع المجالس المنتخبة لرقابة الحكومة المركزية .
- 1** المادة الأولى من قانون البلدية 90 - 08 ، المؤرخ في 07 / 04 / 1990 .
و منه يمكن إعطاء تعريف إجرائي للجماعات المحلية من خلال التعريفات السابقة حيث يمكن أن نعرفها على أنها " وحدات إدارية محلية تتكون من مجالس منتخبة، لها استقلالية مالية و إدارية عن السلطة المركزية لتتمكن من تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها مع بقاء حق الرقابة للسلطة المركزية".⁴

1 - عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الأردن ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ط 2001، 1 ، ص

20

2 - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2002 ، ص 221

3 - 90 قانون البلدية 3

4 - مصطفى الجندي، الإدارة المحلية و إستراتيجيتها، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1987 ، ص 20

وتتمثل أهمية الجماعات المحلية من خلال المزايا التي تتمتع بها والمتمثلة فيما يلي :
أولا : تجسد الديمقراطية على المستوى المحلي: من خلال إشراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة و هي علامة من علامات الديمقراطية.

ثانيا : تخفف من مهام الدولة فتنوع نشاطها فرض عليها خلق هياكل لمساعدتها في التنمية.
ثالثا : التفاوت فيما بين أجزاء الإقليم من الناحية الجغرافية فهناك مناطق ساحلية وأخرى صحراوية، كما تختلف من حيث عدد السكان هذا الاختلاف يفرض بضرورة الاستعانة بالإدارة المحلية لتسيير شؤون الإقليم. ذلك أنه لا يمكن تصور تسيير كل المناطق على اختلاف إمكاناتها و مواقعها بجهاز مركزي واحد".¹

فالإدارة المحلية في هذه الحالة هي الأقرب للمواطن المحلي فهي الأقدر على فهم احتياجاته وطريقة تلبيتها و تحقيق أهداف التنمية المحلية، كما أنها تتضمن بعد من أبعاد الديمقراطية فهي تسمح للمنتخبين المحليين تحمل المسؤولية وكتساب الخبرة في تسيير الشأن العام .
كما أن العمل بأسلوب الإدارة المحلية يؤدي إلى تحاشي البطئ في صدور القرارات التي لها صلة بالمصالح المحلية في الهيئات اللامركزية و ذلك من خلال مشاركة المواطن المحلي في إعداد و إصدار القرارات المحلية بناء على الحاجيات المحلية، والمشروعات ذات العائد المحلي بالدرجة الأولى .

كما تقوم الإدارة المحلية بتحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية حيث أن قيام الإدارة المركزية بإدارة المرافق العامة والمحلية لا يؤدي إلى تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية بالنسبة لدافعي الضرائب، إذ أن الحكومة المركزية التي تقوم بمنشأتها بتوزيع ما جمع لديها من مال على المرافق العامة، وهذا ما يؤثر على مدا خيل الجماعات المحلية.

أما في حالة تبني نظام الإدارة المحلية بمعناه الحقيقي، فإن توزيع المال سيتم بتصرف الوحدات الإدارية المحلية إضافة إلى ما يدفعه أهالي الوحدة الإدارية من الضرائب المحلية لمرافقهم، سيتم صرفه على هذه المرافق بالذات وفي ذلك تحقيق لمبدأ العدالة الاجتماعية .
كما تقوم بتبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين فالهيئات المحلية تمارس الكثير من الشؤون الخاصة بالسكان المحليين، حيث تساعد على تبسيط الإجراءات و القضاء على الروتين الإداري وبذلك تحل المشاكل المحلية محليا بدلا من الرجوع إلى الحكومة المركزية في العاصمة، وفي ذلك اقتصاد للوقت والجهد والمال".²

المطلب الثاني : خصائص وأهداف الجماعات المحلية

قبل التعرف على خصائص الجماعات المحلية وعلى الأهداف التي أنشأت من أجلها ، فلا بد التعريف أولا بهذه الجماعات وماهيتها.

الفرع الأول: البلدية و مجالات التنمية :

خصت البلدية بجملة من الصلاحيات في مجالات التنمية وذلك منذ اعتماد أول قانون لها سنة 1967 ، ثم جاء القانون البلدي الجديد على إثر التعديل الدستوري لسنة 1989 ، والذي نص على التوجه نحو اقتصاد السوق واعتماد التعددية الحزبية .ثم جاء القانون 10-11 بعدة إصلاحات تمس الهيئات المحلية على المستوى التشريعي وعلى المستوى الوظيفي.

1 - بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 4 ،ص

وخصص القانون المذكور لهذا المرفق جملة من الصلاحيات المحددة أدرجت ضمن باب مستقل تحت عنوان صلاحيات البلدية والمتمثلة في:

التهيئة والتنمية المحلية ، التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز، التعليم الأساسي وما قبل المدرسي، الأجهزة الاجتماعية و الاجتماعية ، السكن، حفظ الصحة والنظافة والمحيط والاستثمارات الاقتصادية .

ومن خلال هذا السرد الوجيز لاختصاصات البلدية في مجال التنمية، يمكن استخلاص مدى أهمية هذه المؤسسة في تحقيق عملية التنمية .

الولاية و مجالات التنمية: اعتبرت الولاية منذ نشأتها جماعة عمومية إقليمية ولها اختصاصات سياسية اقتصادية و اجتماعية، وثقافية وهي أيضا منطقة إدارية للدولة، ثم عززت بقانون 1990 الذي رسخ أهمية التنمية المحلية لهذه الجماعة العمومية في بابه الثالث . وحدد اختصاصات المجلس الشعبي الولائي¹

يتخذ المجلس الشعبي الولائي كل إجراء من شأنه ضمان تنمية الولاية حسب القدرات والمميزات الخاصة بكل ولاية " ولاسيما في الفلاحة والري، الهياكل الأساسية الاقتصادية، التجهيزات التربوية وتجهيزات التكوين المهني، النشاط الاجتماعي والسكن.

ومختصر القول أن للجماعات المحلية الدور المركزي و المحوري في عملية تنمية الإقليم، بما يتناسب ويكمل التنمية الشاملة للوطن ككل. كما استفادت من الاستقلالية المالية والشخصية الاعتبارية لأجل تجسيد هذه المهام والصلاحيات وتتميز الجماعات المحلية بعدة خصائص.

الفرع الثاني: خصائص الجماعات المحلية

1- الاستقلالية الإدارية

وهي نتيجة من ثبوت او الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية " 2 ، التي تتطلب قدرا من الاستقلال الذاتي المحلي ، فالاستقلال الإداري معناه إنشاء أجهزة تتمتع بكل السلطات و الصلاحيات اللازمة، بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية و الهيئات المحلية المستقلة. وهذا في إطار نظام رقابة مشددة من طرف الحكومة المركزية على الوحدات المحلية حيث تتحقق الاستقلالية الإدارية في الجماعات المحلية من خلال³:

- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية :

يرجع سبب مبدأ قيام نظام اللامركزية إلى و جود مصالح أو شؤون محلية تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات و احتياجات سكان الإقليم، أو جهة معينة من الدولة تختلف عن الاحتياجات و المصالح و الشؤون الوطنية العامة و المشتركة بين جميع المواطنين بالدولة.

1 - 90-08 قانون البلدية

2 - المادة الأولى من قانون البلدية 11 - 10 ، المؤرخ في 01 شعبان 1432 الموافق ل 03 / 07 / 2011 ، الجريدة الرسمية، عدد 37 .

3 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002، ص63

- تمتع الهيئات الإقليمية بالشخصية المعنوية: تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة. "1 من خلال إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بم يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات وتحمل للمسؤولية . إن إضفاء الشخصية المعنوية العامة على الهيئات المحلية يحقق قدرا من الحرية في التصرف، ويدعم الاستقلال الذي يجب أن تتمتع به في مواجهة السلطة المركزية، مما أدى هذا إلى تأكيد الشخصية المعنوية للوحدات المحلية من الناحية الفقهية والقانونية." 2

- تشكيل المجالس المحلية بأسلوب الانتخاب :

لا ينبغي أن تمنح المجالس المحلية الشخصية الاعتبارية لضمان استقلالها، بل لابد من الأخذ بالانتخاب كطريقة لتشكيل هذه المجالس أو غالبيتها على الأقل. ذلك أن نظام الإدارة المحلية لا يهدف فقط إلى تحقيق أهداف إدارية وتقديم الخدمات للمواطنين بصورة جيدة فحسب ولكنه في الوقت ذاته يهدف إلى تحقيق أهداف سياسية، تتمثل في ترسيخ النهج الديمقراطي والسماح للمواطنين أن ينتخبوا من يمثلهم على المستوى المحلي وللاستقلالية المالية عدة مزايا نذكر منها :

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها .
- تجنب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.
- تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه المحلية.

3"

-2- الإستقلالية المالية :

إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري وجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي، "4 أو الذمة المالية المستقلة ويعني هذا توفير مبالغ أو موارد مالية خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء مهامها الموكلة إليها، واشباع حاجيات المواطنين في نطاق عملها وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة، بالإضافة إلى ذلك فإن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية وذلك في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي والتنمية المحلية." 5

غير أن درجة الاستقلالية هذه تقلصت في الوقت الحالي نتيجة العجز المالي الكبير الذي ألت إليه العديد من البلديات والولايات في الجزائر، والعديد من المدن والقرى في المناطق المحلية ونتيجة للجوء إلى موارد التمويل الخارجي من إعانات وقروض، ما جعلها تخضع لرقابة مركزية صارمة وهو ما يمثل خرقا لمبدأ الاستقلالية المالية.

الفرع الثالث : أهداف الجماعات المحلية

إن تطبيق أسلوب الإدارة المحلية في دولة ما يهدف إلى تحقيق عدة أهداف تختلف باختلاف المجالات وتنوعها ، والتي تحدد أساليب تشكيل نظم الإدارة المحلية وهياكل بناءها، لأن تشكيل

1 - المادة الأولى من قانون البلدية، نفس المرجع

2- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، عنابة. دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 33

3 - يوسف نور الدين، مرجع سابق، ص 77

4 - المادة الأولى من قانون البلدية

5 - عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية. الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1989 ، ص 246

النظام لا يغدو أن يكون وسيلة لتحقيق الأهداف المرجوة التي اقتضت تطبيقه، ومن جملة أهداف الإدارة المحلية حسب المجالات ما يلي :

1- الأهداف السياسية :

ترتبط بمقومات الإدارة المحلية والمتمثلة أساسا في مبدأ الانتخاب لرؤساء المجالس المحلية و أنماط العمل السياسي الذي يتبع هذا المبدأ، وفي 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 وسلطاتها .

فالتعددية في صنع القرارات تتيح للوحدات المحلية نفوذا قويا في المشاركة في صنع السياسات في عدة ميادين مهمة كالتعليم و الصحة و الإسكان و الثقافة و الأمن و غيرها. "

- **الديمقراطية** :¹ تعتبر الديمقراطية أحد الأهداف الرئيسية التي يسعى إلى تحقيقها نظام الإدارة المحلية، تلك الديمقراطية التي تتمثل في حرية المجتمعات المحلية في انتخاب مجالسها المحلية ولعل ممارسة الديمقراطية على هذا النحو تساعد على تحقيق ما يلي²:

- إن ممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي تدفع المواطن إلى الاهتمام بالشؤون العامة وتوثيق صلته بالحكومة، كما أن تلك الممارسة تنمي الشعور لدى الأفراد بالدور الذي يؤديه اتجاه محلياتهم وهذا الشعور من شأنه أن يرفع كرامتهم ويزيد في تحسيسهم بحقوقهم الوطنية و واجباتهم القومية .

- تتيح فرصة تدريب القيادات واعدادها لشغل مناصب سياسية أعلى في المجالين التشريعي والتنفيذي على مستوى قومي.

- تسمح الإدارة المحلية بتحقيق التنمية السياسية من خلال تقوية الفهم السياسي لدى المواطن وتمكينه من التمييز بين الشعارات و البرامج الممكنة لاختيار التكافؤ و مناقشة القضايا المهمة مثل إيرادات و نفقات الميزانية المحلية و التخطيط المستقبلي للنهوض بالتنمية المحلية³.

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

2- الأهداف الإدارية :

إن تطبيق اللامركزية في اتخاذ القرارات في الشؤون المحلية يحقق السرعة و الدقة و الكفاءة في الاستجابة لمتطلبات و احتياجات السكان المحليين، ما يحقق الكفاءة في تزويد المناطق والأقاليم بالخدمات العامة لأنه بخلاف النمط المركزي في الإدارة فهو يتميز بخاصية

1 - احمد بالجيلالي، اشكالية عجز البلديات، مذكرة ماجستير ،قسم تسيير المالية العامة، جامعة ابوبكر بلقايد تلمسان، 2010

، ص 20

2 - عبد الرزاق الشبخلي، مرجع سابق، ص 2

3 - احمد بالجيلالي مرجع سابق، ص 21

الحساسية أي تأثره بأداء و انتقادات السكان المحليين .و يمكن تلخيص الأهداف الإدارية للإدارة المحلية فيما يلي :

- النهوض بمستوى الخدمات و أدائها في المجتمعات المحلية .
- التخفيف من أعباء الأجهزة الإدارية المركزية و الحد من ظاهرة التضخم التي منيت بها تنظيمات الأجهزة الإدارية في ظل الأسلوب المركزي .
- إتاحة فرص تجريبية لنظم إدارية مختلفة على مستوى البحث ومدى إمكانية تعميمها في ضوء النتائج في دائرة الدولة المتسعة .
- كما أنها تساهم في تحقيق الكفاءة الإدارية خاصة في النواحي الاقتصادية الملحة و التي غالبا ما تكون على جدول أولويات الجماعات المحلية، و القضاء على بيروقراطية الإدارات المركزية الحكومية، وخلق جو من التنافس بين مختلف الجماعات المحلية و استفادتها من تجارب بعضها البعض.¹

-3- الأهداف الاجتماعية :

يمثل نظام الإدارة المحلية فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية نذكر منها :

- تحقيق رغبات و احتياجات المواطنين 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 ببسر وسهولة .

- شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهميته في التأثير على صناعة و تنفيذ القرارات المحلية مما

يعزز ثقته بنفسه، ويزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه، وهي خطوط أولى نحو تطوير روح المواطنة الحرة.²

كما تساهم الجماعات المحلية في ربط الحكومة المركزية بقاعدته الشعبية، و هو ما ينعكس إيجابا على السكان المحليين و تلبية حاجاتهم، كما تساهم في ترسيخ الثقة في المواطن و احترام رغباته في المشاركة في إدارة الشأن العام، كما تنمي الإحساس بالانتماء للوطن لدى المواطنين.

المطلب الثالث : مقومات نظام الجماعات المحلية

يعتبر نظام الإدارة المحلية أسلوبا إداريا بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات العمل المحلي، فهذا النظام يقوم على عدد من المقومات الأساسية ويمكن إبراز أبعاد كل مقوم من هذه المقومات بالتفصيل .

1 تقسيم إداري لأقاليم الدولة : يشير هذا المقوم إلى ضرورة وجود تقسيم إداري لإقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي و لا تكون إلا بتوافر وحدة المصلحة لدى سكانها و وحدة الانتماء. يتوقف نوع التقسيم الإداري لإقليم الدولة على هدف الدولة من نظام الإدارة المحلية وعلى الظروف البيئية السائدة في إقليم الدولة، في هذا الإطار توجد عدة عوامل تكون دائما موضع الاعتبار عند تقسيم إقليم الدولة لإعطاء الإدارة المحلية أهميتها. كما إن

1- بن عياد صورية، الجباية والتنمية الاقتصادية، مذكرة ماستر، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2011، ص34

2 - احمد بالجيلالي، مرجع سابق، ص 22

تجانس المجتمعات المحلية و القوة المالية، أي مدى قدرة الهيئة المحلية على الحصول على موارد مالية ذاتية تكفي لتغطية جزء كبير من نفقاتها، فهذا يتطلب حجما أدنى من السكان الذين يكفلون بأداء الضرائب والرسوم إلى السلطات المحلية المعنية . كما أن هناك أساليب يمكن استخدامها لتقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية، أهمها الأسلوب الكمي الذي يقسم إقليم الدولة إلى وحدات متساوية النطاق أي المساحة، أما الأسلوب الوظيفي فهو يقسم إقليم الدولة إلى وحدات لخدمة التعليم و أخرى لخدمة الصحة و وحدات للخدمات الاجتماعية إلى جانب ذلك يوجد الأسلوب الطبيعي الذي يقسم إقليم الدولة على أساس وحدات ريفية وحضرية وهي وحدات أساسية للإدارة المحلية .

2 المجالس المحلية المنتخبة : من الضروري إدارة شؤون الوحدات المحلية من قبل مجالس منتخبة تمثل الإدارة العامة لمواطني الوحدة، فالمواطنون أدري بتحديد مشاكلهم والعمل على حلها بالأسلوب الذي يروونه مناسباً فالمجالس المحلية هي هيئات الإدارة العامة للمجتمعات المحلية¹.

و الأصل أن تشكيل المجالس المحلية المنتخبة يكون بالانتخاب المباشر، ذلك أن الباعث على نشأة نظام الإدارة المحلية باعث سياسي، وهي الأقرب إلى الأهالي مادياً ومعنوياً، بالإضافة إلى أن الانتخاب المباشر ضروري لدعم استقلال السلطات المحلية في مواجهة الحكومة المركزية ولأن التنمية الاقتصادية و الاجتماعية المحلية تقوم أساساً على المشاركة الشعبية في التخطيط والإدارة و التنفيذ .

3 التمويل المحلي الذاتي بالموارد المحلية : يكون استقلال الوحدات المحلية إدارياً باستقلالها المالي وتباعاً لاستقلالها بموارد مالية ذاتية تكون لها ذمة مالية منفصلة عن ذمة الدولة وبالتالي تتمتع بحرية تامة في إنفاق أموالها فلا يقتصر دور الاستقلال المالي على دعم الاستقلال الإداري، لكنه يسهم أيضاً في دعم مبادئ الإدارة المحلية عن طريق تأكيد المسؤولية المالية لمواطني الوحدات المحلية .

وبالنسبة لأعضاء المجتمع المحلي، تؤدي المسؤولية المالية إلى تعميق مفهوم الديمقراطي نظراً لارتباط عنصر التكليف بأداء الضريبة بحق التمثيل حتى يكون للممولين رأي في الطريقة التي تصرف بها أموالهم، هذه المسؤولية تجعلهم يشاركون مشاركة إيجابية في انتخاب ممثليهم في المجالس المحلية .

قد تتعرض مسؤوليات الأعضاء لخطر مؤكد إذا ما تضائل نصيب التمويل الذاتي في الميزانية المحلية، فالتركيز على أهمية الموارد المالية الذاتية لدعم الاستقلال الإداري للمجالس المحلية يهدف إلى تحقيق تغطية النفقات المحلية كاملة بالموارد الذاتية الجبائية وفي حالة عدم التحصيل الجبائي المحلي لابد من تدخل الدولة عن طريق الموارد الخارجية الأخرى. وضعف التمويل الذاتي له عدة أسباب:²

- إخضاع السلطات المحلية للرقابة المركزية بالقدر الذي يحقق حداً أدنى من مستوى الخدمات على صعيد الدولة .

- التفاوت في مستوى الخدمات من وحدة محلية إلى أخرى، إذ لا تستفيد الوحدات الغنية بإعانات لتحقيق مستوى معيشي أفضل للسكان وإنما تستفيد منها تلك الأقل ثراءً .

1 - عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 226

2 - عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 226

- ارتفاع سعر الضريبة المحلية قد يؤثر سلبا على الوحدات الفقيرة وبالتالي يكون تدخل السلطات المركزية من خلال تقديم الإعانات اللازمة.

4 رقابة الحكومة المركزية على السلطات المحلية: تقوم رقابة الحكومة المركزية على الوحدات المحلية على عدد من الأسس أهمها أن السلطات المحلية تتفاوت في القوة المالية تبعا لما يأتي لكل منها من حصيلة الموارد الجبائية المقررة لها، الأمر الذي يتطلب مراقبة أعمال هذه السلطات بالإضافة إلى أن الجماعات المحلية تتفاوت في أحجامها، وطبيعة اقتصادها ومستوى سكانها الاجتماعي والثقافي، أحيانا قد تغالي بعض السلطات المحلية في أسعار الضرائب المحلية للحصول عليها تكفي لمواجهة الحاجات المحلية، مما يستدعي الأمر تدخل الحكومة المركزية بتحديد حد أعلى لأسعار الضرائب المحلية وممارسة رقابة على الأموال تضمن تقارب أسعار الضرائب بين السلطات المحلية المختلفة¹.

5 المشاركة الشعبية: تعتبر المشاركة الشعبية أحد المقومات الأساسية لقيام نظام الإدارة المحلية وبدون المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات بالمجالس المحلية، وفي الأعمال الخاصة بالتنمية المحلية تبعد وحدات الإدارة المحلية عن حقيقة ما يحس به المواطنون من مشكلات وحاجات، فالمشاركة الشعبية هي اشتراك المواطنين أفرادا وجماعات مع الهيئات الإدارية في تحديد الاحتياجات وأولويات المجتمع وتحديد أفضل الوسائل لتحقيق هذه الاحتياجات وتمويل المشروعات و اتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات ... إلى غير ذلك من الأعمال المتعلقة بالتنمية المحلية . من الملاحظ أن التنمية المحلية والتي تمثل الهدف الأساسي لقيام الإدارة المحلية تعتمد على ضرورة تضافر الجهود الذاتية الممثلة في المشاركة الشعبية مع الجهود الحكومية من أجل تحقيق أكبر معدلات نمو ممكنة .

6 التخطيط وضرورة تكامل بين أجهزة التخطيط: يمكن اعتبار التنمية المحلية على أنها تلك العملية المخططة للتعبة الشاملة و الاستخدام الأمثل للموارد و الإمكانيات المتاحة للنهوض بالمجتمعات المحلية في جميع المستويات .

عند التحدث عن أهمية التنمية المحلية كهدف أساسي للإدارة المحلية ولتحقيقه على الوجه المطلوب لا بد أن تكون مخططة، أي أن التخطيط هو أحد المقومات الضرورية لأي نظام للإدارة المحلية . فإذا كان تحديد اتجاهات التنمية فيما يتعلق بالأهداف و الأولويات العامة تبدأ من السلطة العليا و المجلس الشعبي بها فإن الأهداف التفصيلية و المنشآت القاعدية ينبغي أن تبدأ من الوحدات الأدنى ومجالسها الشعبية المحلية على أن يتم إقرارها من السلطات العليا والمجلس الشعبي على ضوء المصلحة والأولويات العامة بها ضمانا لواقعية التخطيط. و يلزم ذلك ربط التخطيط الإقليمي و المحلي بالتخطيط الوطني بحيث تتضمن الخطة الوطنية الخطط الإقليمية و المحلية بما يحقق التكامل الاقتصادي و الاجتماعي و العمراني و حماية البيئة و هذا يتطلب التنسيق بين أجهزة التخطيط على كافة المستويات .

7 توفر العنصر البشري: يعمل العنصر البشري على إنجاح التنمية المحلية و التي تعتبر الهدف النهائي لنظام الإدارة المحلية، فهو الذي يفكر في كيفية استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام و تدبير التمويل اللازم لإقامة المشروعات و تنفيذها . لذلك يجب أن تتوفر لدى وحدات الإدارة المحلية الموارد البشرية المؤهلة فنيا واداريا بالإضافة إلى مشاركة المواطنين في جميع عمليات التنمية منذ رسم الخطة إلى غاية تنفيذها و هو عمل إلزامي .

1 - بسمه عولمي، مرجع سابق، ص 12

و من هنا تبرز أهمية وجود العنصر البشري كمقوم هام من مقومات الإدارة المحلية لهذا يجب أن تتأكد سلطة المجالس الشعبية فوق سلطة الأجهزة التنفيذية باستمرار و ذلك هو الوضع الطبيعي الذي ينظم سيادة الشعب وهو الكفيل بأن يظل الشعب دائماً هو قائد العمل و الضمان الذي يحمي حقوقهم من أن تتجمد في تعقيدات الأجهزة الإدارية أو التنفيذية بفعل الإهمال أو اللامبالاة.¹

8 مقومات قانونية : تعتبر المقومات القانونية من أهم المقومات الأساسية التي تقوم عليها الإدارة المحلية فيمكن استخلاص أن المقوم الخاص بضرورة تمتع كل وحدة محلية بموارد ذاتية منفصلة ، عن الموارد الغير ذاتية لدعم استقلالها الإداري والتقليل من اعتمادها على الحكومة المركزية في الحصول على إعانات حكومية، هو الركن الأساسي لقيام نظام إدارة محلية ناجح ، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن توافر الموارد المالية الذاتية المحلية الى جانب النصوص التنظيمية والتشريعية، أمر لا بد منه لكي تقوم الوحدات المحلية بالأهداف التي تسعى إلى تحقيقها.

¹ -بن عياد صورية، مرجع سابق، ص 35

المبحث الثاني: التنمية المحلية

في إطار تطور فكرة التنمية، ظهر وتطور أيضا مفهوم التنمية المحلية، بعد الحرب العالمية الثانية، حيث حضيت المجتمعات المحلية باهتمام كبير في معظم الدول النامية، كوسيلة فعالة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى الوطني واذ تعتبر اللامركزية أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية، ويتضح هذا جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية في كافة مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وغيرها.

المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية وأهدافها

قبل التطرق لمفهوم التنمية المحلية وجب الإلمام بعدة جوانب والتي لها صلة بمفهوم التنمية.

الفرع الأول: تعريف التنمية

عرفت على أنها "عملية تعبئة وتنظيم جهود أفراد المجتمع وجماعاته، وتوجيهها للعمل المشترك مع الهيئات الحكومية بأساليب ديمقراطية لحل مشاكل المجتمع، وتحسين مستوى معيشة أبنائه اجتماعيا واقتصاديا وصحيا، ومقابلة احتياجاته بالانتفاع الكامل لكافة الموارد الطبيعية والبشرية والفنية والمالية المتاحة."¹

وتعرف على أنها "عملية متعددة الأبعاد والجوانب تنطوي على تغييرات هيكلية وجذرية في الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية، على أن يسير ذلك كله على شكل متوازن تماما مع زيادات معدلات النمو الاقتصادي، وتحقيق العدالة في توزيع ثمار تلك التنمية أي العدالة في توزيع الدخل."²

كما تجدر بنا الإشارة إلى تبيان الاختلاف بين مفهوم التنمية والنمو، فالنمو يشير إلى التقدم التلقائي والطبيعي، دون تدخل متعمد من قبل فرد أو مجتمع، أما التنمية فهي العمليات المقصودة التي تسعى إلى إحداث النمو بصورة سريعة في إطار خطط مدروسة، وفي حدود فترة زمنية معينة بمعنى أن التنمية تخضع للإرادة البشرية، وتحتاج إلى دفعة قوية تحركها قدرات إنسانية خبيرة تخرج المجتمع من حالة الركود إلى الحركة والتقدم ولها عدة أهداف تتمثل فيمايلي:

- تهدف إلى أحداث سلسلة من المتغيرات الوظيفية والهيكلية اللازمة لنمو المجتمع، وذلك بزيادة قدرة الأفراد على استغلال الطاقات المتاحة إلى أقصى حد ممكن لتحقيق أكبر قدر من الحرية.

- تهدف إلى انتقال مرحلة جديدة شاملة النتاج والإنسان ومقدراته، وفرص حياته ومشاركته الايجابية.

- تهدف إلى الزيادة المستمرة في متوسط دخل الفرد عبر فترة ممتدة من الزمن.

1 - يوسف نور الدين، مرجع سابق، ص 87

2 - عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية، مصر، الدار الجامعية، ص 12

- تهدف التنمية أيضا إلى إزالة جميع المصادر الرئيسية لبقاء التخلف والفقر والحرمان وضعف الفرص الاقتصادية.

الفرع الثاني: تعريف التنمية المحلية وعناصرها :

تعرف على أنها "مجموعة العمليات التي يمكن من خلالها تضافر الجهود المحلية الذاتية، والجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية، وادماجها في منظومة التنمية الوطنية الشاملة لكي تشارك مشاركة فعالة في التقدم على المستوى الوطني." ¹

كما تعرف أيضا بأنها "عملية التغيير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية وذلك من خلال القيادات المحلية القادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية ، واقتناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي الحكومي وصولا إلى رفع مستوى المعيشة لكل أفراد الوحدة المحلية." ²

من خلال التعاريف السابقة تتمثل عناصر التنمية في ما يلي :

برنامج مخطط : يتركز حول الاحتياجات الكلية للمجتمع، فالخطيط الكفاء هو الطريقة المثلى التي تضمن استخدام الموارد الوطنية المادية والطبيعية والبشرية ، بطريقة علمية وعملية ، لكي تحقق الرقي وتلبية حاجيات المجتمع.

