

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

دور الجباية المحلية في التنمية في القانون الجزائري

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص إدارة ومالية

إشراف الأستاذ:

- د. شنوف العيد

إعداد الطالب :

• قاسيمي حميد

لجنة المناقشة

- 1-د.لعروسي سليمان رئيسا
- 2-د شنوف العيدمشرفا ومقررا
- 3-أ شلالى رضا مناقشا

السنة الجامعية:(2016 - 2017)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تشكر

تتقدم بجزيل شكرنا وعظيم امتناننا و عرفاننا إلى كل من مد لنا يد العون من قريب أو من بعيد في سبيل إنجاز هذا العمل المتواضع وكل من أفادنا بعلم ساهم

في إثراء بحثنا هذا

ونخص بالذكر:

السيد: الدكتور شنوف العيد الذي لم يدرج جهدا في سبيل تلقيننا أبحاث

الإنجاز هذه المذكرة

قاسمي حميد

إهداء

إلى والديا الكريمين حفظهما الله وأطال في عمرهما
إلى زوجتي وأبنائي الأعزاء
و إلى كل الأصدقاء الأوفياء

قاسيمي حميد

مقدمة

مقدمة

تعتبر عملية إحداث التنمية هدفا تسعى كافة الدول لبلوغه لما يكتسبه من أهمية وذلك من خلال نسج خطط اقتصاديه، سياسية ومالية تقوم على أساس الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة (البشرية، المالية والاقتصادية) ولما كانت الجماعات المحلية هي السبيل لتحقيق هذا الهدف تزايد الاهتمام بالتنظيم الإداري وأصبح أولوية لابد منها في الدولة الحديثة للنهوض بوظائفها والقيام بواجباتها، وتتبع الدول في ذلك أحد الأسلوبين إما المركزية الإدارية أو اللامركزية الإدارية وقد تمزج بينهما.

والجزائر من بين هذه الدول حيث سعت جاهدة منذ الاستقلال إلى تعزيز التنمية المحلية من خلال إعتداع أدوار جديدة للجماعات المحلية في تحضير ومراقبة البرامج التنموية، وباعتبار كفاءة وفعالية الجماعات المحلية تتجلى من خلال تمكنها من إنجاز المشاريع التي تلبى حاجات المواطنين وتعبر عن أولوياتهم وطموحاتهم، ولبلوع هذا قامت الجزائر بمحاولة تكريس اعتماد الجماعات المحلية على مواردها المحلية والمتمثلة في التحصيل الجبائي واعتبرته وسيلة لإعطاء نفس جديد للتنمية المحلية، ويتضح هذا من خلال تخلي السلطة المركزية عن العديد من اختصاصاتها لصالح الجماعات المحلية ولاسيما البلديات باعتبارها الأقرب للمواطنين وحلقة الوصل بين المواطنين والسلطة المركزية، حيث يعتمد تدعيم الهيئات المحلية على رفع قدرتها للقيام باختصاصاتها على الموارد المالية المتاحة ومن هنا تظهر أهمية التحصيل الجبائي كمقوم هام من مقومات التنمية .

1- أهداف البحث:

- إبراز أهمية الجباية المحلية كمورد هام لتحقيق التنمية
- تحديد أهمية الجماعات المحلية في تفعيل التنمية المحلية من خلال دراسة الاختصاصات الممنوحة لمجالسها الشعبية.
- دراسة الموارد المالية للجماعات المحلية
- معرفة كيفية مساهمة الجباية المحلية للجماعات المحلية في تنشيط التنمية.

2- أهمية البحث:

تظهر أهمية الموضوع من خلال عناصره حيث تم الجمع بين متغيرات بالغة الأهمية في الوقت الحالي والمتمثلة في الجماعات المحلية، التنمية المحلية، توضيح كيفية تحصيل الجباية المحلية وما لضعف التحصيل من أثر سلبي على الجماعات المحلية خاصة في الجانب المالي .

3- أسباب اختيار الموضوع :

- الأسباب الموضوعية: تتمثل في أهمية الجباية المحلية في النهوض بالتنمية المحلية بصفة عامة، والبلدية بصفة خاصة باعتبارها الوحدة القاعدية، ومحاولة الجزائر تفعيل دور الجباية بهدف تلبية حاجيات المواطن وتحسين المستوى المعيشي له بالإضافة إلى تحسين الوضعية المالية السيئة التي تعرفها معظم البلديات في الجزائر وبذلك يعتبر الموضوع المختار جدير بالاهتمام والدراسة .

- الأسباب الذاتية : الفضول حول دور الجماعات المحلية في إحداث التنمية المحلية وإقامة المشاريع سواء تعلق الأمر بالولاية أو البلدية لتحسين حياة المواطنين، ومن هذا المنطلق تم إختيار هذا الموضوع ومحاولة إزالة الغموض وإثراء رصيدي المعرفي أولاً وإثراء مكتبة العلوم الاقتصادية.

4- الدراسات السابقة :

- دراسة يوسف نور الدين (2009) تحت عنوان الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية دراسة تقييمية للفترة من 2000 إلى غاية 2009 مع دراسة حالة ولاية البويرة، بحث ضمن متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع اقتصاديات المالية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، من خلال هذه الدراسة تم تحليل الجباية العائدة للجماعات المحلية ومساهمتها في عملية التنمية وقد توصل إلى أن وضع المالي والجباية المحلية وفق مخطط العصرية ووفقا لخصوصيات كل منطقة يشكل وسيلة لا غنى عنها لتحسين التحكم في

النفقات العمومية بالإضافة إلى وجوب تبسيط النظام الجبائي وقد اقترح مجموعة مواضيع تستدعي الاهتمام والدراسة منها الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

- دراسة بري دلال 2009 بعنوان الاستقلال المالي للبلدية مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر الأكاديمي، ميدان العلوم السياسية، شعبة الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، من خلال هذه الدراسة تمت معالجة الإستقلالية المالية للبلدية وتم التوصل إلى أن أي إصلاح مالي يتطلب توفير المتطلبات الضرورية لهذا الإصلاحات وأن الإستقلالية المالية تحتاج إلى جماعة منتخبة في التسيير هدفها خدمة المواطن.

5- صعوبات البحث:

كون إعداد أي بحث لا يخلو من الصعوبات فكان لابد من مواجهة البعض منها في إعداد هذا البحث نذكر منها :

- صعوبة الحصول على المعلومات من مصادرها الرسمية.
- يتطلب هذا الموضوع جانب قانوني لابد من إدراجه بشكل جيد ذلك أن تحقيق هذا الهدف يتطلب من أي باحث أن يكون ملم بالجانب القانوني وعلى دراية بالمصطلحات القانونية.

6- إشكالية البحث: من خلال ما سبق الإشكالية التي نقوم بمعالجتها تتمحور حول التساؤل التالي:

كيف تساهم الجباية المحلية في إحداث التنمية المحلية ؟

الأسئلة الفرعية: إن الإشكالية الرئيسية تقودنا إلى مجموعة من التساؤلات الفرعية التي

يمكن صياغتها على النحو التالي:

- ماهي الموارد الجبائية الممنوحة للجماعات المحلية في الجزائر ؟

- مما تتشكل موارد الجباية المحلية ؟

- وما علاقة التحصيل الجبائي بالبرامج التنموية المحلية؟

7- منهج البحث :دراسة هذا البحث قمنا باستخدام المنهج الوصفي التحليلي للتعريف

بمختلف المفاهيم ذات العلاقة بالموضوع

- هيكل البحث: تمت معالجة الموضوع من خلال فصيلين

- المقدمة: تنطوي على الإشكالية وتبيان تصور عام لموضوع البحث.

- الفصل الأول : يحمل عنوان الاطار المفاهيمي للجباية والتنمية المحلية قسمناه الى ثلاث

مباحث :

- المبحث الأول : ماهية الجباية المحلية

- المبحث الثاني: ماهية التنمية المحلية

- المبحث الثالث: آفاق التنمية المحلية في ظل الموارد المتاحة

- الفصل الثاني : التحصيل الجبائي المحلي ودوره في التنمية المحلية، وقسمناه كذلك

الى ثلاث مباحث كالاتي:

- المبحث الأول : الموارد الجبائية المحلية وتقييم مردودتها

- المبحث الثاني: الآليات المادية لتحقيق التنمية المحلية .

- المبحث الثالث: الجباية المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية

- خاتمة البحث : تتضمن أهم نتائج الفصول متبوعة بجملة من التوصيات والاقتراحات

والآفاق البحث المستقبلية

الفصل الأول

الاطار المفاهيمي للجباية المحلية والتنمية المحلية

تمهيد :

تسعى الجزائر جاهدة كغيرها من دول العالم سواء المتقدمة أو المتخلفة إلى زيادة معدلات التنمية التي احتلت مركزا هاما في الدراسات الاقتصادية كما أن التنمية لها دور في تحقيق الأهداف الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية السياسية. ومع التطور الاقتصادي أصبحت الجماعات المحلية البلدية، الولاية تلعب دورا هاما في تطوير المجتمعات وأصبحت لها موارد التي تتحصل عليها من مصادر مختلفة على مستوى الوحدات المحلية، حيث أن التنمية المحلية اهتمت بمختلف الجوانب والمجالات.

المبحث الأول : ماهية الجباية المحلية

تعتبر الجباية عامة والضريبة بصفة خاصة من أقدم وأهم المصادر الإيرادات العامة وتمثل العنصر الأساسي في الأعمال والدراسات العلمية المالية وهذا الأمر ليس راجع لكونها إحدى أبرز مصادر الإيرادات العامة فقط ولكن لأهمية الدور الذي تؤديه في سبيل تحقيق أهداف السياسة المالية.وعل

المطلب الأول: مفهوم الجباية المحلية

لاستعراض مفهوم الجباية وباعتبارها تشتمل على الضريبة والرسم، قسمنا هذا المطلب الى فرعين عرفنا من خلال الأول الضريبة ومن خلال الفرع الثاني الرسم

الفرع الأول : تعريف الجباية المحلية

أولا : مفهوم الضريبة

لقد تعددت التعاريف حول الضريبة لكنها كلها تعنى مفهوم واحد وشامل فلقد عرفت على أنها "اقتطاع نقدي ذو سلطة نهائي دون مقابل منجز لفائدة الجماعات الإقليمية الدولة والجماعات المحلية أو لصالح الهيئات العمومية الإقليمية".¹

كما تعرف على انها " مساهمة نقدية تفرض على المكلفين بها حسب قدراتهم التساهمية والتي تقوم عن طريق السلطة بتحويل الأموال المحصلة وبشكل نهائي ودون مقابل محدد، نحو تحقيق الأهداف المحددة من طرف السلطات العمومية"²

كما عرفت على أنها "فريضة مالية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية بصورة نهائية مساهمة منه في التكاليف والأعباء العامة دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة"³.

وهناك تعريف آخر لها وهو أن الضريبة هيا " اقتطاع نقدي، ذو سلطة، نهائي، دون مقابل، يكونوا منجز لفائدة الجماعات الإقليمية(الدولة وجماعاتها المحلية) ، أو لصالح الهيئات العمومية والإقليمية"⁴

1- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، د م ج الجزائر، 2003 ص 176.

²Pierre BELTRAME : « la fiscalite en France », HACHETTE LIVRE , 0ème édition , 1998 , p12

³ - سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، 2000 ص 115.

⁴ Raymond MUZELLE « finances Publiques » Edition Dalloz 0 ème édition , 1993 , p 423

وتعرف كذلك "الضرائب هي المورد المالي العام التي تقتطعه الدولة من الأشخاص جبرا بغرض استخدامه لتحقيق أهدافه عامة".

ويتضح من هذا التعريف أنه يشمل العناصر التالية:¹

- مورد مالي عام، بمعنى أنه دخل مالي للخزينة العامة وليس عيني.
- يقتطع بمعرفة الدولة جبرا بمعنى أن الحكومة بناء على القوانين محددة تبين شكل الضريبة ونوعها وسعرها وكيفية الربط ومواعيد السداد وطرق التحصيل.
- استخدام الضريبة لتحقيق أهداف عامة: كانت الضريبة قديما تجني لصالح الملوك والحكام وتدخل ضمن ماليتها الخاصة وكان الصرف منها يتم على الطبقة الغنية في المجتمع أما الآن فالضريبة لا تفرض إلا بموافقة ممثلي الشعب ولتحقيق أهداف نابعة من حاجة المجتمع ككل.
- كما يعرفها أساتذة الفكر المالي "بأنها فريضة نقدية تقتطعها الدولة أو من ينوب عنها من أشخاص القانون العام من أموال الأفراد جبرا وبصفة نهائية وبدون مقابل ونستخدمها لتغطية نفقاتها والوفاء بمقتضيات وأهداف السياسة المالية العامة للدولة".²
- ومن التعاريف السابقة يمكن تعريفها على أنها "هو اقتطاع نقدي نتيجة مجموعة من النشاطات تقوم الدولة فيما بعد باستعمالها لتغطية نفقات العامة وهم الأشخاص المكلفين قانونا سواء كان اعتباريين أو معنويين.

الفرع الثاني : مفهوم الرسم

تعتبر الرسوم من بين أهم وأبرز الموارد المالية التي تمول ميزانية الدولة، حيث تحصل الدولة على إيراداتها من الرسوم كمقابل للخدمات التي تقدمها المرافق العامة وبعض الهيئات وعليه يمكن تعريف الرسم على أنه:

" عبارة عن مبلغ من النقود يدفعه جبرا إلى الدولة مقابل نفع خاص يحصل عليه من جانب إحدى الهيئات العامة، ويقترن هذا النفع الخاص بالنفع العام الذي يعود على المجتمع كله من تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة والأفراد، فيما يتعلق بأداء النشاط أو الخدمات العامة"³.

1- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، د م ج الجزائر، 2001 ص 42.

2- غازي عناية، المالية العامة والنشر الضريبي، جامعة جرس عمان، 1998 ص 72.

3- عادل أحمد حنين، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، 1992، ص 136.

وهناك من عرفه "على أنه مبلغ أو أداء نقدي يقدمه المواطن مقابل الخدمات التي تقدمها له الدوائر الرسمية وتعتبر نوعاً من الضرائب"¹.

كما يمكن تعريفه على أنه: "مبلغ من النقود يدفع نقداً، وليس عيناً، على اعتبار أن الاقتصاديات الحديثة نقدية وليست عينية، وبحيث تتلاءم نقدية الرسم مع هذه الاقتصاديات التي تتم فيها المبادلات والصفقات بالنقد لا بالعين. ويشبه الرسم الضريبة بالنسبة لهذا العصر حيث تتصف بالنقدية"².

من هذه التعاريف يتبين لنا أن:

الرسم هو مبلغ نقدي يدفعه الشخص مقابل حصوله على خدمة أو مقابل نفع خاص يدفعه إلى الهيئة المكلفة.

الفرع الثالث: أوجه التشابه والاختلاف بين الرسم والضريبة.

تعتبر الضرائب والرسوم من إيرادات الدولة التي تستعملها فيما بعد بتغطية النفقات العامة، بتشابه الضريبة والرسم في بعض العناصر وتختلف في عناصر أخرى. أوجه التشابه:

النقدية: إذ يدفع كل من الرسم والضريبة نقداً لآعينا.

الإلزامية: إذ يدفع كل من الرسم والضريبة بصفة إلزامية، قسرية، إجبارية ويفرضان من قبل الدولة، إلا أن الإلزام في حالة الرسم مربوط بالانتفاع بالخدمة.

تحقق أغراض السياسة المالية للدولة: إذ تستخدم الحصائل المالية للرسوم والضرائب في تحقيق الأغراض والأهداف السياسية، والاقتصادية، والمالية والاجتماعية للدولة³.

أوجه الاختلاف:

1- بالنسبة للمقابل وعدمه: فالرسم بمقابل، أما الضريبة بلا مقابل، بمعنى أن الرسم إنما يستحق إذ حصل دافعه على مقابل، أو خدمة من الدولة. بينما الضريبة يدفعها المكلف دون أن يحصل على مقابل آنى لها.

¹ - حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية الإسكندرية، ص 249.

² - غازي عناية، مرجع سبق ذكره، ص 55.

³ -1-غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار اليازق عمان، 1998، ص 57.

2- بالنسبة للنهائية من عدمها: فالرسم يختلف في نهائيته عن الطريقة فنهائيته ليست مطلقة، وإنما معلقة على تقديم النفع المقابل له، ولذلك يجوز استرداد الرسم في حالة عدم تمكنه من الحصول على ذلك النفع أو في حالة دفعه أكثر من استحقاقه بينما الضريبة غير مستردة حتى ولو دفعت ظلما وأكثر من فرضيتها أو مقدرها¹.

في المجتمعات الحديثة في حالة دفع الضريبة ظلما أو أكثر من فرضتها أو مقدرتها هناك طرق قانونية لاسترداد هذه الضرائب عن طريق المنازعات أو اللجوء للقضاء.

المطلب الثاني : القواعد الأساسية للجباية المحلية وخصائصها

الفرع الأول : القواعد الأساسية

الجباية من أهم الإيرادات التي تعتمد عليها الدولة لتمويل نفقاتها العامة لذلك لابد من وضع قواعد ومبادئ أساسية لتحقيق التوازن وتعود هذه القواعد إلى الاقتصادي "آدم سميث".

1- قاعدة العدالة:

ومعناه أن يساهم جميع أفراد المجتمع أداء الضريبة تستند القاعدة في الفكر المالي التقليدي على تحمل عبئ الضريبة تبعا لمقدرته النسبية الضريبة نسبة .

"أما الفكر المالي الحديث فيقيمها على أساس المقدرة التكلفة الضريبة التصاعدية".²

2- قاعدة اليقين:

يقصد بهذه القاعدة أن تكون الضريبة واضحة المعالم من مختلف الجوانب القيمة. ميعاد الدفع. الوعاء. الجهة الإدارية المختصة بالتحصيل وطرق الطعن الإداري والقضائي.

"يؤدي احترام هذه القاعدة وضوح التزامات الممول تجاه الخزينة العامة من جهة وقيام

الجهة الإدارية المختصة بالتقيد بالقانون وعدم التعسف في استعمال السلطة"³.

3- قاعدة الملائمة في الدفع:

يجب أن تحصل ضريبة في الفترة وحسب النمط الذي يمكن أن نراه أكثر ملائمة للمكلف بالضريبة وبالكيفية أكثر تيسرا له، فمثلا إذا كان فلاحا وقت جني الثمار لأن المكلف وقتها تكون لديه أموال بحيث يحاول كل نظام ضريبي الوصول إلى مفهوم الملائمة في جباية الضرائب أي

¹ - غازي عناية، نفس المرجع، ص 58.

² - محمد صغير بعلي، المالية العامة، أنجز طبعة على مطابع عمار قرفي باتنة، 2003 ص 63.

³ - محمد صغير بعلي، نفس المرجع ص 64.

يجب أن تكون موعد دفع الضريبة من الممول إلى الخزينة بتلائم مع تحقق الوعاء الخاضع للضريبة¹.

4- قاعدة الاقتصاد:

يراد بهذه القاعدة أن ما يصرف من نفقات وتكاليف من أجل تحصيل الضرائب يجب أن تكون ضئيلة ومنتدنية إلى أقصى حد ممكن.

و"هكذا فإن إقامة أجهزة إدارية ضخمة وتوظيف عدد كبير من الموظفين للجباية مخالفة لقاعدة الاقتصاد"²

الفرع الثاني : خصائص الجباية

أولا : خصائص الضريبة

1- الضريبة ذات شكل نقدي: ظهرت هذه الخاصية مع التطور الاقتصادي حيث كانت في النظام الاقتصادي القديم تفرض وتحصل في صورة عينية نظرا لأن التعامل آنذاك يقوم على أساس المبادلة. كما أن النفقات العامة كانت تتم بصورة عينية ومع ظهور النقود أصبحت حتمية أن تدفع في شكل نقدي باعتبار أن كافة المعاملات على مختلف جوانب النشاط الاقتصادي تتم بصورة نقدية ومنه نجد العوامل المؤدية إلى دفعها على شكل نقدي.

* إن الدولة تتحمل تكاليف ونفقات باهضة قد تفوق قيمة الضرائب العينية، هذا الإجراء يتميز بالثقل وصعوبة التخزين بالإضافة إلى إمكانية تعرضها للتلف وكلها أشياء في صالح الشكل النقدي للضريبة.

* "الضريبة عينية لا تلتزم بعنصر العدالة إذ هي تلزم الأشخاص بتقديم جزء من المحصول"³.

2- الطابع الإجباري والنهائي: الضريبة عبارة عن إبراز سيادة الدولة فهي تفرض ثم تحصل عن طريق الإيجاب، ويقصد بالإيجاب أن المكلف بالضريبة ليس له الاختيار في دفع الضريبة، وتدفع الضريبة بالطرق الإدارية مما أدى ذلك إلى وضع جهاز كامل للجبر والعقوبات بهدف إلزام المكلف على الدفع، كما يظهر الجبر في التهديد في حالة الرفض أو عدم التسديد لواجباته الجبائية.

¹ - سالمى رشيد، الموارد الجبائية المحصلة للبلديات، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1999 ص 15.

² - محمد صغير بعلی، مرجع سابق ذكره ص 64.

³ - محمد عباس محرزى، مرجع سبق ذكره ص 178.

"كما أن الضريبة المحصل عليها لا تهرب لفائدة الدولة فقط، لكن هناك أجزاء من الضريبة مخصصة لصالح الجماعات المحلية".¹

بالإضافة إلى ذلك فالأفراد يدفعون الضريبة إلى الدولة بصورة نهائية بمعنى أن الدولة لا تلتزم بردها أو تعويضهم إياها، رغم ذلك فالفرد ينتفع بالخدمات التي تقدمها الدولة لصالح فئات الشعب عن طريق مرافقها العامة المختلفة، باعتبار أن الدولة تستغل حصيلة إيراداتها الأخرى لتسيير المرافق.

ومن هذا نستنتج أن الضريبة لا تدفع مقابل منفعة خاصة، باعتبار أن تحديد مقدارها لا يتم على حجم استفادة الفرد بالخدمات العامة، بل يتم وفقا وحقا للمقدرة التكلفة للفرد مع مراعاة الظروف الشخصية للمكلف.

ولهذا فرض الضريبة على جميع الأفراد المقيمين في الدولة من مواطنين وأجانب باعتبارهم يتمتعون بجميع الخدمات التي تقدمها مرافق الدولة، وهذا ما أدى إلى ظهور اختلاف بين الضريبة والرسم.

1- تغطية الأعباء وتحقيق منفعة عامة: إن الهدف الرئيسي من الضريبة هو تغطية النفقات العمومية، "كما يلجأ إلى تمويل صناديق الخزينة العمومية من أجل وظيفة اقتصادية المتمثلة في السندات التنموية الاقتصادية وحفز النمو الاقتصادي المنشود. وبالنسبة للأهداف الاجتماعية كتمويل نفقات خدمات ومرافق ومشروعات الدولة من صحة وعلاج وتعليم ... الخ وإعادة توزيع الدخل الوطني".²

ثانيا: خصائص الرسم

1- أنه يدفع نقدا: لكون النقود هي وسيلة التعامل العصرية هذا يعني أنه يدفع مقابل خدمة معينة ليستفيد منها الفرد.

رغم وجود بعض المرافق التي تعفى بعض العمال من أداء هذا الرسم ولكن هذا يعتبر من باب العناية والرعاية الاجتماعية للعاملين بالمرافق.³

¹- حسين مصطفى حسين، مرجع سبق ذكره ص 43.

²- خالد شحادة الخطين، أحمد زهير سامية، المالية العامة، دار النشر عمان، 2001 ص 147.

³- محمود إبراهيم الوالي، المالية العامة، د.م.ج الجزائر 1987 ص 114.

2- اختياراً: وهذا يعني أن الفرد ليس ملزم بدفع الرسم مادامت له الحرية في أن يطلب الخدمة أو يمتنع عنها، ولكن كما رأينا في التعريف والشرح يمكننا القول بأن عنصر الجبر هنا هو ضمني أو نسبي لأنه يرى البعض أنه في بعض الحالات التي لا يستطيع فيها الفرد الامتناع من الاستفادة من الخدمة التي يكون ملزماً بها قانوناً وبالتالي يجبر على دفع الرسم" كالإلزام الأفراد بحمل بطاقة التعريف لدى بلوغ عمر معين".¹

2- عنصر الخدمة الخاصة: هذه الميزة يتسم بها الرسم وخاصة يتمتع بها لكونها دائماً مرتبطة بمنفعة خاصة يستفيد بها دافع الرسم، كأن يحصل على رخصة قيادة السيارة يدفع عن طريق طوابع الدمغة جباية.

المطلب الثاني: أهداف الجباية

تستخدم الجباية كأداة لتحقيق الأهداف العامة، كما أصبحت وسيلة للتأثير على المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية وتسعى الضريبة لتحقيق الأهداف التالية:

الفرع الأول : الأهداف المالية والاقتصادية

أولاً: الأهداف المالية

هو موازنة الميزانية العامة، ويعتبر هذا هو الهدف التقليدي للجباية لتغطية نفقات الدولة، كما يسمح بتوفير الموارد المالية في صورة تضمن الوفاء بالتزامها اتجاه الإنفاق فهو يعتبر إجمالي الإنفاق العام . عناصر الإيرادات العامة فيما عدا الضرائب²، أي تمويل الإنفاق على الخدمات العامة وعلى استثمارات الإدارة الحكومية كبناء السدود والمستشفيات وشق الطرق ... الخ .

ثانياً: الأهداف اقتصادي:

يعتبر تحقيق التنمية الاقتصادية من أهم الأهداف الجباية في عصرنا الحاضر، فهي أداة لتوجيه السياسة الاقتصادية وحل الأزمات للوصول إلى حالة الاستقرار الاقتصادي بدءاً من تشجيع فروع الإنتاج الضرورية ومعالجة الكساد والركود ومحاربة التكتل والتمركز في بعض القطاعات الإنتاجية، وبذلك تكون الجباية لها فاعلية في علاج مساوئ الدورة التجارية وما ينجم عنها من آثار سيئة.

¹- رشيد سالمي، مرجع سبق ذكره ص76.

²- حسين مصطفى حسين، مرجع سبق ذكره ص 47.

الفرع الثاني: الأهداف الاجتماعية والسياسية

أولاً : الأهداف الإجتماعية

ويكون استعمالها لتحقيق أهداف ذات صيغة اجتماعية وتتمثل في التقليل من الفوارق الاجتماعية بين مختلف الفئات، وتخصيص موارد لزيادة دخول الطبقة الفقيرة، وهذا ما يسمى بـ"إعادة توزيع الدخل القومي" ¹. كما أن فرض رسوم إنتاج عالمية على بعض المنتجات الضارة بالصحة كالمشروبات الكحولية أو التبغ يؤدي إلى تقليل الاستهلاك لهذا النوع، وتخفيض هذه الرسوم على المنتجات أخرى من سلع ضرورية الذي يؤدي إلى زيادة استهلاك مثل هذه السلع.

ثانياً: الأهداف السياسية

إن فرض رسوم جمركية على منتجات بعض الدول وتخفيضها على منتجات دول أخرى، وإعفاء بعض الفئات كالمجاهدين أو تخفيض من الضريبة المستحقة عليهم يعتبر استخداماً لأغراض سياسية.

¹ - حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة مصر، 1984 ص 172.

المبحث الثاني: ماهية التنمية المحلية

لقد حظيت التنمية المحلية باهتمام كبير من الباحثين خاصة في عصرنا نظرا لأهميتها والدور الذي تلعبه في تنمية المجتمع ككل حيث أطلق عليها في البداية مصطلح تنمية المجتمع ثم تطور إلى أن أصبح التنمية الريفية وبالتالي أصبح هناك مفهوم جديد للتنمية لايشمل المناطق الريفية فقط وإنما المناطق الحضرية وهذه التنمية تمس مختلف المجالات الاقتصادية الاجتماعية والسياسية لتحقيق أهداف معينة.

المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية وعلاقتها بالتمويل المحلي

الفرع الأول : مفهوم التنمية المحلية

تعرف التنمية المحلية على أنها "العملة التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للإرتفاع بمستوى التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا وإدماجها في منظومة التنمية القومية بأكملها لكي تشارك مشاركة فعالة في التقدم على المستوى القومي".¹

كما عرفها الأستاذ محي الدين صابر على أنها " مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاقتصادية والاجتماعية وهذا الأسلوب يقوم على أحداث تغير حضاري في طريقة تفكير والعمل والحياة عن إثارة وعن البيئة المحلة وأن يكون ذلك الرعي قائما على أسس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعا في كل المستويات عمليا وإداريا".²

كما تعرف التنمية المحلية على أنها "تحقيق الزيادة التنموية في كافة القطاعات على المستوى المحلي للوصول إلى مراحل متقدمة من التنمية والنمو وتحقيق المستوى الإنساني الذي تحدده مثاليات التفكير الاجتماعي المعاصر وإمكانياته على السواء".³

لعل من شأن توفير المناخ الملائم للتنمية المحلية من خلال توظيف الإمكانيات المتوفرة فيما هو ايجابي وهاذف إلى النهوض بالمهام المستعجلة. للدفع بعجلة التنمية إلى الأمام وامتصاص

¹ - عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار النشر الثقافية الإسكندرية، 2001 ص 13.

² - كمال التابعي، تعريف العالم الثالث (دراسة نقدية في علم الاجتماع)، القاهرة دار المعارف، 1993 ص 23.

³ - محمد أمين عقلة المومنين، التنمية في الوطن العربي، ص 30.

الضغوط والأزمات وحتى النزاعات وخوض رهان التنمية بمناهضة جميع أشكال التخلف. والتنمية المحلية وسيلتها وهدفها هو الإنسان المتواجد على تراب الجماعة فيجب أن تستند الأعمال أساساً على تعبئة البطاقات البشرية المستهدفة بالتنمية".¹

ومن التعارف والمداخلات التالية يمكن استخلاص التعريف التالي:

التنمية المحلية هي عملية تفسير تتم بشكل مستمر لا تنتهي ولا تتوقف عند نقطة معينة ولكنها مستمرة ومتصاعدة لإشباع الحاجات والمطالب المتجددة للمجتمع المحلي ومن ناحية أخرى تتم عملية التنمية المحلية بالتكامل بين الريف والحضر.

الفرع الثاني : علاقة التنمية المحلية بالتمويل المحلي:

يقصد بالتمويل المحلي في أبسط صورة "بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق المحلية المنشودة".²

حيث تنقسم مصادر التمويل المحلي إلى مجموعة مصادر للتمويل وهي:

مصادر أو الموارد المالية الذاتية للمحليات وتتمثل:

- * الضرائب المحلية.
- * الرسوم المحلية.
- * أرباح المشروعات التجارية والصناعية المملوكة للمحليات.
- * المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية.

- مصادر التمويل التي يطلق عليه الموارد المالية الخارجية للمحليات:

- * الإعانات الحكومية.
- * القروض.

¹ حياة بن اسماعين وأ. وسيلة السبتي، المداخلة: التمويل المحلي للتنمية المحلية، نماذج من اقتصاديات الدول النامية، الملتقى الدولي حول:

سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات، 21 و 22 نوفمبر 2006

² - عبد المطلب عبد المجيد، مرجع سابق ذكره ص 22.

المطلب الثاني: مجالات التنمية المحلية

من خلال تعريفنا للتنمية بصفة عامة لاحظنا اتساع مجالات ونطاق التنمية كتخصص ليصل إلى معظم العلوم الإنسانية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية وكذلك الإدارة حيث تم طرح التنمية كمفهوم له روابط واتصالات قوية بالعلوم الأخرى مما أدى إلى بروز المجالات التنموية التالية.¹

الفرع الأول : التنمية الاقتصادية

ويقصد بها تحريك وتنشيط الاقتصاد القومي من خلال زيادة القدرة الاقتصادية مع ضرورة استخدام كافة الموارد بهدف تشجيع الاستثمار وهنا علينا إبراز الفرق بين النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية فالأول يعني زيادة في شبه الدخل القومي الحقيقي التي تحدث بمرور الزمن أما التنمية الاقتصادية فتشير إلى قيام الدولة بتغيير هيكل الإنتاج وهيكل توزيع الدخل لصالح الأفراد.²

الفرع الثاني : التنمية الاجتماعية:

يقصد بها الارتفاع في الجانب الاجتماعي من خلال تبني سياسات اجتماعية تساعد على تحسين المستويات المعيشية والحد من الفقر وخاصة في المجتمعات المحلية من خلال خلق فرص عمل والقيام بأنشطة لتنمية المجتمع وهذا ما يؤدي إلى تخفيض معدلات البطالة والحد من انتشار الآفات الاجتماعية كالسرقة، الجرائم ... الخ.³

كما تطمح التنمية الاجتماعية إلى تحسين نوعية الخدمات المقدمة على مستوى المجتمع في المناطق التي تعاني من الفقر من خلال القيام ببرامج تنموية مختلفة تشمل قطاع التعليم، الصحة، البيئة ... الخ.

الفرع الثالث: التنمية السياسية

التنمية السياسية تعتبر من إحدى الجوانب الرئيسية للتنمية باعتبارها الأساس في تحقيق العمل التنموي، ولهذا تسعى الدول إلى إقامة نظام سياسي قادر على التعبير عن آراء القطاعات

¹ - محمد عبد العزيز عجمية، التنمية الاقتصادية ومشكلاتها، الدار الجامعية الإسكندرية ص 18.

² - موسى اللوزي، التنمية الإدارية، دار للنشر والتوزيع عمان ص 28.

³ - نفسه، ص 29.

العريضة من أبناء المجتمع، بحيث يعتمد على الديمقراطية منها وتحفيز المشاركة في حل المشكلات.¹

المطلب الثالث: أهداف التنمية المحلية.

من التعاريف السابقة يتضح لنا أن التنمية المحلية تهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف في مختلف النواحي الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية والحضارية.

الفرع الأول: أهداف اقتصادية.²

- تنمية المؤسسات الاقتصادية والاهتمام بجميع النشاطات الاقتصادية.
- إقامة الصناعات الأساسية التي تشكل الدعامة التي يقام عليها التصنيع.
- زيادة المداخل الجبائية المحلية بما يكفل إمكانية تحسين وزيادة الخدمات المقدمة لأفراد المجتمع المحلي.

- توفير الإمكانيات التي تتيح إنشاء وظائف حقيقية.

- تعمل على زيادة أسواق واختراقها وإضافة أسواق جديدة محلية.

الفرع الثاني: أهداف اجتماعية.

- تنمية المجتمع المحلي وتوفير وتطوير الخدمات المقدمة لهم.
- تلبية وتزويد الخدمات بشكل سريع ونوعي لكل من يطلبها.
- الحصول على رضا أفراد المجتمع المحلي.
- زيادة درجة الاكتفاء الذاتي بالنسبة للمجتمع المحلي وخاصة في مجال السكن، الصحة، الشغل، التعليم .

- ربط علاقة ثقة وتعاون بين السكان.

- القضاء على معانات الفقراء والمحرومين.³

¹ - مجلة الحقيقة لمجلة علمية فكرية محكمة تصدر دوريا عن جامعة أدرار، العدد الأول أكتوبر 2002.

² - سيد علي ميهوبي، الجباية المحلية وأثرها على التنمية المحلية، مذكرة ليسانس، معهد علوم التسيير، المركز الجامعي بالمدينة، 2006 ص105 .

³ مباركي جميلة، المالية المحلية ودورها في تحقيق التنمية، مذكرة ليسانس، معهد العلوم الاقتصادية، المركز الجامعي بالمدينة، 2006 ص 14.

الفرع الثالث: أهداف ثقافية

- اكتساب ثقافة مالية محلية تؤدي إلى ترشيد استخدام الأموال العمومية.
- تعزيز وحدة التصور الثقافي والقيادة لضمان الانضباط الضروري بشكل منظم وتعزيز الديمقراطية المحلية.
- التخلص من مظاهر الضعف الإداري وسوء الانتماء أو مظاهر الفساد.
- إحياء النشاط والجمعيات الثقافية مما يؤدي إلى اهتمام بالإطارات الفنية.

الفرع الرابع: أهداف حضارية.

- تطوير المدن بما يجعل منها رمز للسيادة الوطنية.
- رفع المستوى الحضري بحيث يخلق ظروف مماثلة للرقى الاجتماعي عبر سائر المستوى المحلي.
- إعطاء القيمة الحقيقية للطاقات البشرية والمالية ولو لمدة مؤقتة.
- زيادة المشاريع التطويرية بالإضافة إلى مجالات جديدة وفق خطة أولويات من شأنها أن تنهض بالمجتمع المحلي نحو أفق أفضل.¹

¹ مباركي جميلة، مرجع سابق، ص 14.

المبحث الثالث: آفاق التنمية المحلية في ظل الموارد المتاحة

إن الجماعات المحلية تتمتع بصلاحيات ومهام متعددة ومختلفة لتحقيق وظائفها، ولهذا بات من الضروري تحقيق تنمية محلية بمعناها الشامل وبأكبر معدلات في ظل الموارد المالية المتاحة، إلا أن هناك عراقيل تعيق التطلعات التنموية.