المشاركة الجماهيرية :

- المشاركة الشعبية هي من القواعد الأساسية للتنمية المحلية، أي مشاركة أكبر عدد من السكان المحليين في وضع وتنفيذ المشاريع الرامية إلى النهوض بهم ، وذلك عن طريق إثارة الوعي بمستوى أفضل من المعيشة عن طريق إقناعهم بالحاجات الجديدة وتدريبهم على الوسائل الحديثة للإنتاج.

المساعدات الفنية : إن عملية التنمية تحتاج إلى عنصرين هامين هما العنصر البشري والعنصر المادي، ويمتزج هذان العنصران امتزاجا كبيرا في الحياة الاجتماعية ويتكون من ذلك عنصر المساعدات الفنية.

التكامل بين الاختصاصات : من القواعد الأساسية في التنمية المحلية أن يكون هناك تكامل بين المشاريع في شتى الميادين عن طريق برنامج متعدد الأغراض، وهذا نتيجة لتداخل العوامل المؤثرة في الظواهر الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فجميعها يتبادل التأثير والتأثر. ³

المطلب الثاني : أهداف ومعوقات التنمية المحلية

الفرع الأول: أهداف التنمية المحلية

1 - عبد الحميد عبد المطلب، مرجع سابق، ص 12

2 - نفس المرجع، ص 13

3 - احمد شريف، تجربة التنمية المحلية في الجزائر، مقال منشور مجلة العلوم الإنسانية، السنة السادسة العدد 40 ، 2009 ، ص 74

- تحسين ظروف حياة المواطنين، من خلال تطوير مراكز الحياة وترقية نوعية الخدمات الجوارية وذلك لضمان الاستقرار الاجتماعي خاصة في المناطق الريفية.

- ضمان العدالة في الاستفادة من المرافق والخدمات الأساسية (التطهير، الماء الإنارة الغاز، المواصلات، التربية... وغيرها) التصدي والعمل على محاربة الأفات الاجتماعية كالجريمة العنف المخدرات...الخ).

- القضاء على البناء غير اللائق وذلك عبر توسيع برامج السكن الاجتماعي الموجه للفئات الضعيفة.

إن نجاح التنمية المحلية يتحقق بفضل البرامج المعدة على أساس التحضير و التخطيط، المبني على أسس علمية ولهذا يجب أن تكون التنمية المحلية ذات أبعاد وأهداف متنوعة ومن بين هذه الأهداف ما يلي:

- 1 حشد وتأمين الموارد الطبيعية والبشرية، والأموال المحلية وترشيد استعمالها.
- دعم الأنشطة الاقتصادية المنتجة للثروات، وتشجيع إنشاء المقاولات الصغيرة والمتوسطة الإنتاجية، بما فيها النشطة الأسر وتعزيز شبكة الخدمات في الوسط الريفي والحضري.
- التخفيف بين الفوارق التنموية بين الأقاليم والولايات وداخل الإقليم الواحد.
- ترقية الأنشطة الاقتصادية الملائمة لكل إقليم من خلال مراعاة الخصوصية التي تميز كل جهة.

- استعمال الوسائل التكنولوجية الحديثة في مختلف الميادين الإنتاجية والخدماتية.
- تنمية التهيئة الحضرية عن طريق تشجيع الاستثمار العمومي والخاص والوطني والأجنبي.
- إقحام المواطنين في تحديد الاحتياجات و إشراكهم في الأعمال المراد القيام بها.

الفرع الثاني: معوقات التنمية المحلية

تواجه عملية التنمية المحلية مجموعة من العقبات متنوعة ومتباينة منها ما هو داخلي ومنها ما هو خارجي، نوجزها بصورة مختصرة كالآتي:

العقبات الاقتصادية تتركز في الجوانب التالية :

- قلة ومحدودية توفر وتواجد الموارد الطبيعية لكثير من البلديات.
- العزلة وعدم كفاية الهياكل القاعدية المساعدة على التنمية.
- قلة مع عدم القدرة على الادخار مما يضعف حافز الاستثمار.
- العقبات الاجتماعية هي ذات طابع ذو تأثير اجتماعي ومعرقلة لعملية التنمية المحلية، وهي متنوعة وأبرزها ما يلي:

- النمو السكاني المرتفع، وعلاقة ذلك بالموارد الطبيعية أو الثروة المادية.
- تأخر البيئة الاجتماعية المتمثلة في نقص ومحدودية التعليم والتكوين، أي نقص المهارات التقنية والإدارية

على المستوى المحلي.

- العقبات الإدارية تتمثل في الأسباب التنظيمية والتقنية المتمثلة فيما يلي :
- عدم التجسيد الفعلي للمركزية الإدارية، والديمقراطية المحلية وذلك أن استقلالية الجماعات المحلية تبقى .

- متفاوتة، حيث كلما كانت البلدية قادرة على تمويل مشاريعها ذاتيا ، كلما كانت أكثر استقلالية، بينما تبقى البلديات العاجزة على تمويل ذاتها تابعة للمركز.
- عدم كفاءة الجهاز الإداري المحلي لقيامه بأعباء النشاط التنموي، إضافة إلى تدني الوعي بالمسؤولية -

المفاقاة على عاتق المسؤولين المحليين.

- سوء تسيير الموارد البشرية، بحيث أدى ذلك إلى توزيع غير منطقي للمستخدمين مقارنة بالوظائف ، بسبب النقص الكبير في التأطير المحلي، هذا النقص في الكفاءات انعكس سلبا

على تفعيل التنمية المحلية وبالتالي الانحراف عن الاستغلال الأمثل للأغلفة المالية الخاصة بالمشاريع التنموية.¹

المطلب الثالث: الجماعات المحلية بين تحديات وأفاق التنمية المحلية

سبق وان اشرنا في المطلب السابق أن الجماعات المحلية في الجزائر، تواجه العديد من المصاعب والمشاكل التي تؤثر على أداء دورها التنموي كما يجب ، وتحول دون تحقيق الأهداف التي من أجلها وجدت، ومن ابرز التحديات التي تواجهها الجماعات المحلية نذكر ما يلي:

- عراقيل إدارية من قبل السلطة المركزية، فعمل الجماعات المحلية يرتبط بمؤسسات وأجهزة تابعة للدولة.

- الرقابة الإدارية والمالية الشديدة على عمل الجماعات المحلية، هذا بالرغم من تمتع البلدية، والولاية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي .

- تضارب المصالح والاختصاصات بين الأجهزة التنفيذية، وانتشار المحاباة والمحسوبية.

- مشكلة ضعف الموارد المالية ونقص التمويل والذي سببه الأول نقص الإيرادات الجبائية. وبالرغم من كثرة النصوص القانونية التي تحدد دور وأهمية الجماعات المحلية، إلا أن الواقع المعاش يثبت ويبين تلك الفجوة الكبيرة بين الواقع العملي والفعلي وبين محتوى القانون.

ولهذا قام المشرع الجزائري بإدخال عدة إصلاحات جوهرية، تمس الجماعات المحلية سواء ما تعلق بالجانب الإداري او المالي أو التشريعي وتبرز أهم الإصلاحات فيما يلي:

- **من الناحية المالية:** تتمثل أهم الإصلاحات في تحديد الجباية المحلية، وإعادة الاعتبار إليها وهذا التحديد يكون عن طريق إشراك البلديات في الجباية المحلية، بغرض رفع مردودية الضرائب عن طرق إشراك الجماعات المحلية في تحديد وعاء الضريبة ونسبتها وكيفية تغطيتها.²

فمنح هذه الصلاحيات للجماعات المحلية يهدف إلى تقريب الإدارة الجبائية من المواطن، للوصول إلى رفع مردودية الضرائب، باعتبارها مصدر التمويل الأول للجماعات المحلية. هذه الإصلاحات ستضاعف من زيادة حجم الوعاء الضريبي، وبالتالي زيادة مداخيل البلدية وذلك بهدف إعادة الاعتبار لها و التحكم تسييرها حسب مخططاتها المبرمجة، مما يؤدي إلى تفعيل وتجسيدها على ارض الواقع.

من الناحية التشريعية : الجانب التشريعي هو الآخر مسته بعض التعديلات، وأهمها تعديل قانون البلدية و الولاية.³ وبموجب هذا التعديل تم توضيح كافة المهام والصلاحيات للفاعلين المحليين، و كيفية تسيير الجماعات المحلية.

ورغم هذه التعديلات إلا أنها تبقى غير كافية ولا تفي بالغرض، فبقاء الرقابة المشددة على الجماعات المحلية من قبل الدولة، هو بمثابة الحاجز الذي يقف أمام كل تحركات هذه الجماعات وبالتالي يقلص من تلك الاستقلالية المالية الممنوحة للجماعات المحلية بموجب القانون.

1 - يوسف نوالدين، مرجع سابق، ص 77

2 - وزارة الداخلية والجماعات المحلية. إصلاح المالية والجباية المحلية، الموقع الإلكتروني: interur.gov.dz

3 - قانون البلدية 10-11

وأمام هذه التحديات التي تواجه الجماعات المحلية في الجزائر، يمكن تقديم جملة من المقترحات قد تساهم في تفعيل وتسريع عملية التنمية المحلية وتقديم أفضل الخدمات و المعاملات للمواطن، وكذلك لحل أو للتخفيف من مشاكل الجماعات المحلية، و تشمل هذه المقترحات عدة مستويات هي:

على المستوى القانوني :

- تفعيل النصوص القانونية الحالية المتعلقة بسير الجماعات المحلية في مجال الخدمات العامة.
- دعم البلديات من خلال منح سلطات أوسع للمجالس الشعبية المحلية.

- حل إشكالية التمويل ومنح استقلالية أكبر من الموجودة حالياً، خاصة في ما يخص تحصيل الإيراداتوسعر الضريبة بما يتماشى مع خصوصية كل جماعة محلية.¹

على المستوى الإداري :

- تحسين مستوى الإداريين والمستخدميين التابعين لهذه الهيئات، ورفع كفاءاتهم وذلك عن طريق الدورات
 - التكوينية والتربصات الميدانية وتحديد الاختصاص.
 - احترام الفصل بين السلطات على المستوى البلدي وبين الإدارة المحلية والمجالس المنتخبة.
- ### **على المستوى الاجتماعي :**
- تفعيل العمل البلدي على مستوى اصغر، وتعميم مفهوم لجان الأحياء.

1 - ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية الجزائرية لتحقيق التنمية المحلية، مجلة العلوم الإنسانية العدد 40 ،

2012

- توفير الرعاية الطبية ومراكز التكوين المهني.
- تشجيع العمل الحرفي خاصة لدى فئة الشباب.
- تنمية المناطق الريفية و توفير جميع المرافق الضرورية والترفيهية للحد من ظاهرة الهجرة نحو المدن.
- تشجيع وتقديم المساعدات للفئات المحرومة.
- الاهتمام بالتنمية الفلاحية والحيوانية باعتبارها ثروة ومورد محلي و وطني هام.
- فتح المجال للمشاركة الشعبية والعمل على خلق الوعي البلدي المحلي للمواطن.

خلاصة :

من خلال معالجتنا لهذا الفصل اتضح لنا أن الإدارة المحلية تكتسي أهمية بالغة بالنسبة للدولة فقوامها المبني على الأساس القانوني من ناحية وبحكم حاجة المواطن إلى هذا الأسلوب في التنظيم الإداري من ناحية أخرى، والهدف من وجود هذا التنظيم الإداري هو تقريب الإدارة من المواطن وتلبية حاجياته و متطلباته ، والجماعات المحلية تعتبر الأسلوب الأفضل الذي من شأنه تحقيق التنمية المحلية في حدودها الإقليمية وصولاً إلى تحقيق تنمية شاملة.

إن نجاح الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية، لن يحدث إلا إذا توفرت مجموعة من العوامل فضرورة الموارد المالية المحلية ووفرته، وعدم استعانة الجماعات المحلية بالحكومة المركزية من أجل التمويل، يترك لها تلك الخاصية الممنوحة لها بموجب القانون وهي الاستقلال المالي، مما يسمح لها بالاستمرارية في تجسيد مخططاتها من أجل التنمية المحلية، واستقلالية القرار السياسي والاقتصادي . كما أن التنمية المحلية لا تقتصر على الجماعات المحلية وحدها فقط، بل من الضروري مشاركة المواطنين في هذه العملية، فتحقيق النجاح يقتضي توحيد كل الجهود والاستغلال العقلاني لكل الموارد الموجودة. مما يجعل من الجماعات المحلية وجوب الاهتمام بالعنصر البشري، فالاهتمام بمورد دون الآخر سيخلق عبئاً مستمراً على التنمية المحلية، وبالتالي يبطل من عملية التنمية الوطنية.

بالرغم من وجود العلاقة التبادلية بين التنمية والجماعات المحلية، فهذه الأخيرة تسهم في الإسراع بعمليات التنمية في كافة مجالاتها ، فكذاك تسهم التنمية في دعم نظام الإدارة المحلية

• إن الجماعات المحلية وأثناء تأديتها لعملها تواجه العديد من المشاكل والمعوقات على عدة مستويات اقتصادية واجتماعية و فنية و سياسية، وهذا ما يجعل من حتمية تطوير ومسايرة الإدارة المحلية لكي تتساير مع كل المستجدات وتكون قادرة على مواجهة تحديات التنمية، والانسجام بين مقتضيات التنمية المحلية .

الفصل الثاني

آليات الحماية في التنمية المحلية

تمهيد

تلعب السياسة المالية في البلاد دوراً حيوياً في تعزيز التنمية الاقتصادية والارتقاء بمستوى النشاط الاقتصادي، ويتعين على الدولة تحديد حجم الموارد التي يجب أن تحصل عليها والعمل على اختيار أفضل المصادر التي تراها مناسبة وفقاً للضرورة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهذا لضمان أحسن تمويل لنفقات مشاريعها ومما لا شك فيه أن من أهم الأسس التي يجب أن تبني عليها الدولة سياستها بصدد تمويل برامجها التنموية تجنب الوسائل التمويلية التضخيمية، ومن أجل هذا يجب أن تختار الدولة السياسة الجبائية الناجعة، ومن هنا برزت أهمية السياسة الضريبية خاصة في جانبها المالي كأداة فعالة بإمكانها أن تتحكم بشكل جيد في طاقات المجتمع وتعمل بالتالي على استغلال كل الموارد المادية والبشرية المتاحة لتوجيهها نحو أهداف التنمية المحلية.