المطلب الأول: دور الموارد المالية في تحقيق التنمية المحلية.

لتحقيق التنمية المحلية بمفهومها الشامل فإن ذلك يتطلب موارد مالية كبيرة ويرجع ذلك إلى عدة عوامل:

الفرع الأول: الموارد المالية كضرورة لتحقيق التنمية المحلية

إن ضرورة توافر الموارد المالية يمكن أن يحقق مجموعة من الأهداف، وهذه الأهداف ترتبط بمجموعة الحاجات التي لا بد من إشباعها.

فالأهداف الاقتصادية بما تتضمنه من السعي إلى رفع مستوى المعيشة لدى الأفراد في المجتمعات المحلي من خلال إقامة المشروعات الاقتصادية والخدماتية التي تؤدي إلى توفير السلع والخدمات على المستوى المحلي.

"والأهداف الاجتماعية والسياسية والإدارية كلها تحتاج إلى المزيد من الموارد المالية، لكي تتحقق بالصورة المطلوبة وخاصة إذا كانت كل الآراء قد توصلت إلى أن توفر الموارد المالية المحلية يؤدي إلى تحقيق تلك الأهداف بأكثر كفاءة ممكنة مما يعمق ويزيد من التنمية الاجتماعية والسياسية والإدارية على المستوى المحلي بمعدلات كبيرة¹ .

والخلاصة أن توافر الموارد المالية يشكل عنصرا هاما في اتخاذ القرارات اللازمة لتنمية المجتمعات المحلية، حيث أن نجاح الهيئات المحلية في أداء رسالتها الخاصة بتحقيق أكبر معدلات تنمية محلية ممكنة يتوقف إلى حد كبير على حجم مواردها المالية المتاحة. والتنظيمات المحلية تقاس بمدى إمكانية تحقيق التنمية المحلية وأهدافها بالاعتماد الذاتي على الموارد المحلية الذاتية بأكثر درجة ممكنة.

¹ - عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية الإسكندرية، 2005 ص 28.

الفرع الثاني: ارتفاع تكلفة تقديم الخدمات وإقامة مشروعات التنمية المحلية.

تشير الدلائل والمؤشرات إلى ارتفاع تكلفة تقديم الخدمات المحلية وارتفاع تكلفة إقامة مشروعات التنمية المحلية في الكثير من أنظمة الإدارة المحلية المطبقة في مختلف دول العالم. ويمكن تقسيم الأسباب وراء ارتفاع معدلات تكلفة تقديم الخدمات وإقامة مشروعات التنمية المحلية إلى أسباب وعوامل داخلية تخص البيئة الداخلية للتنمية المحلية على مستوى المحليات وتتنحصر أساساً في زيادة الأجور وارتفاع أسعار الخدمات ومستلزمات تقديم الخدمة.

"وهناك عوامل خارجية وتنقسم تلك العوامل بدورها إلى عوامل تخص السياسات الاقتصادية والسياسات العامة التي تشير إلى أن الحكومات المركزية في الكثير من دول العالم تبني سياسات إصلاحية وتشمل هذه السياسات على مجموعة من العوامل أو المتغيرات الاقتصادية التي تؤدي إلى تكلفة تقديم الخدمات وإقامة المشروعات الخاصة بالتنمية. مثل: زيادة أسعار الفائدة على القروض المقدمة للمحليات، والتي بدورها تؤدي إلى ارتفاع تكلفة المشروعات التنموية".¹

ويضاف إلى كل ذلك إتساع نطاق الخدمات المحلية وتزايد أحجام المشروعات المحلية يؤدي بصورة آلية إلى تزايد تكلفة التنمية تلقائياً. ولا شك أن هذا الاتجاه يلقي بعبء كبير على القائمين بالإدارة المحلية وبذلك أقصى جهود لتعبئة المزيد من الموارد المالية المحلية لإحداث المزيد من التنمية المحلية والبحث عن أفضل السبل لتعبئة تلك الموارد والبحث أيضاً في حسن استخدامها.

الفرع الثالث: تزايد الاتجاه إلى الإعتماد الذاتي في تمويل التنمية المحلية.

إن عملية تزايد اعتماد المحليات على الإعانات الحكومية في تقديم الخدمات المحلية والمشروعات الخاصة بتنمية المجتمعات المحلية، ويؤدي إلى قبول الإدارة المحلية بالمزيد من الرقابة الحكومية، ولذا لابد على الإدارة المحلية توضع نصب عينها للحصول على الموارد المالية لمواجهة تقلبات التنمية المحلية دون الإخلال بمبدأ استقلالية مالية محلية.

"ولاشك أن نجاح الإدارة المحلية المالية في الحصول على أكبر منفعة من استخدام الموارد المحلية المتاحة يؤدي إلى تدعيم كيان نظام الإدارة المحلية".²

¹- عبد المطلب عبد المجيد، مرجع سابق ص 30.

²- عبد المطلب عبد المجيد، مرجع سابق ص 32.

وهناك اتجاه آخر يشير إلى أنه في الكثير من البلدان أصبح هناك رغبة متزايدة في تحميل المحليات المزيد من أعباء تمويل التنمية المحلية، والتي يعتبرونها جزء من التنمية القومية الشاملة. ومن هذا المنطلق يمكن استنتاج أن التنمية المحلية تحتاج إلى المزيد من الموارد المالية والتي يمكن أن تحد من معدلات التنمية المحلية المطلوبة وإذ رغبت الإدارة المحلية في تسريع عملية التنمية المحلية فإنها في هذه الحالة مطالبة بتعبئة المزيد من الموارد المالية المحلية بكل الوسائل الممكنة.

المطلب الثاني: الآفاق التنموية

إن الغاية الأولى والأساسية للتنمية المحلية تتجلى في رفع وتحسين وترقية المستوى المعيشي للأفراد من خلال تدعيم الاستثمار المحلي وتفعيل دور المواطن في التنمية المحلية. الفرع الأول: تدعيم الإستثمار المحلي.

يعد الاستثمار المباشر احد اشكال الإستثمار المحلي ويهدف هذا الإستثمار إلى تراكم الثروات وخلق فرص أكثر من مناصب العمل، ويرتبط هذا النوع من الإستثمار بميادين متعددة كالاستثمار في المجال الفلاحي مثل: إستصلاح الأراضي وكذلك الاستثمار المالي والأسواق المالية والتي تتعلق بشراء عدد من السندات بنسبة فائدة مضمونة وهي تجربة جديدة.

ولكن تجربة الإستثمار المالي للجماعات المحلية لم تطبق في الجزائر بسبب نقص الخبرات والتجارب في هذا الميدان، إلا أنه في ظل الإصلاحات الجارية والتي تمس القطاع المصرفي ومع تبادل الخبرات الدولية فإنه يمكن الدخول في هذا النوع من الإستثمار بشكل إيجابي وفعال يخدم أهداف التنمية ويرقيها وتحقق مكاسب وموارد مالية تمكن الجماعات المحلية الدخول في الشراكة مع متعاملين آخرين عموميين كانوا أم خواص، وذلك في إطار مشروع تحدد فيه حقوق وواجبات كل طرف في عقد الشراكة على أساس دفتر الشروط والأعباء.

إن قانون الإستثمار من خلال المرسوم التشريعي 93 - 12 أعطى للإستثمار المحلي دورا هاما في تحقيق التنمية المحلية وفتجلى ذلك من خلال إنشاء هيئات مختصة مثل: ¹ لجنة المساعدة من أجل ترقية وتحديد الإستثمارات ² CALPI حيث تتكفل هذه الهيئة:

- تشجيع ومساعدة المستثمرين في تنفيذ مشاريعهم الإستثمارية.

¹ تم إنشاء هذه اللجنة من خلال التعليمات ما بين الوزارات رقم 028 في/ 15 ماي 1994

² CALPI :comité d'assistance pour la location et la promotion de l'investissement

- ضمان ترقية الإستثمارات.

- توفير وإحاطة المستثمرين بمختلف المعلومات الضرورية إقتصادية، تقنية،

"إن الاستثمار يعد أحد الدعائم في التنمية المحلية في حالة ما إذا تدخلت الجماعات المحلية في تربيته وتدعيمه بشكل فعال وواضح".¹

الفرع الثاني: تفعيل قاعدة المساهمة في تمويل التنمية المحلية.

لكي تتحقق التنمية المحلية تحتاج الدول النامية دعماً لاقتصاديات التنمية كأن تساهم جهود الأفراد لإكمال التقدم الاقتصادي ودفعه لتحقيق المستوى المطلوب".²

لهذا لا بد من تكثيف سياسة الاتصال مع المواطنين وإشراكهم في القرار المحلي كما يجب أن تمنح الجماعات المحلية إمكانيات حقيقية لاستعمال قدراتها واحتياجاتها قصد مساهمة المواطنين في الأعمال المسطرة.

ومن ثم فإنه يمكن التفكير مستقبلاً في جعل الجماعات المحلية التي تعكس رغبات المواطنين من أجل السعي جماعياً إلى تحقيق أهداف مشتركة تصبوا كلها لتحقيق الصالح العام وتلبية حاجات المواطنين.

المطلب الثالث: العراقيل التي تواجه التنمية المحلية

رغم الإصلاحات التي عرفها النظام الجبائي منذ الاستقلال إلا أن الجماعات المحلية لازالت تواجه عقبات وخاصة فكرة التميز بين الضريبة المحلية وضريبة الدولة ظلت الأساس الذي يقوم عليه النظام الجبائي. هاته الفكرة التي انجر عنها احتكار الدولة للضرائب ذات المردود المرتفع وترك الضرائب ذات المردود المنخفض لفائدة الجماعات المحلية.

الفرع الأول: العراقيل الناتجة عن التمييز بين ضريبة الدولة والضريبة المحلية.

إن تمركز السلطات الجبائية بيد المركزية أدى انتقال النظام الجبائي وتجريد الجماعات المحلية من مصدرها وجعلها دائماً في تبعية للسلطات المركزية.

¹ - موسى رحمانى، وسيلة سبتي، مداخلة تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، منتديات الشروق أون لاين تاريخ الاطلاع الموقع: 2017/04/25 على الساعة 18:58

<http://montada.echoroukonline.com/showthread.php?t=50732>

² - عبد المطلب عبد المجيد، مرجع سابق الذكر، ص 10.

أولاً: نقص عوائد الضرائب المحلية:

إن ضعف الفوائد الجبائية يعتبر من أكبر المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية نظراً للدور الكبير الذي تلعبه الجباية في تمويل الميزانية المحلية ويرجع سبب ضعف المصادر الجبائية المحلية إلى سببين رئيسيين:

1- كثرة الإعفاءات التي تمس الجباية وخاصة التي تستفيد منها الجماعات.

2- أغلبية الضرائب غير منتجة.

ثانياً: تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة:

على الرغم من أن الجماعات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي المعترف به من خلال التنظيم الإداري اللامركزي، إلا أنها لا تملك أي سلطة جبائية حيث أن هذه الأخيرة وباعتبارها قضية جعلت من اختصاص الدولة.

والسؤال الذي يطرح هو على أي أساس يتم توزيع الضرائب بين الدولة والجماعات المحلية؟ أو هل يؤخذ معيار معين ومحدد تنتهجه السلطات المختصة في توزيعها للضرائب والرسم بين الدولة والجماعات المحلية؟

وتستفيد الدولة من الحصة الكبيرة على حساب الجماعات المحلية، ولهذا فإنه من الضروري رفع الالتباس الذي يكتفي بتوزيع العائدات الجبائية وبالتالي وضع أسس منطقية وموضوعية لتوزيع الموارد الجبائية، لأنه ليس من العدل أبداً أن نستأثر الدولة بالضرائب الأكثر مردودية وتترك العقيمة للجماعات المحلية".¹

ثالثاً: عدم تساوي الموارد الجبائية بين الجماعات المحلية.

قد تظهر للعام والخاص عند تصفحه للقوانين في الجزائر وجود توازن جبائي لكن في الحقيقة هذا التوازن ينحصر في المجال القانوني فقط، حيث تستفيد الجماعات المحلية من نفس الضرائب والرسم بنفس السلطة الجبائية.

أما من حيث مداخل هذه الضرائب والرسم فإنها تتفاوت من جماعة إلى أخرى مما يؤدي إلى ظهور مجموعتين مجموعة تعرف بيسرها المالي نتيجة استفادتها من عائدات جبائية ضخمة

¹ - عبد الله نعيمة، الجهاز الجبائي ودوره في تمويل الجماعات المحلية، مذكرة ليسانس، معهد علوم تجارية، المركز الجامعي يحي فارس

جعلت منها جماعات غنية، في حين تعاني المجموعة الثانية من صعوبات مالية حادة نتيجة لحصتها الضئيلة من الموارد الجبائية وهي تعرف بالجماعات الفقيرة. وهنا يتدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية لتقليص الفوارق في الموارد المحلية حيث يتم توزيع الموارد المجمعمة في هذا الصندوق على الجماعات المحلية ذات الموارد المالية الضئيلة.

هذا التفاوت يرجع إلى تمركز النشاطات الاقتصادية والتجارية، فكلما كان تمركز النشاطات الصناعية والتجارية. تعرف الضرائب مردودا مرتفعا والعكس صحيح، فالمناطق التي تعرف كثافة في النشاطات تعرف الجماعات المحلية يسرا ماليا نظرا لحجم العائدات المعتبرة التي تستفيد منها. أما المناطق الفقيرة التي لا توجد بها نشاطات صناعية وتجارية فإنها تعرف صعوبات مالية حادة نتيجة لعدم توفرها على نشاطات فإنها تستفيد من إعفاءات وتخفيضات "وهاته الإعفاءات والتخفيضات تشجع الاستثمارات من جهة إلا أنها من جهة أخرى تزيد من حدة الأزمة المالية لهذه المناطق"¹، إضافة إلى حل المؤسسات العمومية المحلية وتصفيته التي كانت تساهم في ميزانية الجماعات المحلية قبل وصولها إلى حالة إفلاس.

ثالثا: عدم توازن بين الأعباء والمصادر.

في العشرية الأخيرة ومع تعديل قانون الولاية 2012 والبلدية 2011 ظهر تزايد مستمر للأعباء على الجماعات المحلية، ظهرت لكل جهة مشاكلها ومطالبها. وهذه المشاكل تمثلت في النمو الديمغرافي وتنوع احتياجات بالإضافة إلى غلاء الأسعار وزيادة التكاليف . إن الأعباء التي هي على عاتق الجماعات المحلية في تزايد مستمر عكس المداخل التي لا تستطيع مواكبة ومسيرة هذا التطور، فهذا الانعدام في التوازن ينجر عنه بطبيعة الحال آثار على الجماعات المحلية.

الفرع الثاني: العراقيل الناتجة عن تطور النفقات وضعف العائدات

أولا: التطور السريع للنفقات.

إن تزايد الأعباء العمومية مشكل معروف على المستوى الوطني وحتى الدولي إذ يعتبر ظاهرة عالمية يفسرها التدخل المستمر والمتزايد للجماعات المحلية في الحياة الاقتصادية، الاجتماعية

¹ - بن عبد الله نعيمة، مرجع سابق الذكر ص 24.

والثقافة ففي نهاية القرن التاسع عشر كانت الميزانيات المحلية تضم مجموعة من النفقات المحلية ذات الجانب الاقتصادي الواسع.

مما أدى على ضرورة توافر الخدمات الإدارية لإنشاء شبكات توزيع المياه وإنشاء الأسواق المغطاة.

ثانياً: ضعف تطور العائدات الجبائية.

من المعروف أن العائدات الجبائية المحلية تشكل المصدر الأول لتنمية المحلية إذ تستحوذ على 90% من العائدات الإجمالية للجماعات المحلية ولهذا كان الاعتماد عليها كثيراً.

إن عملية تمويل المشاريع والبرامج وتغطية أغلب النفقات وذلك منذ الاستقلال إلا أن هذه الموارد لم تستطع مواكبة النفقات والأعباء نظراً لتطورها البطيء.

ثالثاً: آثار انعدام التوازن بين الأعباء والمدخيل المحلية.

إن انعدام التكافؤ بين المصادر وأعباء الجماعات المحلية في السنوات الأخيرة انجر عنه عدة آثار سلبية نذكر منها:

القصور في التكفل الملائم بمهام الخدمة العمومية القاعدية مثل التطهير، صيانة الممتلكات العمومية... الخ.

تراكم ديون الجماعات المحلية اقتضى الاستعانة بموارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

كما يمكن أن نلخص الأسباب الرئيسية لعدم التوازن في الميزانية.

الاعتبار الأول هو ارتفاع الأسعار.

التطور الكبير لكتلة الأجور والنفقات الكلية لسير البلديات.

الأزمة الاقتصادية التي تعرفها البلاد وانعكاساتها على الجماعات المحلية.¹

¹ - بن عبد الله نعيمة، مرجع سابق الذكر ص 31.

خلاصة الفصل:

من خلال هذا الفصل توصلنا الى أنه لكي تحقق التنمية المحلية أهدافها فلا بد أن يتوافر لها المقادير الكافية من التمويل المحلي بالصورة الكافية، إلا أن هناك اختلالات والتي تعتبر بمثابة مشكلات ومعوقات تحول دون تحقيق معدلات التنمية المحلية المنشودة، وهذه الاختلالات تنقسم بدورها إلى اختلالات في الهيكل الإجمالي للموارد المالية.

الفصل الثاني

التحصيل الجبائي المحلي ودوره في التنمية المحلية

تمهيد:

في ظل الوضعية الراهنة للتنمية المحلية، حيث لم يعد بإمكان البلديات الاضطلاع بالأعباء والمهام المنوطة بها، لأن أغلبها بحاجة لمشاريع تنموية تجعلها تحقق أهدافها ومطالب ساكنيها وفي ظل مشكلة العجز المالي في ميزانيتها، التي أصبحت تشكل عائقا ماليا كبيرا لها يدعوا إلى ضرورة التفكير في آليات أخرى تمكن البلديات من الخروج من حالة الركود والجمود التي تعانيها والالتفاف إلى أداء المهام المنوطة بها، والمتمثلة في تلبية الحاجات الأولية للمواطن، والاضطلاع بشكل طبيعي بالمكانة والدور المحددين لها على ضوء الحالة الراهنة لماليتها، سواء بسبب الظروف أو بسبب نقص ترشيد استعمال وسائلها أو بسبب تنظيم وتوزيع الموارد الجبائية بين المستوى المركزي والمستوى المحلي للدولة¹، وحتى يمكن للبلديات التخلص من مشكلة ضعف مستوى التنمية، يجب تحقيق الملائمة بين اختصاصاتها والموارد المالية المتاحة لها، وذلك من خلال تخصيص مورد مالي لكل مهمة موكلة للبلدية وإعطائها اختصاصات تتناسب وقدراتها المالية، كما أنه يجب إعادة الاعتبار للموارد المالية والبشرية للبلدية وذلك من خلال تثمين مواردها الجبائية وتدعيم ثرواتها وأملكها المحلية، كما أنه يجب إعادة النظر في النظام الجبائي الحالي وذلك من خلال مراجعته ومكافحة التهرب الضريبي، بالإضافة إلى تجسيد اللامركزية على مستوى البلديات

1 - محمد محمد بدران، نظم التمويل المحلي في النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، 1983 ص 41.

المبحث الأول : الموارد الجبائية المحلية وتقييم مردوديتها

إن النظام الجبائي الحالي تميزه عدة إختلالات، تؤثر سلبا على السير الحسن للمهام المختلفة للبلديات، ومن أهم ما يميزه الصبغة الممركزة له، الشيء الذي أدى إلى استحواد الدولة على جل الضرائب المنتجة للمداخيل على حساب الجماعات المحلية، كما يعاني النظام الجبائي الحالي من ظاهرة خطيرة أضحت تميز كل بلديات الوطن وتتمثل في ظاهرة التهرب الجبائي وهو ما سيتم تناوله على النحو التالي :

المطلب الأول : الضرائب والرسوم المخصصة كليا للجماعات المحلية

يمكن أن نجمل الضرائب والرسوم التي تعود كليا للجماعات المحلية أساسا فيما يلي:

الفرع الأول : الرسم على النشاط المهني والدفع الجزافي

أولا : الرسم على النشاط المهني

أحدث هذا الرسم بموجب الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 03-02-1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996، حيث حل محل كل من الرسم على النشاط الصناعي والنشاط التجاري والرسم على النشاط غير التجاري، ويعتبر الرسم على النشاط المهني، المصدر الجبائي الأساسي للبلديات، لما يتميز به من وفرة في محصوله¹ ويستحق الرسم على النشاط المهني بصدد الإيرادات الإجمالية التي يحققها المكفون بالضريبة

الذين يمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي في صنف الأرباح الصناعية والتجارية أو الضريبة على أرباح الشركات².
وعرف معدل الرسم على النشاط المهني عدة تعديلات، هي كالتالي³ :

- بموجب قانون المالية لسنة 1996: يحصل بنسبة 2.5 %، منها 1.66% للبلدية.
 - بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2001: يحصل بنسبة 2 % منها 1.3% للبلدية.
 - بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2008: يحصل بنسبة 3%، منها 1.3% للبلدية.
- أما باقي النسب فهي لصالح الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

1- حميد بوزيدة، التقنيات الجبائية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص131.
2- رضا خلاصي، النظام الجبائي الجزائري الحديث، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، الجزائر، 2006، ص142.
3- حميد بوزيدة، المرجع نفسه، ص140.

ثانيا : الدفع الجزافي:

هو عبارة عن ضريبة مباشرة تفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيئات المقيمة في الجزائر، التي تدفع مرتبات وأجور وتعويضات ومعاشات وريوع وعلاوات وامتيازات عينية وأجور لمستخدميها، ويمتاز بأن عبئه لا يقع على عاتق المستفيد من هذه المداخل، وإنما يقع على عاتق الذين يقومون بدفع الأجرة من أشخاص طبيعيين ومعنويين¹.

وعرف معدل تحصيل الدفع الجزافي عدة تعديلات وهذا إلى غاية إلغائه بموجب القانون رقم 05-16 المؤرخ في 31-12-2005 المتضمن قانون المالية لسنة 2006 وهذه التعديلات هي كالتالي²:

- بموجب قانون المالية لسنة 2002: يحصل بنسبة 4%.
- بموجب قانون المالية لسنة 2004: يحصل بنسبة 2%.
- بموجب قانون المالية لسنة 2005: يحصل بنسبة 1%.
- بموجب قانون المالية لسنة 2006: تم إلغاؤها.

الفرع الثاني: رسم التطهير

جاء هذا الرسم بموجب القانون رقم 80-12 المؤرخ في 31/12/1980 المتضمن قانون المالية لسنة 1981 والمعدل بموجب قانون المالية لسنة 1993 وقانون المالية لسنة 2000³.

وفي بداية الأمر، جمع هذا الرسم بين رسم رفع القمامات المنزلية ورسم تصريف المياه في المجاري، ويصدر قانون المالية لسنة 1994، أبقى فقط رسم رفع القمامات المنزلية وعائدها يعود للبلدية، بينما نص قانون المالية لسنة 1997 في مادته 28 على مبلغ هذا الرسم الذي تم تعديله بموجب قانون المالية لسنة 2000 وذلك كما يلي⁴:

أ- 375 دج على كل منزل بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 50000 نسمة.

1- ناصر مراد، الإصلاح الضريبي في الجزائر، منشورات بغدادية، الجزائر، 2003، ص82.

2- ناصر مراد، المرجع نفسه، ص146.

3- قانون رقم 80-12 مؤرخ في 31-12-1980، متضمن قانون المالية لسنة 1981، صادر في الجريدة الرسمية العدد 54 بتاريخ 31-12-1980.

2- قانون رقم 99-11 مؤرخ في 23-12-1999، متضمن قانون المالية لسنة 2000، صادر في الجريدة الرسمية العدد 92 بتاريخ 23-12-1999.

3- المادة 43 من القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18-12-1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، صادر في الجريدة الرسمية العدد 65، بتاريخ 18-12-1991.

- ب- 500 دج على كل منزل بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها عن 50000 نسمة أو أكثر .
- ت- 1000 دج على المحلات التجارية أو الحرفية أو غير التجارية وما يماثله، الواقعة في البلدية التي يبلغ عدد سكانها 50000 نسمة أو أكثر .
- ث- 2500 إلى 50000 دج على كل محل صناعي أو تجاري أو حرفي أو مماثل ينتج كمية فضلات أكبر من الأصناف المذكورة أعلاه .
- يحدد هذا الرسم رئيس المجلس الشعبي البلدي بقرار، بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي وتصادق عليه السلطة الوصية، وذلك مهما كان عدد سكان البلدية التي يقع فيها هذا المحل .
- ج- 2000 دج إلى 4000 دج، يحدده رئيس المجلس الشعبي البلدي بقرار بعد مداولة م، ش، ب.

الفرع الثالث : الرسم العقاري والرسم على الإقامة

أولاً: الرسم العقاري:

يعتبر من الرسوم المحصلة لصالح البلديات، وجاء هذا الرسم بموجب الأمر رقم 67-83 المؤرخ في 2 جوان 1967 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967 وتم تعديله بموجب القانون رقم 91-25 المتضمن قانون المالية لسنة 1992،¹ ويطلق على نوعين من الملكيات المبنية وغير المبنية الموجودة في التراب الوطني وتوجه حصيلته في مجملها إلى البلديات.

ثانياً: رسم الإقامة:²

يفرض هذا الرسم على الأشخاص الذين لا يقيمون في البلديات، ولا يملكون فيها إقامة خاضعة للرسم العقاري، وأعيد تأسيس هذا الرسم بموجب الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 30-12-1995، يتضمن قانون المالية لسنة 1996.

¹ القانون رقم 91-25

² الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 30-12-1995

لقد عرف هذا الرسم عدة تعديلات، وتم توسيعه على كافة البلديات، بعد أن كان يشمل بلديات محددة مع الزيادة في التعريف بصفة متزنة، حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنية¹ ويؤسس الرسم على الإقامة لفائدة البلديات وحدها، حيث يمكنها عن طريق المداولة، التصويت على رسم الإقامة الواجب تحصيله لتمويل ميزانيتها وفقا لأحكام قانون البلدية².

المطلب الثاني : الضرائب والرسوم المخصصة جزئيا للجماعات المحلية.

يمكن أن نجمل الضرائب والرسوم التي تعود جزئيا للجماعات المحلية، أساسا فيما يلي:

الفرع الأول : الرسم على القيمة المضافة وعلى الممتلكات

أولا : الرسم على القيمة المضافة:

أحدث هذا الرسم إلى جانب الرسم على العمليات البنكية والتأمينات، بموجب القانون 90-36 المؤرخ في 31-12-1990 المتضمن قانون المالية لسنة 1991، وذلك بعد استكمال جميع فصوله المرتبطة بتحديد النسب ونظام الإعفاءات.

ويعتبر الرسم على القيمة المضافة ضريبة على الإنفاق، أوجده المشرع لتعويض نظام الرسوم على الأعمال الذي كان سائدا من قبل³.

عرف توزيع محصول الرسم على القيمة المضافة عدة تعديلات آخرها كان بموجب الأمر 06-04 المؤرخ في 15-07-2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2006، ويتم توزيع محصوله كالاتي:⁴

-80% لفائدة ميزانية الدولة.

-10% لفائدة ميزانية البلديات.

-10% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

1 - محمد عبدوا بودربالة، الإصلاح الضريبي، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان 2003، ص102.

2 - المادة 59 من القانون رقم 97-02 المتضمن قانون المالية لسنة 1998.

3- رابح غضبان، الجباية المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص28.

4-المادة60 من الأمر 06-04.

ثانيا : الضريبة على الممتلكات:

تم تأسيس هذه الضريبة بموجب المادة 247 من المرسوم التشريعي رقم 93-01، المتضمن قانون المالية لسنة 1993، لتعويض ضريبة التضامن الوطني، التي كانت مطبقة إلى غاية سنة 1989

تحدد هذه الضريبة بتطبيق جدول تدرجي على جميع الممتلكات، ويقدر معدله الحدي الأعلى بنسبة 2.5 %¹

ويتم توزيع محصول الضريبة على الممتلكات بالنسب التالية² :

- الدولة بنسبة 60%

- البلديات بنسبة 20%

- نسبة 20% ، تدرج في الحساب الخاص رقم 302-050 تحت عنوان:الصندوق الوطني للسكن.

الفرع الثاني : الرسم على الأطر المطاطية والزيوت والشحوم**أولا : الرسم على الأطر المطاطية:**

أحدث هذا الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة أو المصنوعة محليا، بموجب القانون رقم 05-16 المؤرخ في 31-12-2005 المتضمن قانون المالية لسنة 2006 ويتم توزيع مداخيل هذا الرسم كما يلي³ :

-10% لفائدة الصندوق الوطني للتراث الثقافي .

-5% لفائدة ميزانية الدولة .

-25% لفائدة البلديات .

-50% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث .

ثانيا : الرسم على الزيوت والشحوم :

أحدث هذا الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم، بموجب القانون رقم 05-16 المؤرخ

1- رابح غضبان، المرجع السابق، ص38.

2- حميد بوزيدة، المرجع السابق، ص123.

3 - المادة 60 من القانون 05-16.

في 31-12-2005 المتضمن قانون المالية لسنة 2006، وتخصص مداخل هذا الرسم كما يلي¹ :

- 15% لفائدة الدولة .
- 35% لفائدة البلديات .
- 50% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث .

الفرع الثالث : الضرائب الجزافية والمنجمية والسيارات

أولا : الضريبة الجزافية الوحيدة :

أحدثت هذه الضريبة بموجب القانون رقم 06 - 24 المؤرخ في 26-12-2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2007، لتحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل الإجمالي وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي، والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني، وتوزع حصيلة الضريبة الجزافية الوحيدة كما يلي² :

- الدولة بنسبة 48.5% .
- البلدية بنسبة 40% .
- الولاية بنسبة 5% .

ثانيا : المنتوجات الضريبية المنجمية للجماعات المحلية.

خصص القانون رقم 01-10 المؤرخ في 03-07-2001، المتضمن قانون المناجم، نسبة محددة لكل من ضريبة الاستخراج، والرسم على حق استغلال المساحة المنجمية والضريبة على أرباح المناجم لفائدة الجماعات المحلية وذلك على النحو التالي³ :

• حاصل ضريبة الاستخراج:

- أموال الذمة المنجمية : بنسبة 80% .
- الصندوق المشترك للجماعات المحلية : بنسبة 20% .

1 - المادة 61 من القانون 05-16.

2 - حميد بوزيدة، المرجع السابق، ص 127.

3 - المادة 154 و158 من القانون رقم 01-10.

• حاصل الرسم على حق استغلال المساحة المنجمية :

- أموال الذمة المنجمية العامة : بنسبة 50 % .
- الصندوق المشترك للجماعات المحلية : بنسبة 50% .

• حاصل الضريبة على أرباح المناجم :

- الدولة بنسبة 30% .
- الجماعات المحلية بنسبة 03% .

ثالثا: قسيمة السيارات:

أحدثت هذه الضريبة على السيارات المرقمة بموجب الأمر رقم 95 - 27 المؤرخ في 30-12-1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996، ويقع عبؤها على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارات خاضعة للقسيمة¹.

وتعفى من هذه القسيمة، السيارات التالية² :

- السيارات التابعة للدولة والجماعات المحلية .
- السيارات التي تكون ملكيتها تابعة للأشخاص الذين يتمتعون بالامتيازات الدبلوماسية والقنصلية.
- السيارات ذات المعدات الصحية .
- السيارات المجهزة بمعدات وآلات الحماية والإطفاء .
- السيارات المجهزة والموجهة للمعوقين .

أما بالنسبة لتوزيع حصيلة هذه القسيمة، فهي كالتالي³ :

- حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 80% .
- حصة الدولة بنسبة 20 % .

ونخلص مما سبق، إلى أن تقسيم الأعباء والموارد بين الدولة والجماعات المحلية منذ الاستقلال يتميز بعدم التوازن المستمر، فهو لصالح الدولة على حساب البلديات، وذلك بالرغم من التعديلات التي أجريت على الضرائب والرسوم المحلية، فمستوى الموارد المحلية لا يزال ضعيفا، ولم يعرف التحسن المنتظر .

1 - المادة 67 من الأمر رقم 95 - 27، المتضمن قانون المالية لسنة 1996.

2 - رضا خلاصي، المرجع السابق، ص 144.

3 - رابح غضبان، المرجع السابق، ص 45.

المطلب الثالث : تقييم المداخل الجبائية

تلعب المدخيل الجبائية دورا هاما في تحقيق الاستقلالية المالية هذا ما نبرزه من خلال الفرع الأول كما أن ضعف تحصيلها يؤثر سلبا على ذلك ومن بين أسباب ضعف التحصيل التهرب الضريبي الذي سنتناوله من خلال الفرع الثاني

الفرع الأول : دور التحصيل الجبائي في استقلالية الذمة المالية

تتمتع البلديات بذمة مالية مستقلة، حيث أن لها ميزانية خاصة ترصد فيها جميع نفقاتها وإيراداتها، إلا أنها تتفادى التعدي على مبدأ " لا ضريبة بدون قانون " حيث تنص المادة 79 من القانون رقم 84 - 17 المؤرخ في 1984/07/07 المتضمن قانون المالية، أن سلطة إحداث الضرائب والرسوم تعود إلى البرلمان وعليه يمنع منعاً باتاً تحصيل أو خلق ضريبة غير منصوص عليها في القانون، ولا يمكن للمجالس الشعبية المحلية إنشاء أي ضريبة أو التغيير في نسبتها إلا فيما ينص عليها القانون صراحة¹.

وعليه فالمستفيد الكبير من الضرائب هو الدولة التي تحصل على الضرائب ذات المداخل الكبيرة بينما تحصل الجماعات المحلية على ضرائب ضعيفة المداخل . هذا إضافة الى ضعف هذه المداخل بسبب ظاهرة التهرب الضريبي

الفرع الثاني : أثر التهرب الضريبي على مداخل الجماعات المحلية

قبل استعراض أثر التهرب الضريبي على المردودية الجبائية لابد أولاً أن نلقي لمحة موجزة عن مفهوم التهرب الضريبي وأسبابه

أولاً : ماهية التهرب الضريبي .

يعد التهرب الضريبي من الأسباب الرئيسية في خفض العائد الجبائي للبلديات، كما أنه يشكل هدراً كبيراً لمداخلها الجبائية، الأمر الذي انعكس سلباً في أدائها لمهامها، باعتبار أن العائدات الجبائية تشكل نسبة كبيرة من مواردها المالية².

1 - بدو شعيب، موقع الجباية المحلية من المالية المحلية وكيفية استغلالها لمواجهة العجز المالي، مذكرة تربص السنة الرابعة، المدرسة الوطنية للإدارة، الدفعة 34، سنة 2000، ص 30.

2 - خالد الخطيب، التهرب الضريبي، مجلة دمشق، كلية الاقتصاد، المجلة 16، العدد الثاني، 2000، ص 167.

أ- معنى التهرب من دفع الضريبة.

هو محاولة المكلف بالضريبة عدم دفعها بصورة مؤقتة أو دائمة، كما يعرفه البعض بأنه: "التخلص من الالتزام بدفع الضريبة عبر وسائل مختلفة"¹.

ب- أنواع التهرب الضريبي :²

1- التهرب المشروع :

يقصد به التخلص من دفع الضريبة بصورة كلية أو جزئية دون مخالفة أو انتهاك القانون فرغبة المكلف في عدم دفع الضريبة تتجسد في عمله على عدم تحقق الواقعة المنشأة لها، فيكون تصرفه سلبيا لايسأل عليه لأنه لم ينتهك القانون، حيث يستفيد من الثغرات الموجودة في التشريع الضريبي.

2- التهرب غير المشروع :

هو الممارسات التي تتم بهدف التحايل وتجنب أداء الضريبة وخارج إطار القانون، إذ هو تهرب مقصود من طرف المكلف نتيجة مخالفته الصريحة لأحكام التشريع الجبائي، قاصدا منه عدم دفع الضرائب المستحقة عليه، من خلال الامتناع عن تقديم التصريح بمدخله أو تقديم تصريح كاذب

- الفرق بين التهرب المشروع والتهرب غير المشروع.

ويكمن جوهر الاختلاف بين كل من التهرب المشروع والتهرب غير المشروع أي الغش الضريبي، في كون أن الأول تتجه فيه إرادة المكلف بالضريبة نحو تخفيف العبء الضريبي، إلا أنه يسلك في سبيل ذلك طرق مشروعة، وبذلك يتوفر فيه العنصر المعنوي المتمثل في سوء النية دون العنصر المادي والمتمثل في التحايل، أما الغش الضريبي فإرادة المكلف بالضريبة تتجه نحو تخفيف أو إسقاط العبء الضريبي، ولكنه يسلك في سبيل ذلك طرقا غير مشروعة، تصل به إلى حد التدليس والاحتيايل³

1 - محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 265.