و تنوع الوعاء الضريبي وكبر حجمه بالنظر إلى العدد الكبير من الضرائب والرسوم، إلا ان المداخل المحصلة من الجباية المحلية لا تكفي لتمويل المشاريع التنموية المحلية، ويرجع هذا لأسباب عدة تنظيمية وادارية.

وفي هذا الفصل سنحاول معرفة ماهية الجباية المحلية، واهم مصادر تمويل الجماعات المحلية وعلاقة التنمية المحلية بالجباية المحلية من خلال معرفة الإطار العام للجباية المحلية وأسباب ضعف وتدهور الجباية المحلية والفصل يتكون من مبحثين: المبحث الأول: الجباية المحلية ومصادر تمويل الجماعات المحلية. المبحث الثاني : كيفية تمويل الجماعات المحلية بالموارد الضريبية.

المبحث الأول: الجباية المحلية ومصادر تمويل الجماعات المحلية

للتعرف على مصادر تمويل الجماعات المحلية من الجباية لابد من معرفة ماهيتها وما مميزاتا ومقومات الضريبة وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث.

المطلب الأول: مفهوم الجباية

الفرع الأول : تعريف الجباية والضريبة

"هي مشتق اقتصادي هام يعكس الهيكل الاقتصادي والاجتماعي لتطور المجتمع لكونها أداة مالية وتدخلية لها أثارها المتعددة على المستوى الكلي أو الجزئي." ¹

عرفها لونغفورد (1800م) عند قوله " إن تاريخ الضريبة يعكس تاريخ الحضارة، ويترجم البيانات الاجتماعية و التقلبات الظرفية الاقتصادية تجدر الإشارة إلى فضل الضريبة على تطور المؤسسات الديمقراطية والنيابية". ²

فليس هناك من ينكر أن إلزامية الضريبة قد لعبت الدور الرئيسي في إنشاء وتدعيم المؤسسات الديمقراطية النيابية الممثلة للشعب، كما لا ينكر كون تطبيق فكرة المساواة أمام الضريبة قد أدت إلى تطبيق مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون.

فالجباية "هي ذلك الرباط الذي يربط الفرد بحكومته وبقية أفراد مجتمعه، وهي في نفس الوقت تشكل أداة سيادية فعالة سواء في المجال المالي أو الاجتماعي أو المجال الاقتصادي وحتى البيئي، خاصة وأن جميع الأنظمة الجبائية تخضع للفلسفة الاجتماعية للعصر الذي تسود فيه.

Duverge M.1 p126 ,finances publiques _emer éditionE,_U_P- 1

² -بين عياد صورية، مرجع سابق، ص 33

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

"فالضريبة اقتطاع نقدي جبري نهائي يحتمله الممول ويقوم بدفعه بالمقابل وفقا لمقدرته التكلفية مساهمة في الأعباء العامة ولتخل السلطة لتحقيق أهداف معينة"²

مقومات الضريبة: يمكننا من خلال التعريف السابق الذكر للضريبة حصر مقومات الضريبة فيما يلي:

1. الضريبة إجبارية وبصفة نهائية: يعتبر فرض الضريبة وجبايتها عملا من أعمال السلطة العامة، ومعنى ذلك أن فرض الضريبة وجبايتها يستند إلى الجبر ويترتب على ذلك أن الدولة تنفرد بوضع النظام القانوني للضريبة، فهي التي تتحدد دون اتفاق مع المكلف وعاء الضريبة وسعرها والمكلف بأدائها وكيفية تحصيلها، فالضريبة لا تفرض نتيجة الاتفاق بين الدولة والمكلف بها.

ويترتب أيضا على استناد الضريبة إلى الجبر، أي أن الدولة عند امتناع الممول عن دفعها تلجأ إلى وسائل التنفيذ الجبري لتحصيلها، وواضح أن عنصر الجبر الذي تستند إليه الضريبة هو الذي يميزها عما يدفعها الفرد من ثمن مقابل شراء الخدمات التي تقوم المشروعات العامة ببئعها، كما أنه هو الذي يميزها عن القروض الاختيارية التي يقدمها الأشخاص الآخرون للدولة بإرادتهم.

2. الضريبة فريضة نقدية: كانت الضريبة في العصور القديمة وفي العصور الوسطى تفرض وتجبى عينا، وذلك في شكل التزام الأفراد بتقديم عمل معين) وهو ما يعرف السخرة أو تسليم أشياء أو جزء من المحصول، كما كان الشأن في ظل الإمبراطورية الرومانية). فمن الواضح أن نظام الضرائب العينية يلاءم الاقتصاديات العينية، وهي تلك التي تقوم على المبادلة العينية ولا تعرف النقود إلا في حدود ضيقة، أما في المجتمعات المعاصرة التي تقوم على الاقتصاديات النقدية، فالضريبة العينية لا تطبق ونجد أن الضرائب النقدية تشكل القاعدة العامة للضريبة ذلك أنها الشكل الأكثر ملائمة للاقتصاد النقدي وللنظام المالي المعاصر، وهذا على العكس من الضرائب العينية التي تلائم هذا النوع من الاقتصاد ولهذا النوع من النظم المالية وذلك للأسباب التالية:

لا تتفق الضريبة العينية مع العدالة في توزيع الأعباء المالية، ذلك لأنها تفرض على كل ممول تقديم كمية معينة من المحصول، أو عدد معين من ساعات العمل تسقط من حسابها اختلاف تكاليف الإنتاج من منتج إلى آخر واختلاف قدرة الأفراد على تحمل العمل.³

1 - يونس أحمد البطريق. مقدمة في النظم الضريبية، الإسكندرية لمكتب المصري الحديث للطباعة والنشر الإسكندرية، 1972، ص 26.

2 - عبد الكريم صادق بركات، النظم الضريبية"، بيروت، الدار الجامعية، 1976، ص 17

3 - رفعت محجوب، المالية العامة، بيروت دار النهضة العربية 1979، ص 204

تستلزم الضريبة العينية قيام الدولة بتكاليف مرتفعة عن تلك التي تتطلبها الضريبة النقدية، وذلك بسبب ما تتحمله الدولة من نفقات جمع المحاصيل ونقلها وتخزينها، هذا بالإضافة إلى ما تتعرض له هذه المحاصيل من تلف.

لا تعتبر الضريبة العينية ملائمة للفقه المالي الحديث، خاصة لنظام النفقات النقدية، فالدولة تقوم بنفقاتها في شكل نقدي وهو ما يستلزم بدهاءة أن تكون الإيرادات في شكل نقدي أيضا حتى يمكنها أن تقابل النفقات النقدية.

3 . الضريبة بدون مقابل: المقصود هنا أن الممول يقوم بدفع الضريبة دون أن يحصل مقابلها على نفع خاص به، وليس المعنى أن دافع الضريبة لا يستفيد منها، بل على العكس من ذلك فإنه يستفيد بصفته واحد من الجماعة أي من إنفاق حصيلة الضريبة على المرافق العامة.

إن الممول الذي يدفع الضريبة لا يستفيد من الخدمات العامة بطريقة فردية، وان مقدارها لا يتحدد بمقدار هذا النفع الخاص، بل يتوقف تحديده على قدرته التكلفة، وهذا ما يميز الضريبة عن الرسم الذي هو مبلغ مالي تقتصه الدولة جبرا من بعض الأشخاص مقابل نفع خاص لهم ومثال ذلك رسوم البريد.

4 . تحقيق النفع العام: رأينا سابقا أن الدولة لا تفرض الضريبة مقابل نفع خاص تقدمه للمكلف بأدائها إضافة فإن الغرض من الضريبة هو تحقيق منفعة عامة وقد أدرجت الدساتير والقوانين خلال القرن الثامن عشر على تأكيد هذا المعنى، منعا لاستخدام حصيلة الضرائب في إشباع الحاجات الخاصة بالملوك والأمراء، لكن قد قام الخلاف بين الاقتصاديين حول تحديد المقصود بالمنفعة العامة.

فقد قصر التقليديون مضمون المنفعة العامة في مجال فرض الضريبة على تغطية النفقات العامة التقليدية، أي أنهم قصروا الضريبة على الغرض المالي وحده وقد أرادوا بذلك أن يجعلوا منها أداة مالية محضة، بحيث لا يكون لها أي تغير في الأوضاع الاقتصادية أو العلاقات الاجتماعية أو العلاقات الاجتماعية القائمة، ومعنى ذلك أنهم يتصورون أن قصر الضريبة على الغرض المالي يكفي لجعلها أداة محايدة.

المؤكد أن هذا المعنى الضيق لفكرة حياد الضريبة لا يضمن هذا الحياد وذلك لسببين: **أولهما:** أن الضريبة هي تحويل لمبلغ نقدي، وعلى ذلك فإنها لا يمكن أن تكون محايدة إلا إذا كانت النقود محايدة وهو ما ينكره التحليل الحديث.

ثانيهما: أن حياد الضريبة يتطلب دقة في التنظيم الضريبي، وهو ما يصعب عمله، وبالتالي نخلص إلى أن الضريبة لا بد أن تؤثر في البنيان الاقتصادي وفي البنيان الاجتماعي.

الفرع الثاني : تعريف الجباية المحلية

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

1 - مسني اسعد عبد المالك، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة مخيم، 1970 ص 143

النفقات الجبائية وتسمى أيضا بالإنفاق الضريبي وهي "عبارة عن تخفيضات تمس المعايير الجبائية - النمطية ، مثل التخفيضات الضريبية ، القرض الضريبي ، تأجيل مواعيد الدفع ، الإعفاءات الضريبية، والامتيازات شبه الجبائية المتعلقة بالمساهمات الاجتماعية لرب العمل، ضمانات و تسهيلات المنازعات الجبائية ."¹

الإنصاف الجبائي ويقصد به تحقيق عدالة الإنصاف الجبائي ككل بمفهومه الواسع، من إجراءات جبائية

- وهيكلة جبائي وادارة جبائية وفلسفة السياسة الجبائية المطبقة في مجتمع معين وفي وقت معين.

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

مفتشية الضرائب المتعددة قابضة الضرائب المختلفة المديرية الولائية للضرائب خزينة البلدية خزينة المصالح الاستشفائية الخزينة العمومية².

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

المطلب الثاني مصادر تمويل الجماعات المحلية

تمتلك الجماعات المحلية عدة مصادر للتمويل ذاتية أو داخلية وموارد خارجية، ووفقا للقانون الجزائري أكدت المادة 151 من قانون البلدية والولاية 11 - 10 على أن "البلدية والولاية مسؤولتان على تسيير وسائلهما المالية الخاصة والتي تتألف من التخصيصات، و مداخيل الضرائب والرسوم، ومداخيل ممتلكاتها، و الإعانات والقروض".

الفرع الأول: مصادر التمويل الداخلية

تشير الموارد المالية الداخلية او الذاتية للجماعات المحلية اساسا إلى المقدره الذاتية للجماعات المحلية في الاعتماد على نفسها في تمويل التنمية المحلية وتأتي الموارد الداخلية في عدة مصادر ويمكن تقسيمها إلى موارد جبائية و موارد غير جبائية.

أولا : الموارد المالية غير الجبائية : تتمثل الموارد المالية غير الجبائية أساسا في ناتج توظيف الجماعات المحلية لإمكانياتها ومواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها وتسيير مواردها المالية و ثروتها العقارية وتتمثل هذه الموارد في ما يلي :

- **التمويل الذاتي :** "يتعين على كل من البلدية والولاية ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويله إلى قسم التجهيز والاستثمار"³.

1 - يونس احمد البطريق، مرجع سابق، ص 34

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

3 - المادة 136 من قانون البلدية، مرجع سابق.

ويهدف هذا الإجراء الى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات و الولايات حتى تتمكن من تحقيق حد ادنى من الاستثمار، لفائدة ذمتها ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10 الى 20 بالمائة وتقدر نسبة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير والتمثلة في ما يلي:

- مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

- الضرائب غير المباشرة بالنسبة للبلديات.

- الضرائب المباشرة بالنسبة للولايات.

وتستعمل الأموال المقتطعة في تمويل العمليات المتعلقة بالصيانة للمنشأة الاقتصادية والاجتماعية وكل العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي، والحفاظ على التوازن المالي لميزانية الجماعات المحلية.¹

إيرادات ونواتج الأملاك: هي الإيرادات التي تنتج عن استغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأملكها بنفسها، باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام أو ما تحصل عليه نتيجة استعمال أملاكها من طرف الغير، ويمكن أن نذكر أهم الإيرادات المتمثلة في: بيع المحاصيل الزراعية، حقوق الاجار وحقوق استغلال الأماكن في المعارض والأسواق وأماكن التوقف حقوق وعوائد منح الامتيازات، رخص البناء، استعمال المساحات العامة... وغيرها.

إيرادات الاستغلال المالي: تتمثل نواتج الاستغلال المالي في كل الموارد الناتجة عن بيع المنتجات أو تأدية خدمات للمواطنين والتي توفرها الجماعات المحلية، تتميز هذه الإيرادات بالتنوع وترتبط وفرتها بمدى دينامية الجماعات المحلية وتتكون هذه الإيرادات مما يلي:

عوائد على الرسوم الجنائية، نواتج بيع السلع وتأدية الخدمات المتمثلة في فحص وختم اللحوم، ورسوم عمليات الإبادة والرقابة الصحية ومكافحة الأوبئة، حقوق الكيل والوزن والقياس، إضافة إلى حقوق التخزين والإيداع في المخازن العمومية والصناعية والتجارية، والفوائد على القروض ونواتج المصالح التجارية والصناعية.

ثانياً: الموارد المالية الجبائية إلى جانب الإيرادات غير الجبائية التي تحصل عليها الجماعات المحلية خلال السنة، تتوفر الجماعات المحلية على موارد جبائية ذات أهمية في ميزانيتها، إذ تمثل الموارد الجبائية حوالي 90 بالمائة من ميزانية البلديات وتتكون من مداخيل الضرائب والرسوم المخصصة كلياً أو جزئياً إلى الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتتمثل هذه الضرائب والرسوم أساساً في الرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري ورسم التطهير، رسم الإقامة، الرسم على القيمة المضافة، الرسم على الذبح، الضريبة على الممتلكات وقسيمة السيارات وفي مايلي تفصيل لهذه الموارد الجبائية استناداً لإصلاحات القوانين الجبائية المحدثة.

جدول رقم 1: أنواع الضرائب المحصلة لفائدة البلديات وكيفية توزيعها

الضريبة و الرسم	خزينة الدولة	صنوق المشترك للجماعات المحلية	خزينة الولاية	خزينة البلدية
الرسم على النشاط المهني TAP	100%	5,5%	29,5%	65%
الدفع الجزافي VF	100%	70%	/	30%
الضريبة على دخل أرباح العقارات IRGF	100%	/	/	50%

1 - يوسفى نو الدين، مرجع سابق، ص 65

10%	/	10%	80%	100%	الرسم على القيمة المضافة
/	/	30%	50% و 20%	100%	قسمة السيارات
40,25%	5,75%	5%	49%	100%	الضريبة الجزائرية الوحيدة
40,25%	5,75%	5%	49%	100%	الضريبة الجزائرية الوحيدة IFU
100%	/	/	/	100%	الضريبة الجزائرية الوحيدة IFU M

المصدر: من إعداد الطالبين بالاستناد إلى القوانين الجبائية نشرة 2015

الجدول رقم 2: أنواع الضرائب والجهة المكلفة بتحصيلها

نوع الضريبة او الرسم	الهيئة المكلفة بتصفية الضرائب والرسوم	المعدل المطبق	الهيئة المكلفة بالتحصيل	كيفية التوزيع
الرسم العقاري	مفتشية الضرائب	من 5% - 10%	أمين خزينة البلدية	100% خزينة البلدية
رسم التطهير	مفتشية الضرائب		أمين خزينة البلدية	100% خزينة البلدية
الرسم على السكن	وزارة المالية		من خلال فاتورة الكهرباء والغاز	100% خزينة البلدية
الرسم على الإقامة	مداولة المجلس الشعبي البلدي	من 10 دج للشخص الى 50 دج للعائلة	أمين خزينة البلدية	100% خزينة البلدية
الرسم على النشاط المهني	مفتشية الضرائب		قباضة الضرائب	29.5% الولاية 5.5% صندوق مشترك 65% خزينة البلدية
الدفع الجزافي	مفتشية الضرائب	حسب الأجر القاعدي	مفتشيه الضرائب	صنوق المشترك 70% 30% خزينة البلدية
الضريبة على دخل أرباح العقارات	مفتشية الضرائب		قابضات الضرائب و مراكز البريد	0% للدولة 50% خزينة البلدية
الرسم على القيمة المضافة	مفتشية الضرائب		قباضة الضرائب	صنوق المشترك 10% للدولة 80% خزينة البلدية
قسمة السيارات	المديرية العامة للضرائب	حسب الجدول: (نوع المركبة، قوة وسعة المركبة، سنة اول سير المركبة)	قباضة الضرائب	30% صنوق المشترك للدولة 20% 50% الصندوق الوطني للطرق
الضريبة الجزائرية الوحيدة	مفتشية الضرائب		قباضة الضرائب	صنوق المشترك 5% الولاية 5% خزينة الدولة 49% خزينة البلدية 40,25%
الضريبة الجزائرية الوحيدة	مفتشية الضرائب		قباضة الضرائب	100% خزينة البلدية

المصدر: من اعداد الطالبين بالاستناد لقوانين الجبائية نشرة 2015 و مراسلات المديرية العامة للضرائب 2016 .

الفرع الثاني : مصادر التمويل الخارجية

إضافة إلى الاعتماد على الموارد المالية الداخلية للجماعات المحلية يمكنها أيضا الاعتماد على الموارد الخارجية، كعملية مرحلية أحيانا أو كمرحلة استثنائية أحيانا أخرى، تلجأ إليها الجماعات المحلية عند الضرورة إذا لم تكفي مداخيل الموارد الداخلية لتغطية نفقات التجهيز والتسيير في الميزانية المحلية وفي بعض الأحيان، قد يكون هذا الاعتماد مقصود من طرف الحكومة المركزية كما يحدث في إعانات الحكومة المركزية، وذلك لإخضاع السلطات المحلية للرقابة المركزية، بالقدر الذي يحقق أدنى من مستويات التنمية المحلية، وتتمثل الموارد المالية الخارجية وفق التنظيم المعمول به في الجزائر فيما يلي:

اولا : الإعانات الحكومية هي تلك المبالغ المالية التي تساهم بها الميزانية العامة للدولة في الإنفاق على التنمية المحلية، ونفقات المجالس المحلية، لمساعدتها في الاضطلاع على بعض اختصاصاتها القانونية.

هذه الإعانات الحكومية هدفها تكملة الموارد المالية للجماعات المحلية، وتقليل الفوارق بينها لتحقيق التوازن والملائمة بين حاجات المجتمع المحلي ومستوى السلع والخدمات المقدمة. والإعانات الحكومية تنقسم إلى إعانات تمنحها الدولة والمتمثلة أساسا في المخططات البلدية للتنمية والمخططات القطاعية غير الممركزة.

ثانيا : القروض بالرغم من وجود الإعانات الحكومية إلا أنها تبقى محدودة، كونها محصورة في تأمين المرافق العامة ومنه يأتي دور القروض لتمويل مشاريع الجماعات المحلية، فلقد رخص المشرع الجزائري للجماعات المحلية إمكانية اللجوء للقرض البنكي قصد الوصول إلى التمويل، وذلك بموجب القانون.¹

والواقع أن الدولة قد أنشأت بنوكا عمومية تقدم قروضا للجماعات المحلية، وأول بنك قام بهذه المهمة هو الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط **CNEP** ، ثم تم إنشاء بنك التنمية المحلية **BDL** والمتخصص في منح القروض لصالح الجماعات المحلية والهيئات العامة المحلية،² وعندما يتم منح القروض للبلديات فإنه يتم تسديد أ رسمال الدين بفضل إيراداتها من الاستثمار والمتمثلة فيما يلي:

- مساهمات المتعهدين في نفقات التجهيز العمومية عن طريق رسوم محلية للتجهيز التي تتراوح من واحد إلى خمسين بالمائة من قيمة العقار والأرض المعدة للبناء.

- إعانات الدولة عن طريق المساعدات.

- الاقتطاعات من ميزانية التسيير.

وعموما يكون القرض المتحصل عليه من قبل البلدية يمثل القرض الاجاري، مما يساعد البلدية على تخصيص هذه الأموال للعمليات التي تحقق إيرادات من اجل تسديد الديون.³ رغم تنوع التمويل وتعدد مصادره سواء على مستوى التمويل الداخلي أو على مستوى التمويل الخارجي للجماعات المحلية، إلا أن الواقع يثبت الوضع المالي المتدهور الذي تعاني

1 - المادة 161 من قانون البلدية

2 - بسمة عولمي، مرجع سابق، ص 300

3 - يوسف نور الدين، مرجع سابق، ص 74

منه العديد من بلديات الوطن هذا الواقع جعل المشرع الجزائري أن ينشأ أسلوب تمويل جديد سمي بالصندوق المشترك للجماعات المحلية.

الفرع الثالث : الصندوق المشترك للجماعات المحلية

تعريفه : هو مؤسسة مالية عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أنشئت لخدمة الجماعات المحلية، وهي تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

أنشأ الصندوق بموجب المرسوم رقم 86 / 266 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986 ، وقد جعلت التعليمات الصادرة عن وزارة الداخلية بتاريخ 20 جانفي 1988 مهامه لامركزية في مجال التجهيز والاستثمار، وذلك بمنح تخصيصات إجمالية للولاية الذين يقومون بتوزيعها. تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وتسييره:

- يُدير الصندوق مجلسٌ للتوجيه، يرأسه وزير الداخلية والجماعات المحلية، ويضم 14 عضواً: 50% منتخبون و 50% مُعيّنون، والجدول التالي يوضح ذلك:

جدول رقم 3 (: أعضاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية)

الأعضاء المنتخبون	الأعضاء المعيّنون
رئيسان لمجلسين شعبيين ولائيين، منتخبين من طرف نظرائهم، يمثّل كل واحد منهم قسماً من التراب الوطني: منطقة الوسط الشرقي، ومنطقة الوسط الغربي.	● والواحد يُعيّنونه وزير الداخلية والجماعات المحلية،
● خمسة رؤساء بلديات منتخبين من طرف نظرائهم، يمثّل كل واحد منهم قسماً من التراب الوطني: الشرق، الوسط، الغرب، الجنوب الشرقي، الجنوب الغربي.	● ممثّل واحد عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية،
	● ثلاثة ممثلين عن وزارة المالية: المديرية العامة للميزانية، والضرائب، والتجهيز.
	● مديران عامان عن الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية، وبنك التنمية.

المصدر: من إعداد الطالبين بالاستناد إلى: المرسوم رقم 266/86 بتاريخ 04 نوفمبر 1986 المتضمن تحويل الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ووضعها تحت وزارة الداخلية.

يقرّر مجلس التوجيه البرامج السنوية للصندوق، والميزانية، والحسابات، والحصائل، وكل القضايا المتعلقة بتسيير الصندوق، ويكلف مدير الصندوق بضمان تسيير هذه المؤسسة التي تتميز بإيرادات ونفقات ضخمة. تتكوّن موارد الصندوق المشترك من حصص الضرائب والرسوم، بالإضافة إلى مساهمة جميع البلديات في صندوق الضمان للضرائب

المحلية بنسبة 2 % من الإيرادات الجبائية المحلية لكل بلدية، وتوزع موارد هذا الصندوق إلى: إعانات التسيير، وإعانات التجهيز والاستثمار.¹

أولاً: إعانات التسيير: يمنح الصندوق المشترك للجماعات المحلية إعانات هي:

1- تخصيص منح معادلة التوزيع: تحسب قيمتها وتُخصَّص لبلديات معينة (معدل ثرائها أقل من معدل الثراء الوطني) كالتالي: 1
يحسب معدل ثراء كل بلدية، وذلك بقسمة مجموع إيرادات البلدية على مجموع سكان نفس البلدية.

- يحسب معدل الثراء الوطني، وذلك بقسمة مجموع إيرادات جميع البلديات (الوطن) على مجموع سكان جميع البلديات (سكان الوطن). هذا المتوسط يسمى مؤشّر التوازن الوسطي.

- لكل بلدية مؤشّر ثرائها أعلى من مؤشّر التوازن الوسطي لا تقدّم لها منحة معادلة التوزيع، وكل بلدية مؤشّر ثرائها أقل من مؤشّر التوازن الوسطي تتحصّل على مساعدة مالية تسمى منحة معادلة التوزيع، وتُحسب بالفرق بين المؤشّر الوطني ومؤشّر البلدية مضروباً في عدد سكان البلدية.

هذه المنحة هدفها التقليل من الفوارق بين البلديات الغنية والبلديات الفقيرة؛ بقصد إيجاد نوع من التوازن في التنمية المحلية (التوازن الجهوي) والتساوي نوعاً ما في إشباع الحاجات والخدمات المقدّمة للأفراد في الأجزاء المختلفة من الوطن.

2 **الإعانة الاستثنائية للتوازن:** بالإضافة إلى إيرادات البلدية الأخرى، وإذا لم تكف معها منح معادلة التوزيع بتغطية العجز المسجّل في قسم التسيير للموازنة، يقوم الصندوق بتقديم منحة أخرى استثنائية (للتوازن) بقصد سد العجز المسجّل في قسم التسيير، هذه المنحة تُخصَّص للجماعات المحلية التي تواجه وضعاً مالياً صعباً للغاية؛ وبالتالي لا تسمح موارد الإجمالية من تغطية النفقات الإلزامية، كالأجور وأعبائها المختلفة، ومصاريف البريد والمواصلات، ومصاريف الكهرباء والغاز والماء، .. الخ.

3 **إعانات خاصة:** في إطار مواجهة الكوارث، يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بمنح إعانات خاصة استثنائية للجماعات المحلية التي تواجه كوارث أو أحداث طارئة، وذلك في إطار الإسعافات الأولية، في انتظار أن تقوم الدولة بوضع جهازٍ لمساعدة وإسعاف الجماعة المحلية التي تتعرّض لكوارث طبيعية أو أحداث طارئة.²

4 **تعويضات نقص القيمة في الإيرادات الجبائية:** تعتمد صناديق الضمان من أجل القيام بهذا الدور على المساهمات 2 % التي تمنحها كل من البلدية والولاية لهذا الصندوق سنوياً، بالإضافة إلى حاصل الجداول الإضافية التي تعود إلى البلديات أو الولايات الصادرة بعنوان السنوات السابقة، ضف إلى ذلك مبلغ الفائض من قيمة تقديرات الضرائب التي تبلغها إدارة الضرائب إلى البلديات والولايات.

ثانياً: إعانات التجهيز والاستثمار: -

1 - المرسوم رقم 86 / 266 بتاريخ 04 نوفمبر 1986 المتضمن تحويل الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ووضعها تحت وزارة الداخلية.

2 - عجلان العياشي، الجباية والتنمية المحلية، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا العدد 2012، 40

تُمنح هذه المساعدة للتمويل الكلي أو الجزئي لمشاريع التجهيز الأساسية الخاصة بإنجاز الهياكل القاعدية والتي لها علاقة باحتياجات المواطنين، لا سيّما في ميدان التزويد بالمياه الصالحة للشرب وقنوات الصرف الصحي... وكل ما يتعلق بحاجيات المواطن الأساسية توزّع الإعانات بالدرجة الأولى على البلديات المحرومة، ويتمّ التمويل على أساس ملفاتٍ تقوم بإعدادها البلديات، ويقرّها مجلس التوجيه للصندوق المشترك للجماعات المحلية في حدود الوسائل المالية المتاحة. وعموماً توزّع الإعانات بنسبة 20 % للولايات، و 80 % على البلديات.

كما يضبط الصندوق المشترك للجماعات المحلية مشروع توزيع الموارد المخصّصة للتجهيز في شكل تخصيص إجمالي، مع مراعاة عدد السكان، والموارد الإجمالية، وعدد البلديات في كل ولاية، والمنطقة الجغرافية، بعد مصادقة مجلس التوجيه، يحرّر إذن بصرف الاعتماد لفائدة الولايات التي تتكفل بتوزيعها على البلديات.

المطلب الثالث : التقسيمات العامة للجباية.

الفرع الأول : الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.