2 - ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة، الجزائر، ص 28.

3 - خالد الخطيب، المرجع السابق، ص 167.

ج . أسباب التهرب الضريبي :

يمكن إرجاع ظاهرة التهرب الضريبي لعدة أسباب هي كالتالي:

1- أسباب نفسية :

وترجع إلى ضعف مستوى الوعي الضريبي لدى المكلف وعدم تقبله دفع الضريبة لعدم وجود مقابل خاص يعود عليه منها ¹.

2 أسباب تشريعية : يتميز التشريع الضريبي بخصائص تختلف عما تمتاز به التشريعات الوضعية،

وتكون باعثا للهرب من دفع الضريبة، ويمكن أن نوجز الأسباب التشريعية للتهرب الضريبي فيما يلي ²:

- تعقد تشريعات الضرائب وعدم استقرار النظام الضريبي، حيث نجد كثرة المعدلات والإعفاءات والتخفيضات والتعديلات التي تزيد من احتمال التهرب الضريبي.
- تعدد الضرائب وهو الأمر الذي يؤدي إلى إرهاق المكلف بالضرائب .
- اعتماد النظام الجبائي على التصريح المقدم من طرف المكلف، الأمر الذي يزيد من نسبة التهرب الضريبي .

3- أسباب إدارية:

وترجع الأسباب الإدارية للتهرب الضريبي إلى ما يلي ³:

- كثرة الملفات المعروضة للدراسة، نتيجة العدد الهائل من المكلفين الخاضعين للضريبة.
- نقص عدد الموظفين مما يترتب عليه صعوبة الحصر الدقيق للمكلفين والأوعية الضريبية.
- صعوبة تقدير الوعاء الضريبي واعتماد إدارة الضرائب على النظام الجزافي الذي يقدر قيمة الضريبة بأقل أو أكثر من قيمتها الحقيقية.
- ضعف التنظيم على مستوى الإدارة الضريبية والذي يعتبر من أهم الأسباب في انخفاض حصيلة الضرائب.

1 - محمد عيدو بودريالة، المرجع السابق، ص 118.

2 - رضا خلاصي، المرجع السابق، ص 158.

3 - حميد بوزيدة، المرجع السابق، ص 92.

ثانيا : آثار التهرب الضريبي:

1- الآثار المالية: وهي كالتالي ¹ :

- إضعاف الموارد المالية للدولة وللجماعات المحلية .
- فقدان حصيلة معتبرة من المداخيل المتوقعة من وراء التحصيل الجبائي .
- لجوء البلديات إلى الاقتراض أو طلب المزيد من إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- زيادة حجم النقد المتاح في أيدي المتهربين من دفع الضرائب.
- زيادة العبء الضريبي، الأمر الذي يؤدي إلى الإضرار بالمكلفين الأمناء.
- الآثار الاقتصادية : وهي كالتالي ² :
- إضعاف الاستثمار المحلي .
- كبح روح المنافسة بين المؤسسات الاقتصادية.
- زيادة العبء على غير المتهربين من دفع الضرائب.

3- الآثار الاجتماعية : وهي كالتالي ³ :

- تدني مستوى معيشة المواطنين على المستوى المحلي .
- النقص في تقديم الخدمات العامة للمواطنين.
- تعميق الفوارق الاجتماعية.

1 - حميد بوزيدة، المرجع نفسه، ص 86.

2 - ناصر مراد، المرجع السابق، ص 38.

3 - محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 268.

المبحث الثاني: الآليات المادية لتحقيق التنمية المحلية .

في ظل الوضعية المالية الصعبة للبلديات، لم يعد بإمكانها الاضطلاع بالأعباء والمهام المنوطة بها وبالتالي أصبح العجز المالي لميزانية البلدية يشكل عائقا ماليا كبيرا لها، الأمر الذي يدعو إلى إعادة التفكير في سبل أخرى كالاهتمام بالجباية المالية وتحصيلها تمكن البلديات، بغية الخروج من حالة الركود المالي وتأدية مهامها على أكمل وجه ممكن.

وبغرض الخروج من هذه الوضعية يجب العمل على تحقيق الملائمة بين اختصاصات البلدية ومواردها المالية واتخاذ الإجراءات اللازمة لإعادة الاعتبار لموارد البلدية. وعليه سنتناول تحقيق الملائمة بين اختصاصات البلدية ومواردها المالية في مطلب أول ونتطرق إلى إعادة الاعتبار للموارد المالية لميزانية البلدية في مطلب ثان.

المطلب الأول: تحقيق الملائمة بين اختصاصات البلدية ومواردها المالية .

إن الملائمة بين اختصاصات البلديات ومواردها المالية، تسمح بإعادة تنظيم العلاقة بين البلديات والسلطة المركزية، الأمر الذي يسمح ببقاء سلطة الدولة على نطاق كل الأقاليم، دون المساس باستقلالية البلديات، واتخاذ ما يلزم من التدابير في تحصيل وتوزيع الجباية المحلية، فالبرغم من أن قانون البلدية أعطى للبلديات صلاحيات واختصاصات واسعة، إلا أن التشريع الجبائي لم يزود هذه الاختصاصات بالموارد المالية الكافية لممارسة كل اختصاصاتها.¹ وعليه سيتم تناول دراسة هذا الموضوع في هذا المطلب، من خلال ضرورة تحقيق التناسب بين الاختصاصات والموارد المالية، ثم التوفير المتلائم للموارد المالية لكل مهام جديدة.

الفرع الأول : تحقيق التناسب بين الاختصاصات والموارد المالية.

يعد غياب التناسب بين اختصاصات البلديات ومواردها المالية، من أهم أسباب الوضعية المالية الصعبة التي تعاني منها معظم البلديات، وهو ما حاول المشرع تداركه مؤخرا، حيث جاء في المادة 04 فقرة 01 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية ما يلي:

"يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا في كل ميدان" أي أن البلديات أصبحت تتمتع باختصاصات ليست من متطلبات التنمية المحلية، وهي في الأصل من اختصاصات الدولة لما تملكه من إمكانيات مالية ومادية ضخمة

1 - حمدي رشيد، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، بن عكنون، الجزائر، 2002، ص73.

وموارد بشرية مؤهلة، خاصة في المجالات التي تتعلق بالتجهيزات والهياكل الأساسية، كبناء المدارس والمرافق الصحية والرياضية، في حين أن أغلب بلديات الوطن لا تستطيع تغطية نفقات التسيير بما فيها النفقات الإجبارية، فمن أين لها تمويل نفقات المشاريع التي تتعلق بالتجهيزات والهياكل الأساسية¹.

ومن المعوقات التي تؤثر على تسيير شؤون البلدية نجد مصالح تقنية يفترض أنها موضوعة تحت تصرف البلدية، إلا أنها عمليا تابعة لقطاعات أخرى كالبناء والسكن والري والأشغال العمومية وغيرها، وبالتالي أصبحت تشكل عائقا في تسيير ومتابعة وإنجاز المشاريع البلدية، الأمر الذي يتطلب ضرورة إيجاد آليات لتمكين هيئات البلديات سواء المجلس الشعبي البلدي أو رئيسه من التحكم قانونا وفعلا في هذه المصالح التقنية، وجعلها أداة لتحسين تسيير المرافق العامة والشؤون المحلية بصفة عامة²، كما أنه يجب إعادة النظر في الإختصاصات الممنوحة للبلديات، مادامت لا تتوفر على الموارد المالية الكافية، حيث تعاني البلديات من عدم تناسب بين التكاليف الناجمة عن ممارسة إختصاصاتها والموارد المالية المتوفرة لديها، لذا ينبغي تحقيق الملائمة بين الإختصاصات الموكلة للبلدية ومواردها المالية، وذلك لإحداث نوع من التوازن، والذي يسمح للبلديات الخروج من نطاق الأعباء المالية³.

وفي هذا الصدد أشار رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، إلى إمكانية تعديل القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، على الرغم من صدوره حديثا فقط، وهذا خلال الندوة الصحفية التي عقدتها بمناسبة انطلاقة الجلسات الجهوية حول التنمية المحلية، وأكد أنه لا يرى مانعا من مراجعته إن اقتضى الأمر بما يدعم التنمية، معترفا بوجود تحفظات حوله، وأن التوصيات التي ستخرج بها المشاورات الوضعية حول التنمية المحلية لا بد أن تقوم الحكومة بتنفيذها⁴.

1 - أنظر:

- المواد من 97 إلى 100 من القانون 08-90 المتعلق بالبلدية الملغى.

- المادة 122 من القانون رقم 11 - 10 المتعلق بالبلدية.

2 - مصطفى درويش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص 99 و100.

3 - بوحميده عطاء الله، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، الجزء 42، العدد الأول، 2005، ص 62.

4 - جريدة الشروق اليومي، ليوم 04-09-2011، العدد 04-34.

كما أن تحديد اختصاصات البلديات يغلب عليه الطابع اللاتقريي بمعنى أن المشرع يحملها أعباء إنجاز وصيانة منشآت وهياكل قاعدية، تكلف موارد مالية ضخمة، تفوق القدرات المالية للبلديات، وبما أن اتساع اختصاصات البلديات تتأثر بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة، فإن ذلك يمكن أن يفسر لحد ما طبيعة ونوعية الاختصاصات الموكلة لها¹.

الفرع الثاني: التوفير المتلائم للموارد المالية لكل مهام جديدة.

اشتراط المشرع على الدولة بأن توفر للبلديات الموارد المالية الضرورية، قبل قيامها بتحويل أية مهام وأعباء جديدة، وهذا حرصا منه على تجنبها أعباء إضافية قد تثقل كاهلها، وهذا ما نصت عليه المادة 04 فقرة 2 من القانون رقم 11-10 السالف الذكر على أنه :

" يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة "

كما ترتبط الملائمة بين الاختصاصات والموارد المالية للبلديات بعدم تكليفها بنفقات لا تدخل ضمن اختصاصاتها²، وبالتالي في إعطاء الدولة للبلديات صلاحيات شبه عامة، دون إلحاق ذلك بموارد مالية لازمة يجعلها في وضعية جمود، ويصبح اضطلاعها بهذه الصلاحيات غير ممكن، نتيجة لعدم توفرها على الوسائل التي تمكنها من ذلك، فتحويل الاختصاص دون تحويل الوسائل اللازمة لممارسته، يعني الاكتفاء بالمفهوم الصوري للمركزية الإدارية³.

كما أن إعطاء الدولة للبلديات صلاحيات شبه عامة، أدى إلى حدوث آثار انعكست سلبا في أدائها لمهامها الكثيرة والمختلفة إذ أصبح قيامها بصلاحياتها ومهامها غير ممكن نظرا لعدم توفرها على الوسائل التي تمكنها من ذلك⁴، وبدون أن ننسى أن أغلب بلديات الوطن عاجزة ماليا عن أداء وظائفها واحتياجات مواطنيها، فالملائمة بين الاختصاصات الموكلة للبلديات، ومواردها المالية أصبحت اليوم أكثر من ضرورية، لذلك فإن نجاح البلديات في إنجاز ذلك، هو بمثابة

1 - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، 2004، ص 82.

2- مصطفى درويش، المرجع السابق، ص 97.

3- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية 1986، ص 189.

4- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2009، ص 147.

تحدي كبير لها، خاصة وأنها تجد صعوبات كبيرة في القيام بالاختصاصات المسندة لها في ظل محدودية مواردها المالية.

المطلب الثاني: إعادة الاعتبار لموارد البلدية.

بالرغم من أن موارد البلديات كثيرة ومختلفة، إلا أنها لا تلقى الاهتمام الكافي لتحصيلها على أكمل وجه، أي أنها غير مأخوذة بعين الاعتبار من طرف مصالح البلديات بالرغم من أهميتها الكبيرة في تمويل ميزانيتها¹ إذ نجد موارد جبائية وموارد غير جبائية متمثلة في عدة رسوم كالرسوم على النشاط المهني والرسوم على القيمة المضافة، بالإضافة إلى موارد غير جبائية كمداخل أملاكها.

فمن خلال هذه الموارد المالية يمكن للبلدية أن تغطي كل النفقات المعهودة إليها² ودون أن ننسى الموارد البشرية التي تعد المحور الرئيسي في إدارة هذه البلديات، ولا يمكن للبلديات أن تحقق إستقلاليتها المالية إلا من خلال إستغلالها لهذه الموارد المتاحة لها، إذ بواسطتها يمكن للبلديات أن تستغني عن القروض والاعانات المقدمة من الدولة ولا يتأتى لها ذلك إلا من خلال أخذها بعين الاعتبار لمواردها المالية³ وعليه سنتناول الموارد المالية في فرع أول والموارد البشرية نتطرق إليها في فرع ثان.

الفرع الأول : إعادة الاعتبار للموارد المالية .

إن التمويل الذاتي هو أفضل وسيلة لممارسة البلدية لاختصاصاتها وذلك لما يحققه لها من حرية المبادرة واستقرار القرار وسرعة التدخل⁴.

حيث أصبح تدعيم وسائل تمويل البلديات ضرورة حتمية بالنسبة إليها، حيث لا يمكن للبلدية أن تقوم بالمهام والأعباء المحلية دون توفرها على وسائل مالية كافية ومنتظمة المداخيل والتحصيل، فبقاء الموارد المالية على وصفها الحالي من شأنه أن يزيد في تعقيد المشاكل المحلية للبلدية والناجمة عن ضعف التمويل المحلي، كما أن تدعيم ثروات وأملاك البلدية من شأنه أن

1- الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسير، دار القصة للنشر، 2003، ص68.

2 - رابح غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص52.

3 - أمير يحيوي، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية، دار هومة، 2004، ص100.

4 - بوحميذة عطاء الله، المرجع السابق، ص67.

يقدم نتائج في مستوى الامكانيات الحقيقية التي تتمتع بها ولدراسة هذا الفرع فضلنا تقسيمه إلى جزئين أساسيين: ¹

أولا : تثمين الموارد الجبائية .

إن الجباية المحلية لها دور في السياسة الاقتصادية والمالية للدولة وتعتبر محورا لكل سياسة تنموية محلية وأساسا للنهوض بمقومات اللامركزية، وهو ما يبرر الاعتماد الكبير للبلدية في تمويل نفقاتها على الموارد الجبائية، إلا أن هذه الأخيرة تبقى غير كافية لمواجهة النفقات الكثيرة للبلديات ولزيادة العائدات الجبائية، لا بد من العمل على تحسين مداخل الضرائب المحلية، الأمر الذي يتطلب تحكما جيدا في التحصيل والوعاء الضريبي.

وتتجه الاصلاحات الضريبية الحديثة إلى جعل النظام الضريبي أكثر استقرارا، وتوسيع الأوعية الضريبية وتخفيض معدلات الضرائب، حيث أن إقتصار تثمين الموارد الجبائية على مراجعة نسب الضرائب والرسوم لن يحقق النتائج المرجوة، بل يجب القيام بمراجعة شاملة للمنظومة الجبائية لتحقيق نتائج أفضل ونجاعة أكبر، ولا يمكن تجسيد ذلك إلا من خلال إشراك البلديات في تحديد نسب الضرائب التي تعود لها.

كما أن توزيع الضرائب والرسوم من جانب واحد، يضر بالمالية المحلية نظرا لتفاوت نسب الثراء من منطقة لأخرى وعدم المساواة في توزيع الثروات الوطنية، خاصة أن ميزانية البلديات تعتمد بالأساس على الموارد الجبائية، كما أن تحويل الضرائب والرسوم المحلية، يساهم بشكل أساسي في تدعيم مواردها المالية، وذلك إذا صاحب هذا التحويل إعادة النظر في التوزيع نظرا لاختلاف النشاطات المحلية والوعاء الضريبي من بلدية لأخرى ².

ثانيا: تدعيم الثروات والأموال المحلية .

أصبحت البلديات تعتمد على موارد الأملاك ذات الطابع المحلي لتدعيم استقلالها المالي وكضمانة فعلية للابتعاد عن الموارد التي تأتي من الإعانات التي توجه أغلبها للتجهيزات والهيكل القاعدية غير المنتجة للثروة، فكلما زادت القدرة المالية الذاتية للجماعات المحلية، كلما قل اعتمادها على إعانات الدولة .

1 - الشريف رحمانى، المرجع نفسه، ص135.

2- محمد عبدوا بودربالة، الاصلاح الضريبي، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان، 2003، ص107.

ولهذا أصبحت البلديات وأمام ضعف مواردها مجبرة على تثمين أملاكها ومواردها والاعتماد على الموارد ذات الطابع المحلي وجعلها مصدر دخل مستقر، والمقصود بتثمين الضرائب الرفع من مردوديتها وليس الرفع من معدلاتها، وذلك لأن الضريبة تقتل الضريبة¹، ويكون تدعيم الثروات والأملاك المحلية عن طريق :

أ- تحسين موارد الأملاك المحلية:

تساهم الأملاك المحلية في توفير موارد مالية مستقرة للجماعات المحلية، فهي بمثابة وسيلة مهمة لتنمية الموارد المالية الذاتية، إلى جانب الضرائب والرسوم، فكلما ازداد حجم أملاك البلديات وتنوعت أصنافها ومصادرها، كلما أمكن استغلال ذلك في الاستثمارات المحلية، وتحديث البنية التحتية والمرافق العمومية المحلية².

ولتحسين موارد أملاك البلديات يتعين إعادة تثمين المجالات التالية :

1- إعادة تثمين الأملاك المحلية:

بما أن موارد الأملاك المحلية تتميز بضعف مردوديتها، وجب إعادة تثمينها من خلال مراجعة القوانين والعمليات المتكيفة في نمط تسييرها، فالبلديات تتوفر على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة، يمكن أن تشكل مقدارا معتبرا لتمويلها، إذا تم فعلا استغلالها بشكل أفضل وإدراكا من المشرع لأهمية موارد الأملاك، نص في المادة 163 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية بأنه:

" يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية"

كما أن تثمين ممتلكات البلدية، من شأنه أن يساهم في تحقيق توازن أفضل في ميزانيتها، وبالتالي يحد من العجز المزمّن الذي تعاني منه البلديات، خاصة مع الإمكانيات الكبيرة التي تتمتع بها، والقابلية للتطور لا سيما في المجالات التالية³ :

- الأملاك العقارية.

- ترقية الأنشطة المحلية.

1- بدوا شعيب، موقع الجباية المحلية من المالية المحلية وكيفية استغلالها لمواجهة العجز المالي، مذكرة تربص السنة الرابعة، المدرسة الوطنية للإدارة، سنة 2000، الدفعة 34، ص 30.

2- زيد الخير الميلود، رمضاني لعلا، المرجع السابق، ص 06.