تفرض الضرائب على الثروة في النظم المالية المعاصرة باختيار طريقتين لتتبع الثروة وهما الطريقة المباشرة والطريقة غير المباشرة، وهو يعني الخيار بين الضريبة المباشرة والضريبة غير المباشرة، وهذا يعني في الوقت نفسه الخيار بين نوعين من الموضوعات التي تفرض عليها الضريبة. ويمكن أن نعد إلى تحديد عناصر ثروة الخاضع عند منبعها، ونفرض عليها الضريبة المباشرة وفي هذه الحالة نكون قد فرضنا الضريبة على ذات وجود الثروة تحت يد الخاضع.

¹ كما يمكن أيضا وبدلا من تتبع الثروة وهي تحت يد الخاضع، أن نتبعها في تداولها أو في استعمالها، وذلك بفرض الضريبة على التصرفات وعلى المعاملات إذ تزداد عددا وقيمة بازدياد الثروة، ويشكل فرض الضريبة على تداول الثروة وعلى استعمالها الطريقة غير المباشرة لتتبع الثروة ويمكن تسجيل عدة ملاحظات على هاتين الطريقتين أهمها:

- تهدفان على تتبع الثروة أي في حالة وجودها أو تحركها، ففيما يخص الطريقة غير المباشرة نلاحظ أن الفن المالي يتخذ من تداول الثروة ومن استعمالها موضوعا للضريبة بصفتها مظهرا خارجيا لوجود الثروة.

- أن الخيار بين الطريقة المباشرة وغير المباشرة لتتبع الثروة يعني في الوقت نفسه خيارا بين نوعين من الموضوعات التي تفرض عليها الضريبة وهما وجود الثروة وتداولها.

أن كل طريقة من هاتين الطريقتين في تتبع الثروة تقتضي بالإضافة إلى اختلاف المادة التي تتخذها موضوعا للضريبة عن تلك التي تتخذها الطريقة الأخرى، إجراءات فنية خاصة تختلف عن تلك التي تقتضيها الطريقة الأخرى، ولقد اعتمد الفكر المالي على التفرقة بين الضريبة المباشرة والضريبة غير المباشرة على ثلاثة معايير:

المعيار الإداري: يتخذ بعض علماء المالية أسلوب التحصيل كمعيار للتفرقة بين هذين النوعين من الضرائب، فيرون أن الضريبة مباشرة إذا كانت عن طريق جداول اسمية تدرج فيها أسماء الخاضعين للضريبة ومقدار المادة الخاضعة والمبلغ الواجب تحصيله وتاريخ الاستحقاق، إذ تعتبر غير مباشرة إذا لم تحصل بهذه الطريقة وإنما بحدوث وقائع أو

1 - مسني أسعد عبد المالك، مرجع سابق، ص 143

تصرفات معينة، ومثال ذلك عبور سلع معينة مستوردة على إدارة الجمارك إذ تفرض عليها هذه السلع ضرائب جمركية، ويعاب على هذا المعيار في التفرقة أنه غير علمي، وكذلك نجد أنه من المفروض أن يراعي اختلاف في طبيعة الضرائب لا في أساليب تحصيلها لأن هذه الأساليب معرضة للتغيير إذا اقتضت الظروف ذلك "وليس من المعقول أن تعتبر ضريبة ما من الضرائب المباشرة في وقت معين ثم تصبح من الضرائب غير المباشرة لمجرد تغيير طريقة جبايتها"¹.

معيار راجعية الضريبة:

تعني راجعية الضريبة تحديد الشخص الذي يتحمل عبء الضريبة بصفة نهائية وهو ما أسماه آدم سميث بظاهرة استقرار الضريبة¹. إذ أنه ليس من الضروري أن الذي يتحمل العبء في النهاية هو نفسه الملتزم قانونياً بأدائها وعلى ضوء هذا المدلول تفرق الإدارة بين شخصين هما:

المكلف القانوني: وهو شخص وسط تفرض عليه الضريبة ثم ينقلها إلى شخص آخر وذلك بدمج ثمنها في السلعة ويسمى هذا بدفع العبء إلى الأمام.

المكلف الحقيقي: يعتبر هذا الشخص الذي لا يتعامل مع الإدارة الجبائية، مكلفاً حقيقياً ولكنه يتحمل عبء الضريبة بصفة نهائية، وعلى هذا الأساس تكون الضريبة مباشرة إذا كان الذي يتحملها نهائياً هو الذي يدفعها للخزينة، وتكون غير مباشرة إذا كان الشخص الذي يدفعها يستردها عن طريق عبئها إلى المكلف الحقيقي أي المستهلك النهائي، وهكذا تكون الضريبة على الدخل مثلاً ضريبة مباشرة والضريبة على أرس المال ضريبة غير مباشرة.

يؤخذ بهذا المعيار إلى حد ما، لكنه يعاب عليه أن نقل العبء الضريبي يتأثر باعتبارات اقتصادية، فقد يحدث وأن يبقى ثمن السلعة كما كان فرض الضريبة (عند المستورد) إذا كان الطلب الداخلي على هذه السلعة كثير المرونة، فيضطر إلى تحمل العبء الضريبي للحفاظ على العملاء وذلك بتخفيض الثمن ويصبح مكلفاً حقيقياً كونه يتحمل الضريبة بصفة نهائية².

معيار الثبات أو عرضية المادة الخاضعة للضريبة:

يتفق معظم الاقتصاديون على هذا المعيار وبمقتضاه تكون الضريبة مباشرة إذا فرضت على مادة تتسم بالثبات أو الاستقرار النسبيين كالضريبة العقارية المفروضة على الملكية والضريبة العامة المفروضة على الإيرادات والمفروضة على الدخل، وتعتبر الضريبة غير مباشرة إذا كانت مفروضة على وقائع وتصرفات عرضية غير متوقعة كإجراءات نقل الملكية التي تفترض عليها الضريبة عند توثيق العقد الناقل لها.

فعلى الرغم من وضوح هذا المعيار إلا أن بعض الكتاب يثيرون التساؤل عن حقيقة الضريبة على التركات، إذ تعتبر هذه الأخيرة ضريبة غير مباشرة إذا ما فرضت بسعر مرتفع لأنها تكون في الحقيقة مفروضة على الثروة ذاتها لا على واقعة انتقالها، وأياً كان الأمر في شأن دقة المعايير المقترحة وعدم كفايتها فإن التقسيم ذاته مفيد ومرغوب فيه، وهذه الفوائد تقاس من وجهة النظر الاقتصادية والمالية بمدى إسهامها في التعرف على طبيعة الضرائب وأثرها في الحياة الاقتصادية فالضرائب المباشرة هي التي تقبل بطبيعتها أن تكون محلاً لمراعاة

1 - مسني أسعد عبد المالك، نفس المرجع، ص 151 .

2 - بن عياد صورية. مرجع سابق ص 11

الظروف الشخصية للمكلف أما الضرائب غير المباشرة فهي التي لا يمكن معها إعمال فكرة شخصية للضريبة أو مراعاة هذه الظروف¹.

الفرع الثاني : الضرائب النسبية التصاعدية:

يقصد بالضرائب النسبية تلك الضرائب التي تفرض على الدخل أو الثروة بنسبة معينة أو بسعر محدد ويكون هذا السعر ثابتا لا يتغير بتغير قيمة ما تفرض عليه ، ويعرفها الدكتور عاطف صدقي "الضرائب النسبية هي التي يكون سعرها ثابتا رغم تغير المادة الخاضعة لها"².

إذ تتميز هذه الضريبة بالسهولة وعدم التعقد في تطبيقها، لكنها تبقى بعيدة عن مبدأ العدالة خاصة في الدول النامية التي تتميز بالتفاوت الكبير بين دخول أفرادها فأصحاب الدخل الضعيفة هم أكثر المتضررين من هذه الضريبة، إذ أن العبء النسبي للضريبة يكون أكبر بالنسبة للمكلف ذي الدخل الأقل ويكون أقل النسبة للمكلف ذي الدخل الأكبر .

أما الضرائب التصاعدية فيعرفها أيضا الدكتور عاطف صدقي في كتابه "مبادئ المالية العامة" أنها:

هي الضريبة التي يتغير سعرها بتغير قيمة وعائها إي يزداد سعرها بازدياد المادة الخاضعة لها. من مزايا هذه الضريبة تحقيق مبدأ العدالة الضريبية بقدر أكبر من الضريبة النسبية لأن كل مكلف يدفع القدر الملائم لدخله على العكس في الضريبة النسبية، كما أنها تراعي الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية، أي أن في تطبيق مبدأ تصاعد الضريبة سيفل من حدة الطبقات الموجودة في المجتمع ويعاب عليها أنها تقلل من درجة تكوين رأس مال المكلف بالقدر الموجود في الضريبة النسبية.

الفرع الثالث : الضرائب العينية والضرائب الشخصية.

نجد أنه من اللفظ المسماة به الضرائب العينية أنه يخص بالذكر الأشياء المادية كالمال والضرائب العينية أو الحقيقية تنصب على المال كوعاء لها ودون اعتبار لشخصية مالكة وهي ذات عنصر اقتصادي بدون ما تأخذ بعين الاعتبار وضعية الأفراد الخاضعين لها، فالضريبة العقارية وحقوق التسجيل هي ضرائب حقيقية، يمكن لعدة أشخاص مكلفين أن يدفعوا نفس الضريبة المطبقة على نفس الوعاء الضريبي، وعلى هذا الأساس فهي تعتدل بالمال الخاضع لها دون الشخص ويتسم هذا النوع بسهولة تطبيقها وغازارة حصيلتها لأنه يقتصر على المال فقط، مثل ضريبة الاستهلاك حين تفرض على بعض السلع دون مراعاة المركز المالي للمستهلك إضافة إلى الضرائب الجمركية.

يعاب عليها بأنها تأخذ بنظام نسبي واحد فهي قد لا تتحقق ومبدأ العدالة الضريبية إذ أنها غير مرنة.

أما الضرائب الشخصية فهي تنصب على المال أيضا كوعاء للضريبة لكن مع الأخذ بعين الاعتبار ظروف الممول الشخصية والاجتماعية والاقتصادية.³

1 - لخضر مرقاد، مرجع سابق، ص 122

2 - علي بساعد، المالية العمومية، القليعة مطبوعة المعهد الوطني للمالية ، - 1992 ، ص 107

3 - علي بن ساعد: مرجع سابق، ص - 108

وتعد الضرائب الشخصية أكثر مراعاة لقواعد العدالة الضريبية وذلك لأخذها بعين الاعتبار ظروف الممول الشخصية، كما أنها تحد من التفاوت بين الدخل والثروات وتخفف بالتالي من الصراع الطبقي.

المبحث الثاني الجباية المحلية والجماعات المحلية وتحدي التنمية

المطلب الأول : تقدير الموارد الجبائية

تقوم مديرية الضرائب للولاية خلال شهر أكتوبر بإرسال إلى كل البلديات التابعة لها، بطاقة مدون فيها الضرائب والرسوم، وتكون مرفقة بملحق لمساعدتها في إعداد الميزانية.

الفرع الأول : كيفية إعداد التقديرات:

حدد قانون المالية طريقة إعداد تقديرات الموارد الجبائية للجماعات المحلية، حيث تحسب النواتج الإيرادات الضريبية المحققة إلى غاية 30 سبتمبر من السنة الجارية، ثم تقسم على (09) أشهر لتعطي التحصيل الضريبي خلال شهر واحد، هذا الناتج يتم ضربه في 12 شهرا ليعطينا التقديرات الخاصة بالموارد الجبائية إلى غاية 31 ديسمبر .

هذه القيمة الناتجة تضرب في نسبة النمو السكاني و التي تعكس التطور الاقتصادي المتوقع، حيث تأخذ بعين الاعتبار تأخر الإحصائيات لتحصيلات بعض قباضات الضرائب

الفرع الثاني : تأسيس بطاقة المعلومات

تذكر المديرية العامة للضرائب جميع مصالحها المحلية بضرورة تأسيس بطاقة معلومات نموذجية، وهذا خلال شهر أوت، حيث تكون مرفقة بملحق لإرسالها في الأجال المحددة و تعطي هذه البطاقات بالتفصيل نوعية الضريبة والرسم، مع الأخذ بعين الاعتبار:¹

1. تقديرات مخصصة للسنة الجارية.

1 - قوانين جبائية، وزارة المالية، مديرية الضرائب، نشرة 2015

2. تحقيقات إلى غاية 30 سبتمبر .
 3. تقديرات جبائية للسنة الجارية .
 4. تسجيل هذه التقديرات في الميزانية الأولية للجماعات المحلية للسنة الموالية.
- وتعد هذه التقديرات في قبضة التسيير في حالة الرسم العقاري، وتكمل قباضات الضرائب لتحصيل باقي الضرائب .

عند استلام بطاقة المعلومات الخاصة لهذه التقديرات من طرف قباضات الضرائب، يقوم مدير الضرائب للولاية بمراجعة الأرقام المدونة فيها، وهذا بعد تأشير رؤساء البلديات عليها خلال تاريخ 20 أكتوبر حيث ترسل نسخة منها إلى وزارة الداخلية، ونسخة ثانية إلى المديرية العامة للضرائب ووزارة المالية، هذا في حالة البلدية .

أما في حالة الولاية، فبطاقة المعلومات الخاصة بالتقدير الضريبي، تعد على مستوى مديرية الضرائب للولاية آخذة بعين الاعتبار الرسم على النشاط المهني والضرائب المحصلة في مختلف البلديات التابعة للولاية، وترسل الوثيقة إلى وزارة الداخلية، والمديرية العامة للضرائب

المطلب الثاني: المنظومة الجبائية المحلية وعلاقتها بالجماعات المحلية

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

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

وعلى هذا، فإنه يمكن القول أن تحقيق التنمية المحلية، يؤدي إلى تحقيق التنمية الشاملة، وهذا لا يتأتى إلا من خلال الاعتماد على الموارد المتاحة وبالخصوص الموارد الجبائية، فبالرغم من الحكم على قلتها إلا أنه لا يمكن أن نرجع دائما العجز القائم في تحقيق التنمية المحلية إلى قلة موارد الجبائية المحلية المتاحة، فهذه القلة تظهر من زاوية فقط، فبالمقابل يمكن أن تكون كافية للمساهمة في تحقيق التنمية المحلية المسطر لها، ويتوقف التوفيق في تحقيق التنمية المحلية على حسن التسيير والاستغلال الأمثل للموارد الجبائية المتاحة¹.

كما يتوجب على الهيئات المنتخبة مباشرة أعمالها بطريقة جدية وفعالة، ويجب توفر الوعي الكافي بمدى حساسية المناصب المشغولة من طرفهم وكذا الأعباء الملقة على عاتقها،

1 - يومي دراسي 21 و 22 نوفمبر 2006 م جامعة بسكرة ، ص 04

فمسير التنمية المحلية مرهون بالتسيير الأمثل لهذه الهيئات إلى حد ما، فإن سارت التنمية المحلية وفق البرامج المخطط لها، وفي ظل غياب الانحرافات التي نجدها من حين إلى آخر، والممارسات من طرف المنتخبين المحليين والتي تكون سواء في الميزانيات أو سوء استغلال وتوظيف الموارد الجبائية المتاحة، فإننا نكون قد حققنا إلى حد بعيد **أهداف التنمية المحلية**.

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

تحضير و إعداد الميزانية المحلية بوصفها خطة مالية مستقبلية لمدة سنة على الأقل و تنمية محلية تغطي مختلف الحاجيات المحلية الحالية وتؤسس للتطلعات المستقبلية، يبرز الأهمية الجوهرية لعلاقة المصالح الجبائية بالمصالح الإدارية المحلية من الناحية الإجرائية والموضوعية فهي من الناحية الإجرائية، التزام قانوني بمقتضاه تلتزم المصالح الجبائية، بان تقدم قبل تاريخ 30 سبتمبر من العام الجاري الحصيلة الجبائية التي تعتبر أساس الإيرادات العمومية المحلية لإعداد الميزانية الأولية للعام القادم لكل جماعة محلية من البلديات المكونة لإقليم الولاية لسنة واحدة.¹

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 :

الفرع الأول: أسباب متعلقة بالمكلف

يؤدي المكلف أو الممول دورا كبيرا في التحصيل الجبائي باحترامه لقواعد فرض الضريبة، الوعاء الضريبي معدلات الضريبة وكل ما يتعلق بالنظام الضريبي ومحاولة تطبيقه للقوانين والخضوع لأوامر الإدارة الجبائية، لكن الظاهرة الغريبة التي كانت ولا زالت تعاني منها جميع الدول هي الغش والتهرب الضريبيين.

إنّ 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

1 - المرسوم التنفيذي 90 / 21 ، المؤرخ في 15 / 08 / 1990

وتشابه هذين المصطلحين، ارتأينا ضرورة الفصل بينهما، لأنهما ظاهرياً يؤديان إلى نفس المعنى، أما جوهرياً فهما غير ذلك ويتجلى لنا ذلك أكثر من خلال تعريف كل واحد منهما:

1- الغش الضريبي : يعرفه Barilari Andrée بأنه : " الإمتناع أو التخفيض بطريقة غير شرعية عن دفع الضرائب المستحقة، ونماذجه متنوعة جداً، كالأخطاء الإدارية في التصريحات، تخفيض الإيرادات، تضخيم النفقات ومنه يكون هناك غش جبائي عند لجوء المكلف بالضريبة إلى استعمال طرق وأساليب احتيالية و تدليسية قصد التخلص من دفع الضريبة المفروضة عليه كلياً أو جزئياً، لذلك يطلق عليه أيضاً 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 تصفيتها سواء كلياً أو جزئياً . " 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 نهائياً، كون المكلف واعياً بعدم مشروعية العمل الذي يقوم به، وتكون محاولة التظليل هذه دون استعمال عنصر التدليس .

الغش المركب : يصطلح على التهرب الضريبي أو التهرب المشروع، ونعني به تخلص المكلف من الضريبة جزئياً أو كلياً دون أن يعكس عبؤها على الغير ومتفادياً في ذلك أية مخالف لنصوص التشريعات الضريبية، أي أنّ 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 الجزافي للأساس الضريبي وهذا ما يحدث في الجزائر فيما يخص الأطباء، المهندسين، المحامين .. الخ من الأشخاص الخاضعين لنظام التقدير الجزافي³.

يختلف التهرب والغش من حيث الأساس أو الفعل المؤدي لذلك، لكن المعنى واحد وهو مخالفة الجبائية 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 الأونة الأخيرة .

1 - بسمة عولمي، مرجع سابق، ص 306

2 - قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، نشرة 2008 المادة 303

3 - عجلان العياشي، مرجع سابق

- 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.
- 3- أسباب ظاهرة التهرب الضريبي :** شهدت ظاهرة التهرب من الجباية والتحايل عليها انتشارا واسعا نظرا لعدة عوامل وأسباب مساعدة في تفشيها، يمكن حصر تلك الأسباب في عيوب في التشريع، و الإدارة الجبائية ونقص الوعي الضريبي .
- 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 مسيطرة عجلة التنمية، فالنظام الجبائي السيئ لا يحقق الأهداف المرجوة منه نظرا لانعدام التنظيم بين هياكل الإدارة الجبائية، ومن جملة هذه العيوب ما يلي :
- 1 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 أكفاً 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
- 2- ثقل عبء الاقتطاع :** أدى ارتفاع معدلات الضريبة وتضاعفها 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 نظرا 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
- ب 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:
- 2- 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

1 - مرغاد لخضر، واقع الجباية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر ، 2000 ، ص

المدرسة سنويا لا يقابله الكفاءة والمهارة مما يؤثر سلبيًا على فعالية النظام الضريبي، وضعف التأهيل أدى إلى سوء تسيير الإدارة الجبائية، وأسباب ذلك الضعف تعود إلى: ¹

- نقص المدارس المختصة في تكوين الأطارات الكفؤة ورسكلتها بالنظر إلى النسبة الضئيلة التي تتكفل بالجماعات المحلية
- جهل الأعوان الإداريين بالمعارف الجبائية وأصول المراجعة الحسابية والتشريعات الضريبية.
- المستويات التعليمية لأغلب للموظفين بالإدارة الجبائية متفاوتة ما بين مستوى المتوسط اولثانوي 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 .
- 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 الدخل من خلال وسيلة الضريبة، ويعود سبب عدم الوعي بالضريبة من قبل المكلف إلى عوامل عديدة يمكن ذكرها فيما يلي : ²
- نقص الوعي الضريبي أدى إلى الاعتقاد بأن سرقة الدولة لا تعد سرقة بمعناها الحقيقي وكأن الدولة ليس لها حق على الافراد.
- انتشار 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، وتؤكد النظرة السلبية للضريبة لدى المكلفين، يتضح ذلك من خلال متابعة الأعوان للأشخاص ذوي الأنشطة التجارية قليلة المدخول بإرسال إنذرات بدفع الغرامات واغفالهم عن كبار التجار

1 - بسمة عولمي، مرجع سابق، ص 308

2 - خلوط عواطف، مرجع سابق، ص 1

مما ولد روح الحقد في أوساط المكلفين، وهذه الظاهرة معاشة يوميا على مستوى القبضات، المفتشيات وكذا المديرية الولائية للضرائب .

التنظيم الإقليمي : كان يهدف المشرع الجازائري من التقسيم الأخير إلى تقريب الإدارة من المواطن وتحسين نوعية الخدمات، كون أن البلدية تعتبر مؤسسة خدمتية بالدرجة الأولى وهدفها الأساسي السهر على راحة المواطن ، فقد كان يهدف القانون الصادر في 14 فيفري 1984 إلى تحقيق اللامركزية الإدارية، لكن دون مراعاة الآثار المالية التي تنجم عن التقسيم الإقليمي، والتي تنعكس سلبًا على الجماعات المحلية نظرا لضعف الجانب المالي لديها ، ومنذ 1984 إلى اليوم تأثرت العديد من البلديات بهذا التقسيم و بالأخص تلك التي يندم فيها النشاط الاقتصادي وتأخذ كفايتها من الموارد الجبائية عن طريق قباضات الضرائب التابعة للدوائر أو مخصصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

تمركز الجباية في يد السلطة المركزية : يعتبر وضع الإيرادات الجبائية في يد السلطة المركزية من أهم الأسباب المؤدية إلى عجز الإيرادات الجبائية في ميزانية البلدية، وتتجلى تبعية تلك الإيرادات على مستوى تأسيس الضريبة وقبضها فيما يلي¹:

تبعية تأسيس الضريبة للدولة نص القانون الجزائري على أن " جميع الضرائب والرسوم تدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية والتي تتمثل في المجلس الشعبي الوطني "، فمهمة تأسيس وعاء الضريبة ونسبها وطرق تحصيلها أوكلت إلى السلطة التشريعية وهذا لضمان مبدأ مشروعية الضريبة .²

كما تخضع الضريبة إلى قواعد محددة ومرتببة ترتيبًا صارمًا في إطار قانون المالية السنوي الذي يؤكد مشروعية الضريبة، ثم يأتي دور القوانين الفرعية المتخصصة في الضريبة كقانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، قانون الضرائب غير المباشرة، قانون التسجيل والطابع، قانون الجمارك إلى غيرها من القوانين التي تشمل نصوص صريحة من خلال النصوص القانونية فيما يخص تأسيس الضريبة والوعاء والنسب إلى جانب كيفية الدفع . يتضح أن البلدية لا تأثير لها في تأسيس الضريبة أو قبضها إلا التي نص عليها القانون صراحة فالمشرع اقتصر على استعمال عبارة " الضرائب المحلية " دون إجمالها في عبارة الإيرادات الضريبية، وهذا يدل على أنه لا يسمح للبلديات أن تستوفي غير الضرائب والإعفاءات والرسوم المنصوص عليها في القوانين الجارية العمل بها، من جهة أخرى كان للمجلس الشعبي البلدي الحق في تعديل نسبة الضريبة على الأنشطة الصناعية والتجارية إلى غاية 1996 و بعدها لم يصبح لها وجود نظرا لضعف الجهاز القائم على تحديد هذه الضريبة وفنياتها.

التحفيز الضريبي : بالإضافة إلى العوامل السابقة، تلعب سياسة التحفيز أو التحريض الضريبي دورا هاما في تخفيض الإيرادات الجبائية العائدة للجماعات المحلية بشكل خاص . فقد أصبح التحفيز الضريبي من إحدى الأساليب المتبعة من قبل الدولة لتحقيق التنمية الاقتصادية، الإعفاءات التي تحت المؤسسة على الاستثمار وقد اهتمت الدولة بسياسة التحفيز الضريبي من خلال القوانين الصادرة الخاصة بالاستثمار في المناطق الواجب ترقيةها .

1 - يونس احمد البطريق، مرجع سابق ، ص 1

2 - لمادة 151 من الدستور الجزائري 1996

فسياسة التحفيز الضريبي تؤدي إلى تقليص الحصيلة الضريبية من جهة، وترقية الاستثمار وتوسيعه إلى المناطق المحرومة والنائية من جهة أخرى، لكنها لم تكبح الاقتصاد كما ينبغي و نظرا لانتشار عامل التحايل والمخالفات القانونية للمستثمرين وتلاعبهم في ملفات الاستثمار.

إذن تدخل عدة عوامل في عجز ميزانية الجماعات المحلية من حيث الإيرادات الجبائية وكلها مرتبط بطرفي التعامل المكلف والإدارة الجبائية تحت سلطة الحكومة المركزية من خلال القوانين الصادرة بإجراء إصلاحات. مما سبق، يمكن استخلاص أن الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية والسلطة التنظيمية في مجال تأسيس الضريبة وتحديد وعائها ونسبها، لا يفتح مجالاً للشك في مدى تبعية الضرائب المحلية للسلطة المركزية والتي تجرد البلديات من المبادرة المالية في مجال تأسيس الضرائب لكن لهذه الطريقة آثار سلبية على مردودية الإيرادات الجبائية .

الفرع الثاني: إصلاحات مشروع قانون المالية 2016 في المجال الجبائي

يقترح مشروع قانون المالية - 2016 أحكاما ضريبية جديدة و تعديلات لبعض الأحكام المعمول بها حاليا بهدف خلق موارد إضافية لميزانية الدولة و تخفيف الألية الضريبية لصالح المستثمرين. وقد راجع هذا النص المصادق عليه مؤخرا من طرف مجلس الوزراء قيمة قسيمة السيارات برفعها حسب نوع و عمر و قدرة السيارة في حدود تتراوح بين 16 بالمائة الى 50 بالمائة. لويهدف هذا الإجراء إلى رفع قليل لأسعار القسيمة من أجل وضعها في متناول الدولة موارد إضافية لتمويل صيانة و إعادة تأهيل الطرق و الطرق السريعة المنجزة حسب ما جاء في عرض أسباب القانون.

وتم إحداث تعديل في توزيع منتوج هذه القسيمة حيث يوجه 30 بالمائة منه لصالح صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و 50 بالمائة للصندوق الوطني للطرق و الطرق السريعة و 20 بالمائة لميزانية الدولة. ويقترح مشروع القانون الإعفاء من قسيمة السيارات للمركبات التي تسير بغاز النفط اولوقود المسال و الغاز الطبيعي المضغوط و هذا لتشجيع استعمال الوقود النظيف.

و من جهة أخرى يقترح مشروع قانون المالية 2016 تعديل نسبة الرسم على القيمة المضافة حيث تنتقل من 7 بالمائة إلى 17 بالمائة على بيع الديزال و على استهلاك الغاز الطبيعي الذي يتجاوز 2.500 وحدة في الثلاثي و استهلاك الكهرباء الذي يتجاوز 250 كيلواط ساعي في الثلاثي.

ويتعلق الأمر بالنسبة لمعدي هذا النص بالحد من تبيذير الديزال الذي يعد وقودا مستوردا وتخفيض فارق سعر التنازل على الاستهلاك ووضع حد لتهريبه.

كما يندرج ذلك في إطار الحرص على تخفيض فارق السعر التنازل على الاستهلاك بالنسبة للغاز والكهرباء. وعلاوة على ذلك يقترح نفس مشروع القانون إعادة النظر في الرسم على المواد النفطية أو مايشابهها المستوردة أو المنتجة بالجزائر.

وتنص الوثيقة على انه "في السياق الحالي وحرصا على الحفاظ على التوازنات في الميزانية مع تخفيض الفارق المتزايد باستمرار بين تكاليف الوقود وأسعار التنازل عنها

1 - بوديسة عبد السلام: الجبائية كآلية من آليات تفعيل التنمية المحلية، الماستر في العلوم السياسية، جامعة سعيدة، 2016. ص68

للمستعملين (سعر على الهامش) يقتضي الأمر تعديل المستويات الحالية للرسم على المواد النفطية أو ماشابهها.¹

وينص مشروع القانون على زيادات أخرى لاحقاً بحسب الوضعية الاقتصادية والمالية للبلاد، وعلاوة على تأثيره السلبي على ميزانية الدولة فإن هذا الفارق المتزايد حالياً بين تكلفة الوقود وسعر بيعه للمستعملين هو مصدر تذبذب وتهريب كما يوضح عرض أسباب هذا النص القانوني.