3- أحمد سريقي، وسائل تدخل الجماعات المحلية لتنفيذ برنامجها التنموي، الملتقى الوطني الرابع حول تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها"، الملتقى الوطني المنعقد يومي 10 و 11 مارس 2010، جامعة يحي فارس بالمدينة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، ص 3.

- تنظيم التسيير الحضري.

- برامج انجاز مئة محل مهني بلدي.

2- ترقية التعاون المشترك بين البلديات :

يسمح التعاون المشترك بتقوية العلاقة بين البلديات وتطوير الإدارة المحلية والنهوض بالتنمية المحلية وتكريس الشفافية في التسيير، وتدعيم القدرات التخطيطية والتنفيذية للإطارات المحلية، من خلال تبادل الخبرات التي تتشكل عن طريق العمل المشترك.

كما تناول القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، في المادة 215 منه التعاون المشترك بين البلديات بقولها: "يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر، أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لإقليمها و/أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين والتنظيمات، ويسمح التعاون المشترك بين البلديات بتعاقد وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة".

وأضافت المادة 217 من نفس القانون الإطار العام لهذا التعاون، وذلك بنصها :
"يقوم التعاون المشترك بين البلديات بترقية فضاء الشراكة والتضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات".

ان أول ما يلاحظ على هاتين المادتين، أن المشرع لم يمنح الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، للمؤسسات أو المصالح العمومية المشتركة، التي يتم إنشاؤها في إطار التعاون المشترك بين البلديات خلافا لما كان عليه الأمر في التشريع الملغى¹.

وهذا بالإضافة إلى التقليل من مجال التعاون المشترك بين البلديات وتحديد نطاق التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها، أو تسيير مرافق عمومية جوارية، وكان بإمكان المشرع جعل هذا التعاون يشمل كل المصالح ذات النفع المشترك بينهما.

أما بالنسبة للأساس القانوني للأعمال المنجزة في إطار التعاون المشترك بين البلديات، فقد نصت عليه المادة 1/216 من القانون رقم 10-11 السالف الذكر، بأنه :

" تتجز الأعمال المسجلة في إطار التعاون المشترك ما بين البلديات بموجب اتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات "

1 - أنظر المادة 1 من القانون الملغى رقم 90 - 08 المتعلق بالبلدية.

كما أكد المشرع على أن المجلس الشعبي البلدي لا بد أن يدير برامجه في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، على أن يتولى بنفسه اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية¹، خلافا لما كان عليه القانون رقم 08-90 الملغى أو المرسوم رقم 81-380 المؤرخ في 26-12-1981 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية²، حيث كان دورها يقتصر على مجرد تقديم الاقتراحات .

ب- تشجيع الاستثمار المحلي:

يعد الاستثمار المحلي من أهم دعائم التنمية المحلية، لذلك يتعين على الجماعات المحلية الاهتمام أكثر بتدعيم وترقية الاستثمار في إطار سياسة تنمية شاملة³ .
وتكمن أهمية الاستثمار المحلي في أنه يؤدي إلى تراكم الثروات، وخلق المزيد من حب العمل، ويؤدي كذلك إلى الرفع من مردودية الموارد الجبائية المخصصة للبلديات، مما ينعكس بشكل إيجابي على مواردها المالية، وهو ما سيتم تناوله في العناصر التالية:

1- تدعيم الاستثمار في البلديات ذات الموارد المحدودة :

إن التركيز على زيادة حجم ومردودية الموارد المالية المحلية سيحل وحده مشكل نقص هذه الموارد، في ظل غياب استثمارات محلية منتجة للموارد المالية، خاصة أمام محدودية الأوعية الجبائية للبلديات، نتيجة التفاوت الكبير في الإمكانيات الاقتصادية، وان تتبع مسار التنمية في جميع مجالات البلدية، يؤكد على أن التركيز كان بالدرجة الأولى على المناطق الحضرية الكبرى على حساب غيرها من المناطق⁴ .

لهذا أولت الدولة في العشرية الماضية اهتماما كبيرا بالاستثمار المحلي، إدراكا منها لدور البلديات في الدفع بالتنمية في مختلف المجالات، حيث أطلقت الدولة عددا من المشاريع التنموية أهمها برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2004 وبرنامج دعم النمو 2005-2009، حيث جعلت من الإحتياجات التنموية للبلديات منطلقا في تنفيذ هذه البرامج⁵ .

1 - المادة 107 من القانون رقم 11 - 10 .

2- حمدي رشيد، المرجع السابق، ص99.

3- سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2009، ص296.

4- سعاد طيبي،، المرجع نفسه، ص298.

5 - سعاد طيبي، المرجع السابق، ص 25.

وانطلاقا من التجارب التنموية السابقة، أدركت الدولة مدى ضرورة ربط حاجات السكان ومتطلبات التنمية المحلية، بإيجاد أقطاب تنموية قادرة على الدفع بالنمو الاقتصادي وتحسين الوضع الاجتماعي للمواطن وترقية الاستثمار المحلي عن طريق الاهتمام بإنجاز الهياكل والمنشآت القاعدية، من أجل جذب أكبر قدر من الاستثمارات الوطنية وحتى الدولية، فعالبا ما يتحجج المستثمرون الخواص والأجانب بضعف التجهيزات والمرافق الأساسية.¹

هذا بالإضافة إلى برمجة إنجاز المشاريع الاستثمارية، وفقا لأولويات تراعي الفوارق المعتبرة في توزيع الثروات عبر مختلف أقاليم البلاد، مع مراعاة الخصوصيات الطبيعية والاقتصادية لكل هذه الأقاليم، وهذا في إطار تفعيل التعاون والتضامن المحلي وفق ما نص عليه قانون البلدية .

2- تشجيع المؤسسات المالية على الاستثمار المحلي:

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

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

ويتم الاقتراض في مرحلة أولى لعدم توفر الموارد المالية الذاتية اللازمة، ثم في مرحلة ثانية وخاصة عند استهلاك القرض، لا بد من إيجاد الموارد المالية الكافية لتسديد أصل القرض وفوائده، لذلك لا بد من حسن سير عملية الاقتراض، مما يسمح للبلديات بتجنب المخاطر التي يمكن أن يسببها التسابق المفرط إلى تمويل التجهيزات، أو الرغبة في إنجاز مرافق عملاقة مكلفة جدا.²

1 - مالك عليان، الدعوى الضريبية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2011، ص 295.

2 - سعاد طيبي، المرجع السابق، ص 302.

وعليه فإن التحليل المالي، يصبح في هذا المجال أكثر من ضروري، حيث يتعين على المؤسسات المالية والمشاركين الماليين للبلديات، أن يوفروا نظاما للتحليل المالي الذي يعتمد أساسا على تحليل سابق ومستقل للوضع المالية للبلديات، انطلاقا من عدة مؤشرات مثل مؤشر المديونية بالنسبة للفرد، أو معيار تطور النفقات المالية بالنسبة للجماعات المحلية¹.

3- تفعيل آليات الاستثمار المحلي:

نتيجة للعراقيل التي واجهت المستثمرين في ظل المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 5-10-1993 المتعلق بترقية الاستثمار، والمتمثلة أساسا في العراقيل الإدارية والمالية والعقارية، وتداخل الصلاحيات بين الوكالة APSI، ومركزية اتخاذ القرارات وعدم وجود الانسجام بين الهيئات المكلفة بتشجيع وترقية الاستثمار²، جاء الأمر رقم 03-01 المؤرخ في 20-08-2001 المتعلق بتطوير الاستثمار، لتجاوز هذه العراقيل وتطوير الاستثمار.

ومن التدابير الجديدة التي جاء بها الأمر رقم 03-01 إنشاء المجلس الوطني للاستثمار، وذلك لتخفيف العبء عن الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار ANDI التي عوضت وكالة APSI، حيث كان هذا المجلس يفصل في الامتيازات الممنوحة للمستثمرين وتحديد المناطق التي يمكن أن تستفيد من النظام الاستثنائي، وذلك باقتراح تدابير تحفيزية للاستثمارات، كتقليص مدة الرد على ملفات المستثمرين من ستين يوما كأجل أقصى، ابتداء من تاريخ طلب الامتياز إلى 30 يوما فقط³.

وعلى خلاف المرسوم التشريعي رقم 93-12 السالف الذكر، الذي منح امتيازات وضمانات معتبرة للمستثمرين، فقد منح الأمر رقم 01 - 03 إعفاءات جبائية للمستثمرين ومنها أنه بعد أن يتم معاينة إنطلاق الاستغلال، يستفيد المستثمرون من إعفاء لمدة 10 سنوات من النشاط الفعلي من الضريبة على أرباح الشركات، والضريبة على الدخل الإجمالي، وكذلك من كل من الدفع الجزافي والرسم على النشاط المهني، والرسم العقاري على الملكيات العقارية التي تدخل في إطار الاستثمار⁴.

1 - رايح غضبان، المرجع السابق، ص 93.

2 حمدي رشيد، المرجع السابق، ص 102.

3 - المادة 07 من الأمر 03-01.

4 - المادة 19 من الأمر رقم 03-01.

كما يتعين معاملة الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الأجانب بنفس معاملة الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الجزائريين في مجال الحقوق والواجبات المتعلقة بالاستثمار¹.

الفرع الثاني: إعادة الاعتبار للموارد البشرية.

إن التقسيم الإقليمي لسنة 1984 ضاعف عدد البلديات مما استلزم زيادة عدد الموظفين، غير أن إنشاء جماعات محلية جديدة تمت عشية الأزمة المالية لسنة 1986 أي عند تدهور أسعار المحروقات، الأمر الذي نتج عنه تخفيضات في الموارد المالية، وصعوبات في سياسة التوظيف². وفي إطار المناخ الاقتصادي الجديد للبلاد، فإنه يجب أن تلقى الإطار الإداري إهتماما خاصا من طرف الدولة والجماعات المحلية، لاسيما أن قيمة المؤسسات تقاس بقيمة الرجال الذين يسيرونها³، وبناء على هذا فإن البلدية مطالبة بالاعتناء بكيفيات وأساليب التوظيف والتكفل بالتكوين، وعصرنة الوسائل المادية والتقنية اللازمة لتأهيل الموظفين. ولدراسة هذا الفرع اعتمدنا تقسيمه إلى عنصرين أساسيين :

نتطرق في العنصر الأول إلى كيفية تكوين ورسكلة إطارات البلدية، أما العنصر الثاني نتناول فيه عصرنة الوسائل المادية والتقنية .

أولا : تكوين ورسكلة إطارات البلدية.

الملفت للانتباه بالنسبة للبلديات في إطار التكوين، أنه رغم كون قانون البلدية لسنة 1990 قد نص على حق عمال المصالح والمؤسسات البلدية في التكوين⁴، إلا أنه وفي الواقع التطبيقي ظهر عكس ذلك.

ولهذا ينبغي تنفيذ برنامج للتكوين، وتحسين المستوى، يتم إعداده وفقا لمنهجية عقلانية تتمحور حول تقديم الحاجات وعلى قائمة مكيفة حسب مقتضيات اقتصاد السوق.

إن حسن نية الأعوان غير كافية، بل تحتاج البلديات إلى كفاءات بشرية، إذ يعتبر تأهيل المستخدمين شرطا حتميا، لتحسين أداء الهيئات المحلية⁵.

1 - المادة 14 من الأمر رقم 01 - 03.

2 - محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1995، ص 68 و69.

3 - محمد أمين بوسماح، المرجع نفسه، ص 67.

4 - أنظر المادة 13 من القانون رقم 90-08 الملغى.

5 - حمدي رشيد، المرجع السابق، ص 103.

وفي نفس الإطار أظهرت دراسة قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، حول تأطير الولاية والدائرة والبلدية سنة 2008، أن نسبة الذين لا يعرفون القراءة والكتابة على مستوى هذه الأخيرة يمثل 38.99%، حيث أن نسبة الموظفين ذوي المستوى الابتدائي يصل إلى 26.86% بينما لا يتعدى نسبة الموظفين ذوي مستوى اللسانس 1.58%¹.

بل أكثر من ذلك، حيث تؤكد مرة أخرى نفس الدراسة السابقة الذكر، أن الموظفين الذين لا يتوفرون على مستوى تأهيلي داخل الجماعات المحلية وصل خلال سنة 2009 إلى نسبة 37.49% وذوي المستوى الابتدائي إلى نسبة 27.54% ومستوى التعليم المتوسط إلى 17.71%². وفي نفس الإطار ينبغي أن يشمل التكوين كل فئات الموظفين، سواء تعلق الأمر بفئة الإطارات أو فئة أعوان الإقتان والتنفيذ، فبالنسبة لفئة الإطارات ينبغي أن يعطى لهم التكوين اللازم سواء، كان طويل الأمد أكثر من سنة أو تكوين من أجل الإقتان، أو من أجل الرسكلة التي تمتد على مدى أسابيع أو حتى شهور وذلك وفقا للبرامج المسطرة.

إضافة للتكوين، ينبغي أن يكون هنالك تنظيم، فكل عملية تكوين مآلها الفشل إذا لم تدعم بنظام محفز، أما فئة أعوان الإقتان والتنفيذ فعادة ما تتكفل بهم وزارة الداخلية وذلك عن طريق مراكز التكوين الإداري³.

وفيما يخص مؤسسة التكوين، فالمجهودات المبذولة في هذا الإطار تمحورت في إنشاء قواعد وهياكل لهذا الغرض كمرافق التكوين والملاحق التكوينية الأخرى، إلى جانب المؤسسات المتخصصة كالمدرسة الوطنية للإدارة التي تبقى المدرسة الوحيدة المتخصصة بعد توقف المدارس الوطنية الأخرى عن النشاط، حيث تختص هذه المدرسة في تكوين الإطارات المحلية من خلال فرع "إدارة محلية".

ثانيا - عصرنه الوسائل المادية والتقنية:

إن الإدارة المحلية في حاجة إلى إعادة تنظيم نفسها للإطلاع بمهامها الجديدة، وذلك بإيجاد ميكانيزمات حديثة تتماشى ومقتضيات الإدارة العصرية⁴.

1 - المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، دراسة حول تأطير الولاية والدائرة والبلدية، جولية، 2010، ص 28.

2 - المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، المرجع نفسه، ص 28.

3 - حمدي رشيد، المرجع السابق، ص 104.

4 - السعيد مقدم، واقع ومقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد الثالث العدد الثاني، 1993، ص 15.

وفي هذا الإطار، يعتبر الإعلام الآلي ضرورة أساسية في حياة المؤسسات مهما كان نوعها بل يتعدى الأمر ذلك، إذا أصبح مقياساً ومؤشراً لدرجة التحضر والتطور، والإعلام الآلي باعتباره العمود الفقري للإدارة، فهو يخضع لتطورات هامة في حد ذاته، مما يجعله يساير حاجيات الإدارة وبالتالي تحسين الخدمات وتلبية حاجيات الموظفين.

وعلى هذا الأساس، وإدراكاً للأهمية البالغة لهذا العنصر، شرعت الدولة في القيام بعدة عمليات على مستوى إمداد وتوفير الوسائل المادية الكفيلة بتحسين سير الإدارة وتكوين الأطر في ميادين الإعلام الآلي، ويبقى فقط تعميم فائدة هذا الجهاز على كل بلديات الوطن دون تمييز¹. ومن خلال ما سبق ذكره، يمكن القول أن الوسائل الخاصة بالبلديات تنسم بالضعف، لعدم كفاية مواردها المالية، ولانعدام وسائل الدخل الاقتصادي، بالإضافة إلى ضعف المستوى التأهيلي للموظفين، كلها عوامل ساهمت في تردي الوضع التنموي بالبلدية².

1 - رشيد حمدي، المرجع السابق، ص 105.

2 - السعيد مقدم، المرجع نفسه، ص 15.

المبحث الثالث: الجباية المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية .

إن البلديات لا يمكن لها الاضطلاع بشكل طبيعي بالمكانة والدور المحددين لها على ضوء الحالة الراهنة لماليتها، سواء بسبب النقص في ترشيد استعمال وسائلها أو بسبب تنظيم وتوزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي للدولة، ومن ثم يصبح التكفل وإعادة التنظيم أمرا حتميا لمواجهة هذه العوامل .

كما أنها تخضع في تصرفاتها المالية لمختلف أنواع الرقابة السابقة واللاحقة، وهو ما يبين المركزية الكبيرة الممارسة عليها، ومن ثم وجب تفعيلها بجعلها رقابة ترمي إلى تحرير المبادرات وليس لعرقلة التسيير المحلي، وإعطاء دور أكبر للهيئات اللامركزية في تسيير المالية المحلية .

وعلى هذا الأساس اعتمدنا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين:

نتناول في المطلب الأول إعادة النظر في النظام الجبائي والتسيير المالي الحالي، أما في المطلب الثاني نتطرق فيه إلى تجسيد اللامركزية، أما في المطلب الثالث نتناول رقابة الأجهزة والهيئات المالية.

المطلب الأول: ضرورة إعادة النظر في النظام الجبائي والتسيير المالي الحالي.

إن المنظومة الجبائية الحالية معقدة، إذ تصب فيها كل من الضرائب المحلية وضرائب الدولة المركزية، مما يعيب الجباية المحلية، وبالتالي ينجم عنها نظام جبائي مختلط تتعايش فيه جباية محلية وجباية وطنية يعاد توزيعها على الميزانيات المحلية¹ .

وعليه فإن الحل المقترح للقضاء على تعقيد المنظومة الجبائية المحلية، لا يكمن في التعديلات السطحية، بل في إستراتيجية شاملة وموضوعية، بحيث يجب إعادة النظر فيها، ويتسنى ذلك بمراجعة النظام الجبائي الحالي .

يرى العديد من الفقهاء وعلى رأسهم آدم سميث Adam Smith، أنه حتى يكون النظام الجبائي فعال، يجب أن يتميز بالمرونة والعدل والبساطة²، وأن أي ابتعاد عن هذه المبادئ يؤدي حتما إلى منظومة جبائية ضعيفة وقليلة المردودية.

1 - ناصر مراد، الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992-2003، منشورات بغدادية، 2003، ص 84.
2 - حبيبة دريس، عوامل نقص المردودية الجبائية، مذكرة شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000، ص 82.

وفي نفس هذا الإطار، عرفت الجباية المحلية في فرنسا أزمة كبيرة مست الخاضعين أو المكلفين بدفع الضريبة من جهة، والجماعات المحلية التي تحصلها والدولة التي تسيورها من جهة أخرى¹ كما عرفت الجزائر بدورها ومنذ الاستقلال جباية معقدة وغير منتجة، انعكست آثارها على ماليتها المحلية بشكل كبير .

لقد سبق لنا وأن أبرزنا أهم الإختلالات التي يعاني منها النظام الجبائي الحالي والآثار السلبية المترتبة عنها، والمؤدية إلى تفاقم العجز المالي، وعليه نرى أنه من المستحسن القيام ببعض الإجراءات لمحاربة هذه الوضعية، وهذا ما سنتطرق له من خلال العنصرين التاليين .

نتناول في العنصر الأول إشراك البلدية في الجباية المحلية، أما الثاني نتطرق فيه إلى الابتعاد عن التوزيع التمييزي لمنتوج الضرائب.

الفرع الأول: إشراك البلدية في الجباية المحلية.

لقد أصبحت السلطة التشريعية عائقا أمام الاعتراف بالسلطة الجبائية الحقيقية للبلديات، وهذا بسبب الصلاحيات المعترف بها للمشرع لتحديث القواعد المتعلقة بالضريبة، إذ ليس للبلدية سلطة إنشاء ضرائب محلية غير محددة في القانون، فإنشء الضريبة من اختصاص الدولة دون غيرها² . إذ أن النظام الجبائي يقوم على مبدأ "عدم استقلالية الضريبة"، ذلك أن غرض الضريبة هو مسألة وطنية تختص بها الدولة، أما المجالس المحلية فتقتصر سلطتها على تقدير المبلغ الإجمالي المتوقع لأساس الضريبة المحلية³ .

كما اتضح من الممارسة العملية وكنتيجة للطبيعة المركزية للنظام الجبائي وآثارها السلبية على المالية المحلية، ضرورة إشراك البلديات في تحديد نسب الضرائب، لأنها الأكثر علما بالخصائص المحلية، لذلك يتعين أن تسند للبلديات مسؤولية التصويت على معدلات فرض الرسوم المحلية الرسم على النشاط المهني، رسم التطهير، الرسم على السكن، الرسم على الذبح في حدود المقادير المحددة بموجب القانون⁴ .

1 - كيراد خيراني، الجباية المحلية في الجزائر، مذكرة نهاية الدراسة لنيل الدراسات العليا في المالية، المعهد الوطني للمالية القليعة، 1996، ص 34.

2 - كيراد خيراني، المرجع السابق، ص 33.

3 - براج محمد، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2005، ص 19.

4 - رابح غضبان، المرجع السابق، ص 28.

وفي هذا الإطار، ظهرت عدة أبحاث متخصصة تختص بتطوير الضرائب المحلية، مع منع أي اشتراك في توزيع منتج الضريبة بين الدولة والجماعات المحلية وتقتصر هذه الدراسات¹ :
 أ . أن يحول ناتج الرسم على القيمة المضافة TVA بكامله لصالح البلدية.
 ب . وفي مقابل الفكرة الأولى رفع قيمة الرسم على النشاط المهني من 4 % إلى 12.55%² .
 وحتى تستطيع الإدارة الجبائية تفادي انخفاض الرسم على القيمة المضافة T، V، A، تتصح هذه الدراسة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتجنب ارتفاع العبء الجبائي، نتيجة لارتفاع الرسم على النشاط المهني T، A، P المقترح.

وزيادة على ذلك فإنه تم تأييد التوجه الذي يرى أنه على الدولة أن تتنازل عن بعض الضرائب ذات الطابع المحلي للبلديات، كما هو الحال بالنسبة للضريبة على الرواتب والأجور³، حيث تصبح هذه الضريبة سهلة التحديد، بحيث يمكن تحويلها لصالح البلديات دون أي صعوبة تذكر .
 وعليه فإنه لا يكون للسلطة الجبائية للبلديات أي معنى، إذا لم تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل فئة من البلديات بلدية ريفية، حضرية، جديدة، قديمة وكذا القدرة الشرائية للمواطنين، وهذا حتى لا تلقى الضريبة الرفض منهم.

الفرع الثاني : الابتعاد عن التوزيع التمييزي لمنتج الضرائب .

إن مشكل عدم المساواة في الموارد بين الجماعات المحلية، يطرح بحدّة وخاصة بالنسبة للمجهورات، المطلوب من البلديات بذلها في مجال إنجاز التجهيزات الجماعية، كما أن البلديات التي توجد بها نشاطات صناعية وتجارية، تكون أكثر انتفاعا، كما تكون أكثر حظا البلديات التي يتواجد بها المكلفون بالضرائب نظرا لوجود مدا خيل مرتفعة .

غير أن عبء الديون يرغب البلديات على رفع نسب الضرائب بشكل محسوس، وبذلك تكون البلديات الفقيرة في حلقة مفرغة، حيث تضطر إما إلى رفع نسب الضرائب بشكل مرهق وإما أن تكون عاجزة عن الاستثمار⁴.

1 - تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، سنة 2000، ص 18.
 2 - المادة 06 من قانون رقم 12-01، المؤرخ في 2001/07/19، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001 صادر في الجريدة الرسمية، العدد 38 بتاريخ 2001/07/21.
 3 - حبيبة دريس، المرجع السابق، ص 89.
 4 - حميد بوزيدة، التقنيات الجبائية، ديوان المطبوعات الجامعية 2010، ص 150.

والملفت للانتباه هو أن بلديات ولاية الجزائر، قد استفادت من مبالغ مهمة جدا من خلال منتج الدفع الجزافي، المقدر بـ: 30% وهذا لكون الوزارات والمؤسسات الكبرى، تقع مقراتها المركزية على مستوى بلديات ولاية الجزائر، ويخضع للدفع الجزافي الأشخاص الطبيعيون والمعنويون والهيئات المقيمة في الجزائر وتمارس نشاطها فيها، وتدفع مرتبات وأجور وتعويضات ومعاشات وريوع عمرية وعلاوات، بما في ذلك الامتيازات العينية، ويبقى الدفع الجزافي على الدوام على عاتق المستخدم، ويحسب بتطبيق معدل نسبي، دون الأخذ بعين الاعتبار لوضعية كل أجير¹ وللتقليل من التفاوت في القدرات الجبائية للبلديات، نعتقد أنه من الضروري مساعدة البلديات على تطوير وسائلها، قصد تحسين مستوى تحصيل الضرائب ومحاربة الغش والتهرب الجبائين، وبالتالي زيادة مواردها المالية وتشجيع البلديات على المشاركة في رأسمال المؤسسات والشركات الجديدة².

المطلب الثاني : تحسين تحصيل الموارد الجبائية

إن من أهم أسباب ضعف الموارد الجبائية للبلديات، هو عدم قدرتها على تحصيل الضرائب والرسوم، وذلك نظرا للتهرب الضريبي ونقص الكفاءة، بالإضافة إلى وجود ثغرات في التشريع الضريبي، فكل هذه العوامل قلصت من الفعالية الجبائية للتمويل المحلي³.

ويعد التهرب الضريبي من العوامل الأساسية في خفض العائد الجبائي المحلي، وبالتالي التخفيض من قدرة البلديات على أداء مهامها وهو الأمر الذي يتطلب ضرورة الإسراع في مكافحة وإيجاد حلول له، فمكافحة التهرب الجبائي يعد عاملا أساسيا في دعم العدالة الجبائية ودعم الموارد المالية، من خلال تفعيل آليات الرقابة وفرض عقوبات صارمة على التهرب الجبائي، الأمر الذي من شأنه التقليل من استفحال هذه الظاهرة، أو على الأقل الحد من خطورتها، ذلك أن معرفة الأسباب التي تؤدي إلى التهرب الجبائي، تبقى غير كافية، في ظل غياب التحرك الصارم للإدارة الجبائية للحد من هذه الظاهرة⁴.

1- المادة 1/108 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

2- رضا خلاصي، النظام الجبائي الجزائري الحديث، دار هومه، الجزء الأول، ص116.

3- خالد الخطيب، التهرب الضريبي، مجلة دمشق، كلية الاقتصاد، المجلة 16، العدد الثاني، 2000، ص170.

4- ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة، الجزائر، ص35.

وللحد من هذه الظاهرة يجب إتباع إجراءات كفيلة بردعها، والتي سنتناولها في جزئين اثنين، نتناول تدعيم الرقابة على تصريحات المعنيين بأداء الضريبة في جزء أول، ثم نتطرق إلى فرض عقوبات صارمة على التهرب الضريبي في جزء ثان.

الفرع الأول: تدعيم الرقابة على تصريحات المعنيين بأداء الضريبة.

إن التصريح هو العملية الأساسية التي تحدد وفقا لها قيمة المبلغ الواجب تسديده، ومن خلاله يتم التهرب جبائيا، باعتباره أحسن وسيلة لذلك، وخاصة إذا تعلق الأمر بقيمة الممتلكات خاصة منها العقارية وكذا مقدار الائتمان، وهذه الظاهرة ما زالت مستفحلة رغم الإجراءات التي قامت بها الإدارة المركزية في هذا الاتجاه، والمتمثلة أساسا في التخفيضات الهامة التي جاءت بها بعض قوانين المالية ومنها على سبيل المثال ما قد نص عليه قانون المالية لسنة 2000¹ :

- تخفيض نسبة ضريبة الشهر العقاري من 2 % إلى 1 %.
 - تخفيض حقوق نقل الملكية الخاصة من 8 % إلى 5 % .
 - تخفيض حقوق عقود نقل الملكية بالنسبة للعقارات الموجودة بالدول الأجنبية من 5% إلى 3 %.
- وفي هذا الإطار أصبح من الضروري تفعيل دور الرقابة، وذلك عن طريق تدعيم مصالح الضرائب بالوسائل الحديثة والإطارات اللازمة، وكذا إعطاء صلاحيات محلية في ميدان الرقابة، أي على مستوى البلدية نفسها، كونها أدرى بقيمة المعاملات التجارية التي تتم على إقليمها، كما يمكن تقسيم الإقليم إلى مراكز تجارية مختلفة من حيث قوة النشاط وتحديد قيمة نظرية دنيا لرقم الأعمال الخاصة بكل منطقة².

كما تعتبر الرقابة الجبائية من أهم الوسائل الناجعة لمكافحة التهرب الضريبي، بحيث يمكن بواسطتها وضع حد لظاهرة التهرب الضريبي وهي من اختصاص الإدارة الجبائية، كما أن للرقابة الجبائية أشكالا وطرقا عديدة يتوجب استعمالها في الوقت المناسب³، ومن أشكال هذه الرقابة نجد:

ح- الرقابة في عين المكان: تتم هذه الرقابة خارج مكاتب الإدارة الجبائية، على خلاف كل من الرقابة الشكلية والرقابة على الوثائق، إذ تمارس كل منهما داخل مكاتب الإدارة الجبائية.

1- القانون رقم 99-11 المؤرخ في 1999/12/23، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 80 بتاريخ 2000/12/24 المادة 06 منه.

2- حمدي رشيد، المرجع السابق، ص 97.

3 - حمدي رشيد، المرجع نفسه، ص 97.

وتمارس الرقابة في عين المكان من خلال التدخلات التي يقوم بها الأعوان المحققون، وذلك في الأمكنة التي يزاول فيها المكلفون بالضريبة لنشاطاتهم.

خ- الرقابة الشكلية : والتي تخص الأخطاء التي يرتكبها المكلفون أثناء كتابة التصريحات، كالتحقق من الهوية وعنوان المكلف بالضريبة.

ج - الرقابة على الوثائق: تتمثل في إجراء فحص نقدي وشامل على التصريحات الجبائية المكتتبة من خلال مقارنتها بالوثائق التي تحوزها الإدارة عن الوضعية الحقيقية لكل مكلف.

الفرع الثاني : فرض عقوبات على التهرب الجبائي.

تتمثل في فرض غرامات مالية على المخالفين، وقد جاءت التشريعات بعقوبات مالية كما هو الحال بالنسبة لنص المواد 113 و116 من القانون التجاري رقم 05-217 المؤرخ في 12/25/1975 المعدل والمتمم¹، والتي تنصان على أنه في حالة إثبات أن الشخص لم يسدد مستحقات للخزينة تفرض عليه غرامة قدرها 4 مرات قيمة الرسم المتهرب منه.

وللغرامة الجبائية ثلاثة صور هي كالتالي:

- الغرامة بسبب عدم التصريح السنوي.
- الغرامة بسبب التأخير في تقديم التصريح.
- الغرامة بسبب النقص في التصريح.

المطلب الثالث: تجسيد اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية.

إن التصور السليم للامركزية يهدف إلى بناء وتعزيز إطار التسيير المحلي، بالاعتماد على آليات مؤسساتية وتقنية ومالية جد محكمة تكون فيها حقوق المتدخل وواجباته منسجمة وتحظى توازناته بعناية مستمرة.

كما أن التفعيل الحقيقي للامركزية يرمي إلى إشراك المواطن في إدارة وتسيير شؤونه المحلية، انطلاقاً من كون هذه الأخيرة تساعد على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة²، هذا من جهة كما أن اللامركزية التي تتعلق بالبرامج البلدية والبرامج القطاعية تعتبر لامركزية جزئية، لأنها

1 - الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 25/12/1975 المتضمن القانون التجاري الصادر في الجريدة الرسمية، العدد رقم 101، بتاريخ 19/12/1975.

2 - علي زغود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الثانية، 1984، ص23.

تتخصر في أعمال التسيير، وتستثني بعض العمليات ذات التأثير المباشر على التنمية المحلية من جهة أخرى.

وعليه سنخصص لهذا المطلب فرعين أساسيين :

نتناول تجسيد ديمقراطية المشاركة في فرع أول، ثم نتطرق إلى إقامة برامج لا مركزية أكثر نجاعة في فرع ثان.

الفرع الأول: تجسيد ديمقراطية المشاركة .

إذا كان المشرع الجزائري قد منح اختصاصات للمجلس الشعبي البلدي، فإن هذا يدل على أنه يريد أن يخص مواطني البلديات بالمشاركة الفعلية في إدارة شؤونهم، لأنهم أعلم بها من غيرهم¹. وفي هذا الإطار نصت المادة 16 من الدستور على ما يلي: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية "².

فالنجاعة في التسيير المحلي، لا يمكن تحقيقها في إطار تسيير منغلق على نفسه لا يأخذ بعين الاعتبار إلا الجوانب التقنية البحتة، لأن تسيير الشؤون المحلية يتطلب الإصغاء إلى انشغالات السكان، فشرعية المؤسسات المحلية تتوقف في نهاية الأمر في قدرتها على تلبية حاجات مواطنيها.

وانطلاقاً من ذلك، فإن اللامركزية المحلية لا تتجسد إلا بفضل المواطنين الذين يطبقونها في الواقع اليومي المعاش³.

ويقصد بالمشاركة la participation في النظام المحلي " إسهام المواطنين بطريقة أو بأخرى، في التصميم والإشراف على تنفيذ السياسات المحلية، سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون مع المؤسسات الحكومية المركزية المحلية"⁴، فالمشاركة ترقى إلى مستوى يمكن اعتبارها فيه، بمثابة عقيدة للتنمية المحلية⁵.

1 - أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، مطبعة جريدة الوحدة، الجزائر، 1989، ص 334.

2 - تنص المادة 84 من القانون رقم 90-80 الملغى على أن: " المجلس الشعبي البلدي هو مجال التعبير المحلي وقاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ".

3 - Lahcene Seriak, décentralisation et amination des collectivités locales, ENAG Edition, année 1998, p 43.

4 - أحمد رشيد، التنمية المحلية، دار النهضة العربية، بدون طبعة، 1986، ص 42.

5 - أحمد رشيد، المرجع نفسه، ص 151.

ومن ايجابيات استشارة السكان مباشرة نجد ¹ :

أ- تكريس التشاور حول جميع العمليات التي تتعلق بمواطني البلدية، إذ يمكن تطبيق بعضها في ميدان التهيئة العمرانية والقضاء على السكن الذي لا تتوفر فيه الشروط الصحية للتنمية الاجتماعية للأحياء .

ب- تقديم حسابات عن استعمال الأموال العمومية، إذ أن شفافية الحسابات من شأنها أن تسترجع الثقة والمصادقية اللتين تعتبران من موجبات المشاركة الفعلية للمواطنين.

ج- من شأن ترقية مشاركة المجتمع أن يرسخ الحس المدني أكثر، وتمكين المواطنين من معرفة الصعوبات الواجب تحملها، وبالتالي التقليل من حدة الاستياء وتحسين التكفل بشؤونهم على مستوى الأحياء والقرى، أو على مستوى بعض الفئات الاجتماعية لاسيما فئة الشباب، وأن تبرز في الأخير بشكل أكبر روح التضامن التي يتحلى بها مجتمعنا .

د- إعادة المصالحة بين الإدارة والمرتفق من خلال ضبط إستراتيجية فعالة للحوار، تقوم بالأساس على مد قنوات اتصال ايجابي يساعد على امتصاص الضغط الاجتماعي.

وفي سياق دعم مشاركة المواطنين في التكفل بالشؤون المحلية نرى بأن للبلديات دور كبير في ذلك، إذ يتعين عليها القيام به في إطار التكفل بتسيير الشؤون المحلية وذلك في ظل احترام المهام المسندة إلى الإدارة وإلى المنتخبين ² .

وفي الأخير يمكن القول أن استشارة المواطنين بصفة دورية حول الأولويات والاختيارات الاقتصادية الكبرى من شأنها أن تساهم في بروز ديمقراطية المشاركة على مستوى البلديات، لذا يستحسن مراجعة القوانين المتعلقة بالجمعيات، وغيرها من القوانين التي تحكم الحياة العامة ³ .

الفرع الثاني : إقامة برامج تنموية لا مركزية أكثر نجاعة .

لقد سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى تجهيز الجماعات المحلية ببرامج تسمح لها بالقيام بمهامها بواسطة وسائل وإمكانيات معتبرة، إذ لا بد من تجميع مختلف الأنشطة ضمن برامج موحدة، الأمر الذي يؤدي إلى تنسيق أمثل وأفضل في برمجة المشاريع.

1 - شريف بن ناجي، العلاقة بين الإدارة ومرتفقيها في القانون الجزائري، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلة العاشرة، العدد الأول، 2000، ص189.

2 - شريف بن ناجي، المرجع نفسه، ص 192.

3- أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص381.