وعلاوة على ذلك فإن مشروع القانون يقترح وضع نظام اقتصادي جمركي ناجح مستتر يطبق على المنتجات البترولية لتعويض الخسائر التي تكبدتها سوناطراك جراء إعادة استيراد المنتجات البترولية المعالجة بالخارج قصد تامين السوق الوطنية. إعفاء من حقوق الجمركة البنزين والذي زال المعاد استيرادهما في إطار عمليات معالجة البترول الخام الجزائري في الخارج تحت النظام الاقتصادي الجمركي للتصدير المؤقت من أجل تحسين مستمر، وتتمثل هذه العملية في إرسال بشكل مؤقت النفط الخام نحو الخارج قصد تحويله وإعادة إرجاعه إلى السوق الوطنية في شكل منتجات نفطية (بنزين وديزال). ويوضح عرض الأسباب بأنه في نهاية المطاف وبدل دفع قيمة البنزين والديزال في السوق الدولية في إطار عملية استيراد طبيعي لن تدفع سوناطراك للمتعامل الأجنبي سوى كلفة التحويل. ومن شأن هذه العملية أن تحقق للمجمع اقتصاداً في المال بقيمة 1.5 مليون دولار بالنسبة لمليون برميل معالج وتخفيض في تحويل للعملة الصعبة نحو الخارج تقدر بـ 112 مليون دولار سنوياً وذلك بالنسبة لمليون برميل معالج شهرياً.²

ويقترح مشروع قانون المالية 2016 من جهة أخرى زيادة الرسم العقاري عن الأراضي القابلة للبناء غير المستغلة بعد ثلاث سنوات من تسليم رخصة البناء. وتم التوضيح الهدف من كل هذا هو المساهمة في تطهير الوضعية الحالية للسوق العقاري الذي يعرف ضغوطاً كبيرة.

1 - بوديسة عبد السلام: مرجع سابق. ص 68

2 - موقع يومية النصر، انيس نواري، مشروع قانون المالية 2016، نشر بتاريخ 19 / 10 / 2015 ساعة 02:09 تاريخ الدخول

/ http://www.annasronline.com 18:15 ساعة 2016 / 04 / 24

خلاصة:

رغم تنوع الموارد المالية للجماعات المحلية من مصادر داخلية وخارجية، إلا أنها ما تزال تعاني من مشاكل مالية خانقة ترجمت أساساً في مديونية متراكمة عبر عدة سنوات وفي بلديات عاجزة وشبه مشلولة، وهذا ما جعل الدولة تقوم بعدة إصلاحات مالية ترجمت بالخصوص من خلال إجراءات تم إدخالها ضمن مختلف قوانين المالية المتعاقبة. إلا أن هذه الإجراءات لم تفي بالغرض المطلوب والتمثل في القضاء على المديونية المتراكمة للبلديات، فسرعان ما تعود هذه الأخيرة لتتشكل من جديد ولهذا فإنه يجب على الدولة التفكير جدياً في إصلاح شامل للمالية والجباية المحلية بإدراج جميع المتغيرات المالية والتنظيمية والإدارية والقانونية، ليتم من خلالها التكفل بجميع المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية المالية والإدارية والتنظيمية على حد سواء.

الختام

الخاتمة:

الظروف الاقتصادية التي تمر
المحلية ولقد تم تعليق آمال كبيرة على هذا النظام من ناحية انه يرسخ مبادئ الديمقراطية،
ومن جهة أخرى انه يمكن من الاستفادة من الطاقات والموارد المتواجدة محليا، وان التحدي
بحاجة أكثر إلى الاهتمام بنظام الإدارة

المطروح في مجال التنمية المحلية واستغلالها استغلالاً رشيداً وقصد فهم شتى طرق الحديثة للتحكم في تسيير الموارد الجبائية انصب اهتمامنا حول دراسة موضوع مدى مساهمة الجبائية المحلية في تحقيق التنمية المحلية.

اذ سمحت لنا هذه الدراسة ولو بصورة مبسطة بالتعرف على الوضعية المالية للجماعات المحلية والخوض في مسائل التمويل المحلي الذي يحضى باهتمام كبير من متخذي القرار . وحتى نتمكن من تحديد الجوانب المتعلقة بالموضوع خصصنا من خلالها بتوضيح مفهوم الجماعات المحلية والتنمية المحلية والعلاقة التي تربط بينهما وفي هذا الإطار خصصنا جانباً للتعرف على الموارد المحلية وتحديد علاقتها بالتنمية المحلية.

إن العلاقة التي تربط التمويل المحلي بالتنمية المحلية حيث تؤكد جل الدراسات أن التمويل المحلي يشكل مجالاً خصباً لتفعيل الجماعات المحلية وتأييدها للدور المنوط بها ، وهذا ما يعود الى منحها الاستقلالية المالية وترسيخ مبادئها مما يفتح المجال أمام توسيع الحريات للجماعات المحلية ويمكنها من أداء دورها التنموي بكل فعالية ولن يحدث هذا إلا باستغلالها الأحسن للموارد المالية التي تمتلكها.

وبشكل عام تبقى موارد الجماعات المحلية ضعيفة تعتمد على المساعدات التي تأتيها من الإعانات والإمدادات من قبل الإدارة المركزية ، ومن حصتها من الضرائب والرسوم المحلية وهذا ما يظهر وبوضوح عجز العديد من البلديات على مستوى الوطن ، وهذا ما يتنافى مع خاصية الاستقلال المالي ، فتزايد تدخل السلطة المركزية في الشؤون المالية للجماعات المحلية سواء بشكل مباشر أو عن طريق تدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية . إضافة إلى الضعف الفني والتقني الذي تعاني منه المؤسسات الإدارية للجماعات المحلية . وهذا الطرح يثبت مدى صحة الفرضية الأولى.

إن الضعف والعجز المالي الذي تعاني منه العديد من البلديات و رغم توفرها على عدة ممتلكات متنوعة، إنما يدل على التهميش والإهمال الذي طال عدة ممتلكات وهذا اجابة على الفرضية الثانية.

تحتل الموارد الجبائية مكانة هامة في تمويل مشاريع ونشاطات الجماعات المحلية فهي المورد الأساسي لها وهذا ما يظهر من خلال نسب مساهمتها في تدعيم موارد الميزانية البلدية الا انه وبتحليل بنيتها نجد أن الضرائب والرسوم المخصصة للبلدية لا تساهم الا بنسبة ضئيلة مقارنة بالموارد المالية الاخرى، وهذا تأكيد للفرضية الثانية.

ومن خلال هذه الدراسة وبشكل عام فان ضعف الموارد المحلية ارجع الى عدة نقائص في المنظومة الجبائية ككل، وسبب ذلك التسيير التقليدي للموارد المالية المحلية المبني على الأسس غير العلمية الحديثة.

إن امتلاك الإدارة المركزية لجميع الصلاحيات في تخفيض نسب الضرائب المحلية وتحديد القاعدة الخاضعة للضريبة وتوزيع العائد منها، والذي لا تحصل البلدية إلا على جزء قليل منها كما تملك الدولة جميع الصلاحيات في تخفيض نسب الضرائب للجماعات المحلية أو حذفها أو إدخال ضرائب جديدة، وهذا تماشياً مع متطلبات الوضع الاقتصادي للبلاد. كله لعارقيل تحول دون تحقيق الغرض المنشود من دور الجماعات المحلية في عملية التنمية . وهذا ما يثبت صحة الفرضيتين الرابعة والخامسة.

توصيات:

استنادا لنتائج هذه الدراسة المبسطة لموضوع الجباية المحلية ومساهمتها في تحقيق التنمية المحلية ارتأينا ان نقدم بعض التوصيات والنصائح والتي تبدو لنا ذات أهمية لإنجاح سير المنظومة الجبائية في الجزائر والمتمثلة في:

- التنسيق بين مصالح الجماعات المحلية و أعوان مصالح الإدارة الجبائية في تسهيل عملية المتابعة لتحصيل الضرائب المحلية بأحسن السبل.
- ضبط وتحصيل الإيرادات بصفة دقيقة وتوفير جميع الإمكانيات المادية والبشرية.
- اتخاذ إجراءات ردعية وصارمة لمكافحة الغش والتهرب الضريبي.
- توفير مناخ الاستثمار ودعمه على المستوى المحلي.
- منح البلديات صلاحيات واسعة في تحديد وعاء الضريبة وتأسيسها ونسب توزيعها.
- الاهتمام بالعنصر البشري وتكوينه ورفع كفاءاته العلمية لتحقيق أداء أفضل.
- تنسيق الجهود والتعاون فيما بين البلديات في إطار ما يسمح به القانون.
- الاخذ بعين الاعتبار الخصائص الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكل اقليم محلي.

قائمة المراجع و المصادر

القوانين:

1. قانون البلدية 11 - 10 ،ال
1432 الموافق ل 03 / 07 / 2011 ،
الجريدة الرسمية، عدد 37 .
2. المرسوم التنفيذي 90 - 21 ،الصادر 1998 المعدل والمتمم سنة 2003 المتضمن
إعادة هيكلة المصالح الجبائية الخارجية لوزارة المالية
3. المرسوم رقم 86 / 266 بتاريخ 04 نوفمبر 1986 المتضمن تحويل الصندوق
المشترك للجماعات المحلية إلى مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ووضعها تحت
وزارة الداخلية
4. قوانين جبائية، وزارة المالية، مديرية الضرائب، نشرة 2015
5. المرسوم التنفيذي 21 / 90 ،المؤرخ في 15 / 08 / 1990
6. قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، نشرة 2008 المادة 303

الكتب باللغة العربية:

1. رفعت محجوب، المالية العامة، بيروت دار النهضة العربية 1979
2. محمد صغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، عنابة، منشورات جامعة برج
باجي مختار
3. مصطفى الجندي، الإدارة المحلية و إستراتيجيتها، الإسكندرية، منشأة المعارف،
1987
4. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، عنابة. دار العلوم للنشر
والتوزيع، 2004
5. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع ،
الطبعة الثانية 2007 ،
6. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، عمان، دار وائل للطباعة و النشر، 2002،
7. عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الأردن، دار
المسيرة للنشر والتوزيع ط 2001، 1
8. عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية. الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ،
1989
9. عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية، مصر،الدار الجامعية
10. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية،
طبعة 2002
11. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، عنابة، دار العلوم للنشر
والتوزيع، 2002
12. مسني اسعد عبد المالك، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة مخيم، 1970
13. صفوان المبيضين، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية،
الأردن، دار اليازوري للنشر والتوزيع، 2011
14. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، دار
الفكر العربي، 1989 م،

15. شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات، 1986
16. يونس أحمد البطريق. مقدمة في النظم الضريبية، الإسكندرية لمكتب المصري الحديث للطباعة والنشر الإسكندرية، 1972
17. عبد الكريم صادق بركات، النظم الضريبية"، بيروت، الدار الجامعية، 1976
18. علي بساعد، المالية العمومية، القليعة مطبوعة المعهد الوطني للمالية، 1992

مجلات و منشورات:

1. بسمة عولمي، تشخيص نظام الادارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد 4
2. احمد شريف، تجربة التنمية المحلية في الجزائر، مقال منشور مجلة العلوم الإنسانية، السنة السادسة العدد 40 ، 2009
3. ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية الجزائرية لتحقيق التنمية المحلية، مجلة العلوم الإنسانية العدد 40 ، 2012
4. وزارة الداخلية والجماعات المحلية. إصلاح المالية والجباية المحلية، الموقع الالكتروني: www.interur.gov.dz
5. عجلان العياشي، الجباية والتنمية المحلية ، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا العدد 40،2012
6. يومي دراسي 21 و 22 نوفمبر 2006 م جامعة بسكرة

مذكرات تخرج:

1. بوديسة عبد السلام: الجباية كآلية من آليات تفعيل التنمية المحلية ،الماستر في العلوم السياسية،جامعة سعيدة،2016./
2. احمد بالجيلالي.اشكالية عجز البلديات، مذكرة ماجستير ،قسم تسيير المالية العامة، جامعة ابوبكر بلقايد تلمسان، 2010
3. بن عياد صورية،الجباية والتنمية الاقتصادية،مذكرة ماستر، جامعة زيان عاشور،الجلفة، 2011
4. مرغاد لخضر،واقع الجباية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر ، 2000 ،
5. يوسف نور الدين،الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر ، مذكرة ماجستير جامعة أمحمد بوقرة بومرداس،

قائمة المحتويات

الصفحة	العنوان
	كلمة شكر
	إهداء
01	مقدمة
	الفصل الأول: دور التنمية في الجماعات المحلية
08	تمهيد
09	المبحث الأول : الجماعات المحلية
09	المطلب الأول : تعريف الجماعات المحلية و أهميتها
15	المطلب الثاني : خصائص وأهداف الجماعات المحلية
21	المطلب الثالث : مقومات نظام الجماعات المحلية
26	المبحث الثاني :التنمية المحلية
26	المطلب الأول : مفهوم التنمية المحلية وأهدافها
28	المطلب الثاني : أهداف ومعوقات التنمية المحلية
30	المطلب الثالث :الجماعات المحلية بين تحديات وأفاق التنمية المحلية
33	خلاصة
	الفصل الثاني آليات الجباية في التنمية المحلية
35	تمهيد
36	المبحث الأول :الجباية المحلية ومصادر تمويل الجماعات المحلية
36	المطلب الأول :مفهوم الجباية
40	المطلب الثاني مصادر تمويل الجماعات المحلية
49	المطلب الثالث : التقسيمات العامة للجباية
54	المبحث الثاني الجباية المحلية والجماعات المحلية وتحدي التنمية
54	المطلب الأول : : تقدير الموارد الجبائية
55	المطلب الثاني :المنظومة الجبائية المحلية وعلاقتها بالجماعات المحلية
57	المطلب الثالث : أسباب ضعف وتدهور الجباية المحلية
67	خلاصة
69	الخاتمة
	قائمة المراجع و المصادر
	قائمة المحتويات