- إن اللامركزية التي تتعلق بالبرامج البلدية والبرامج القطاعية، تعتبر لا مركزية جزئية لانحصارها في أعمال التسيير ولأنها تستثني بعض العمليات ذات التأثير المباشر على التنمية المحلية وفي هذا الإطار ينبغي بشكل خاص¹ :
- مراجعة مجال تدخل البرامج القطاعية اللامركزية بالتحديد الدقيق لمحتوى البرامج الذي يجب أن يطابق الخدمة العمومية القاعدية التي تتكفل بالخصوصيات المحلية .
 - توضيح مسؤوليات المتدخلين في عمليات اتخاذ القرار، من خلال رد الاعتبار إلى المستوى المركزي لمهام التصور والتحليل والتقدير والتقييم والرقابة على حساب صلاحيات التسيير، التي تشكل حاليا القسط الأوفر من نشاطاتهم.
 - إنشاء هيئة جهوية استثمارية تكلف بتأطير الجماعات المحلية في مجال الدراسات الخاصة بالمقاييس، والحث على التضامن بين البلديات والولايات وتنسيق مخططات التهيئة الإقليمية وتمويلها.
 - وضع إطار مرجعي متعدد السنوات، يتمحور حول تحقيق النتائج من أجل تنفيذ السياسات القطاعية والتنمية المحلية المنبثقة عن السياسة المالية العمومية.
 - تحديد النفقات المتكررة عن برمجة المشاريع.
 - تحويل البرامج القطاعية اللامركزية والبرامج البلدية للتنمية، إلى برنامج وحيد .
- وفي الأخير نصل إلى أن للجماعات المحلية السلطة والصلاحيات في تعريف المشاريع الخاصة بها وتقييمها ومقارنتها بالموارد المالية، ثم النظر إلى مردودية المشروع من الناحية الاقتصادية ومنفعته من الناحية الاجتماعية، وذلك حسب نوعيته من حيث أنه مشروع منتج وغير منتج² .

1 - تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لسنة 2001، ص 70.

2 - يلس شاوش بشير، مبادئ المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، ص282.

خلاصة الفصل :

حتى تتمكن الجماعات المحلية من القيام بمهامها واختصاصها على أحسن وجه، فإن من حقها الاستفادة من مداخيل وإيرادات مالية تستطيع ممارسة كل وظائفها، وهذه المداخيل تتمثل في المصادر من موارد الممتلكات، إلا أن هناك مورد الجباية الذي يشكل المصدر الرئيسي في موارد الجماعات المحلية، ومع ظهور عقبات التنمية خاصة فكرة التمييز بين الضريبة المحلية وضريبة الدولة، ظلت الأساس الذي يقوم عليه النظام الجبائي وإصلاحاته .

الخاتمة

من خلال دراستنا لموضوعنا هذا والموسوم بدور الجباية المحلية في تحقيق التنمية المحلية، والذي قمنا من خلاله بإبراز مفهوم الجباية المحلية وتقسيماتها من حيث التخصيص الكلي والجزئي للجماعات المحلية والذي ضم كذلك عدة جوانب متعلقة بالضريبة التي يمكن إعتبارها مورد هام وأساسي لدى الجماعات المحلية ، إذ تساعد على تحقيق التنمية من جهة وتغطية النفقات العامة من جهة ثانية.

إن الوضعية الحالية المحلية التي تعرفها الجماعات المحلية هي وضعية متأزمة وترجع بالدرجة الأولى إلى ضعف الموارد المالية (الجبائية) ، حيث أن أغلبية الضرائب والرسوم التي تجب لفائدة الجماعات المحلية هي عبارة عن ضرائب ورسوم ذات مردود ضعيف وفي الوقت نفسه إزدادت الأعباء المحلية مما أدى إلى إختلال التوازن المالي للجماعات المحلية .

وبالتالي فإن الجماعات المحلية وعلى الرغم من تمتعها بمصادر خاصة بها وحققها في تسيير شؤونها المالية، فإن الدولة تملك السلطة في تأسيس الضرائب وتحديد القاعدة الخاضعة للضريبة المحلية، ومنه لا يبقى هناك أي معنى للجباية المحلية مما يحتم على الجماعات المحلية اللجوء إلى مصادر أخرى كالإعانات وذلك من أجل التخفيف من حدة الصعوبات التي تعاني منها في ظل تدني مستوى التحصيل الجبائي وعدم منحها نسبة كافية من المداخل الجبائية ذلك لأنه كما أسلفنا الذكر راجع الى التخصيص الجزئي لبعض النسب الجبائية ، كما أن ضعف التمويل المحلي و ضعف ميزانية الجماعات المحلية له التأثير السلبي على الوفرة المالية الكافية التي تمكن من المساهمة في تجسيد المشاريع التنموية ، ومنه إعادة الاعتبار للنسب الممنوحة للجماعات المحلية يعتبر صمام الأمان لتنمية محلية ناجحة .

إن التعمق في هذا البحث جعلنا نستخلص مايلي :

- الوضعية المالية الحالية التي تعرفها الجماعات المحلية ترجع إلى قلة الموارد الجبائية وما زاد تفاقم المشاكل المالية للجماعات المحلية هو التدهور المستمر للإقتصاد الوطني ، والذي إنعكس سلبا على العائدات الجبائية للجماعات المحلية .

-و على ضوء ما سبق فإن الموارد المحلية غير كافية لتحقيق التنمية المحلية وهذا راجع لعدم وجود عدالة توزيع الموارد الجبائية بين الدولة والجمعات المحلية ، وهذا قد أدى إلى إفتقار معظم

الجماعات المحلية إلى الموارد الجبائية، ومن ثمة إختل التوازن المالي للجماعات محلية ، مما أدى إلى تدخل الأجهزة المركزية للنهوض بالتنمية المحلية .

-لقد أثبتت صحة الفرضية الأولى الجباية المحلية مورد هام بإمكانه مساعدة الجماعات المحلية من تحقيق التنمية إذا تحقق التوازن المالي ويساهم في تدعيم ميزانيتها

-كما أثبتت صحة الفرضية الثانية ، حيث أن الجباية المحلية لم تساهم بشكل فعال في الإجراءات الإجمالية ، وهذا من خلال تراجع العوائد الجبائية من سنة إلى أخرى بسبب ضعف التحصيل الجبائي الناتج عن التهرب الضريبي .

النتائج العامة للدراسة :

- من خلال المدرسة النظرية لبحثنا يوصلنا إلى ما يلي :
- 1-الموارد المالية الجبائية للجماعات المحلية غير كافية لتغطية جميع نفقاتها
- 2-تدهور الحالة المالية المحلية هي ظاهرة حقيقية ناتجة عن تدهور التحصيل الجبائي
- 3-استحواذ الدولة على معظم الضرائب ذات المردودية المرتفعة وترك العقيمة للجماعات المحلية
- 4-عدم قدرة الجهاز الجبائي على تحصيل الموارد المالية نظرا لعدم وجود كفاءات وظهور ثغرات في التشريع الضريبي الذي فتح المجال للتهرب الضريبي.
- 5-تراجع العوائد الجبائية مقارنة بزيادة نفقات البلدية
- 6-اعتماد البلدية على نفقات التجهيز في السنوات الأخيرة بالمقارنة مع نفقات التسيير

التوصيات والإقتراحات :

- 1- تكريس الانسجام المتبادل والدقيق بين السياسيات التي تقرها السلطة المركزية والبرامج التي ترسمها السلطات المحلية (البلدية) من أجل تحسين فرص التنمية وتعبئة الموارد المتاحة على المستوى المحلي والوطني.
- 2- يجب على البلدية أن تبحث عن موارد تحويلية ذاتية تمكنها من التكفل بمهامها في مجال الإنفاق من خلال استغلال عقلائي مواردها المالية وممتلكاتها العقارية
- 3- وضع نظام جبائي عصري وتثمين الموارد المالية المحصلة وتوسيع قاعدة الخاضعين للضريبة

4- منح مزايا للمستثمرين في مجال استغلال بعض الأنشطة الزراعية أو استغلال المقالع

والمحاجر التي تمكن البلدية من زيادة الحصيلة الغير جبائية

5- يجب على الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية أن تساهم من جهتها إسهاما أكثر فعالية

في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ودعم اللامركزية وذلك التمركز الإدارية من

اجل أكثر فعالية في تحريك التنمية المحلية والاستعمال السديد لموارد البشرية

آفاق الدراسة :

- ما هو واقع الجماعات المحلية في ظل التطلعات والتحديات المستقبلية خاصة مع العجز

المسجل في الميزانية ؟

- ما مدة فعالية المجالس الشعبية في تحقيق التنمية المحلية؟

قائمة المراجع

قائمة المراجع

الكتب باللغة العربية

أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، مطبعة جريدة الوحدة، الجزائر، 1989

أحمد رشيد، التنمية المحلية، دار النهضة العربية، بدون طبعة، 1986

أعمر يحيى، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية، دار هومة، 2004

حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية الإسكندرية،

حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة مصر، 1984

حسين مصطفى حسين، المالية العامة، د م ج الجزائر، 2001

حميد بوزيدة، التقنيات الجبائية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010

خالد الخطيب، التهرب الضريبي، مجلة دمشق، كلية الاقتصاد، المجلة 16، العدد الثاني، 2000

خالد شحادة الخطين، أحمد زهير سامية، المالية العامة، دار النشر عمان، 2001

رضا خلاصي، النظام الجبائي الجزائري الحديث، دار هومه، الجزء الأول

رضا خلاصي، النظام الجبائي الجزائري الحديث، دارهومة للطباعة والنشر، الطبعة الثانية،

الجزائر، 2006

سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، 2000

الشريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبية

للنشر، 2003

عادل أحمد حنين، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، 1992

عبد الله نعيمة، الجهاز الجبائي ودوره في تمويل الجماعات المحلية، مذكرة ليسانس، معهد علوم

تجارية، المركز الجامعي يحي فارس، 2004

عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية الإسكندرية، 2005

عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار النشر الثقافية الإسكندرية، 2001

علي زغود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الثانية،

1984

عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2009،
غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار اليازق عمان، 1998
غازي عناية، المالية العامة والنشر الضريبي، جامعة جرس عمان، 1998
كمال التابعي، تعريف العالم الثالث (دراسة نقدية في علم الاجتماع)، القاهرة دار المعارف، 1993
محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، 2004
محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1995،
محمد صغير بعلي، المالية العامة، أنجز طبعة على مطابع عمار قرفي باتنة، 2003
محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، د م ج الجزائر، 2003
محمد عبد العزيز عجمية، التنمية الاقتصادية ومشكلاتها، الدار الجامعية الإسكندرية
محمد عبدوا بودريالة، الإصلاح الضريبي، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان 2003،
محمد محمد بدران، نظم التمويل المحلي في النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، 1983
محمود إبراهيم الوالي، المالية العامة، د.م.ج الجزائر 1987
مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان
المطبوعات الجامعية 1986
ناصر مراد، الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992-2003، منشورات بغدادي، 2003
ناصر مراد، الإصلاح الضريبي في الجزائر، منشورات بغدادي، الجزائر، 2003
ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة، الجزائر،
القوانين و المراسيم :

الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 1975/12/25 المتضمن القانون التجاري الصادر في الجريدة
الرسمية، العدد رقم 101، بتاريخ 1975/12/19.

- تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، سنة 2000

- المادة 67 من الأمر رقم 95 - 27، المتضمن قانون المالية لسنة 1996.

قانون رقم 80-12 مؤرخ في 31-12-1980، متضمن قانون المالية لسنة 1981، صادر في
الجريدة الرسمية العدد 54 بتاريخ 31-12-1980 .

المادة 06 من قانون رقم 01-12، المؤرخ في 19/07/2001، المتضمن قانون المالية التكميلي
لسنة 2001 صادر في الجريدة الرسمية، العدد 38 بتاريخ 21/07/2001.

قانون رقم 99-11 مؤرخ في 23-12-1999، متضمن قانون المالية لسنة 2000، صادر في الجريدة الرسمية العدد 92 بتاريخ 23-12-1999.

المادة 43 من القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18-12-1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، صادر في الجريدة الرسمية العدد 65، بتاريخ 18-12-1991.

الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 30-12-1995

القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23/12/1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 80 بتاريخ 24/12/2000

مذكرات و رسائل التخرج

بدو شعيب، موقع الجباية المحلية من المالية المحلية وكيفية استغلالها لمواجهة العجز المالي، مذكرة تربص السنة الرابعة، المدرسة الوطنية للإدارة، الدورة 34، سنة 2000

بدو شعيب، موقع الجباية المحلية من المالية المحلية وكيفية استغلالها لمواجهة العجز المالي، مذكرة تربص السنة الرابعة، المدرسة الوطنية للإدارة، الدورة 34 .

برابح محمد، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2005

بوحميده عطاء الله، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 42، العدد الأول، 2005، ص62.

حبيبة دريس، عوامل نقص المردودية الجبائية، مذكرة شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000

حمدي رشيد، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، بن عكنون، الجزائر، 2002

خالد الخطيب، التهرب الضريبي، مجلة دمشق، كلية الاقتصاد، المجلة 16، العدد الثاني، 2000

رابح غضبان، الجباية المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002

رابح غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر

سالمى رشيد، الموارد الجبائية المحصلة للبلديات، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1999

سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2009

سيد علي ميهوبي، الجباية المحلية وأثرها على التنمية المحلية، مذكرة ليسانس، معهد علوم التسيير، المركز الجامعي بالمدينة، 2006

كيراد خيراني، الجباية المحلية في الجزائر، مذكرة نهاية الدراسة لنيل الدراسات العليا في المالية، المعهد الوطني للمالية القليعة، 1996

مالك عليان، الدعوى الضريبية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2011

مباركي جميلة، المالية المحلية ودورها في تحقيق التنمية، مذكرة ليسانس، معهد العلوم الاقتصادية، المركز الجامعي المدينة، 2006

مصطفى درويش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002،

ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة، الجزائر

المجلات و المنشورات العلمية

مجلة الحقيقة لمجلة علمية فكرية محكمة تصدر دوريا عن جامعة أدرار، العدد الأول أكتوبر 2002.

شريف بن ناجي، العلاقة بين الإدارة ومرتفقيها في القانون الجزائري، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلة العاشرة، العدد الأول، 2000

المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، دراسة حول تأطير الولاية والدائرة والبلدية، جولية، 2010 .

السعيد مقدم، واقع ومقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد الثالث العدد الثاني، 1993.

محمد عبدوا بودريالة، الاصلاح الضريبي، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان، 2003،

أحمد سريقي، وسائل تدخل الجماعات المحلية لتنفيذ برنامجها التنموي، الملتقى الوطني الرابع حول تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها"، الملتقى الوطني المنعقد يومي 10 و11 مارس 2010، جامعة يحي فارس بالمدينة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير

حياة بن اسماعين وأ. وسيلة السبتي، المداخلة: التمويل المحلي للتنمية المحلية، نماذج من اقتصاديات الدول النامية، الملتقى الدولي حول: سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات، 21 و22 نوفمبر 2006

جريدة الشروق اليومي، ليوم 04-09-2011، العدد 04-34.

باللغة الأجنبية :

Lahcene Seriak, décentralisation et amination des collectivités locales, ENAG Edition, année 1998,

Pierre BELTRAME : « la fiscalite en France » , HACHETTE LIVRE , 2éme édition , 1998

Raymond MUZELLEC « finances Publiques » Edition Dalloz 3 éme édition , 1993

المواقع الالكترونية :

<http://montada.echoroukonline.com/showthread.php?t=50732>

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

ص	الموضوع
	بسملة
	تشكر
	إهداء
01	مقدمة.....
06	الفصل الأول: الاطار المفاهيمي للجباية المحلية والتنمية المحلية.....
07	تمهيد.....
08	المبحث الأول : ماهية الجباية المحلية.....
08	المطلب الأول: مفهوم الجباية المحلية.....
08	الفرع الأول : تعريف الجباية المحلية.....
09	الفرع الثاني : مفهوم الرسم.....
10	الفرع الثالث: أوجه التشابه والاختلاف بين الرسم والضريبة.....
11	المطلب الثاني : القواعد الأساسية للجباية المحلية وخصائصها.....
11	الفرع الأول : القواعد الأساسية.....
12	المطلب الثاني: أهداف الجباية.....
14	الفرع الأول : الأهداف المالية والاقتصادية.....
15	الفرع الثاني: الأهداف الاجتماعية والسياسية.....
16	المبحث الثاني: ماهية التنمية المحلية.....
16	المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية وعلاقتها بالتمويل المحلي.....
16	الفرع الأول : مفهوم التنمية المحلية.....
17	الفرع الثاني : علاقة التنمية المحلية بالتمويل المحلي.....
18	المطلب الثاني: مجالات التنمية المحلية.....
18	الفرع الأول : التنمية الاقتصادية.....
18	الفرع الثاني : التنمية الاجتماعية:.....
18	الفرع الثالث: التنمية السياسية.....

19	المطلب الثالث: أهداف التنمية المحلية.....
19	الفرع الأول: أهداف اقتصادية.....
19	الفرع الثاني: أهداف اجتماعية.....
20	الفرع الثالث: أهداف ثقافية.....
20	الفرع الرابع: أهداف حضارية.....
21	المبحث الثالث: آفاق التنمية المحلية في ظل الموارد المتاحة
21	المطلب الأول: دور الموارد المالية في تحقيق التنمية المحلية.....
21	الفرع الأول: الموارد المالية كضرورة لتحقيق التنمية المحلية.....
22	الفرع الثاني: ارتفاع تكلفة تقديم الخدمات وإقامة مشروعات التنمية المحلية.....
22	الفرع الثالث: تزايد الاتجاه إلى الإعتماد الذاتي في تمويل التنمية المحلية.....
23	المطلب الثاني: الآفاق التنموية
23	الفرع الأول: تدعيم الإستثمار المحلي.....
24	الفرع الثاني: تفعيل قاعدة المساهمة في تمويل التنمية المحلية.....
24	المطلب الثالث: العراقيل التي تواجه التنمية المحلية.....
24	الفرع الأول: العراقيل الناتجة عن التمييز بين ضريبة الدولة والضريبة المحلية.....
26	الفرع الثاني: العراقيل الناتجة عن تطور النفقات وضعف العائدات.....
28	خلاصة الفصل
29	الفصل الثاني: التحصيل الجبائي المحلي ودوره في التنمية المحلية
30	تمهيد.....
31	المبحث الأول : الموارد الجبائية المحلية وتقييم مردودتها
31	المطلب الأول : الضرائب والرسوم المخصصة كلياً للجماعات المحلية.....
31	الفرع الأول :الرسم على النشاط المهني والدفن الجزافي.....
32	الفرع الثاني :رسم التطهير.....
33	الفرع الثالث : الرسم العقاري والرسم على الإقامة.....
34	المطلب الثاني : الضرائب والرسوم المخصصة جزئياً للجماعات المحلية.....
34	الفرع الأول : الرسم على القيمة المضافة وعلى الممتلكات.....

35	..... الفرع الثاني : الرسم على الأطر المطاطية والزيوت والشحوم
36	..... الفرع الثالث :الضرائب الجرافية والمنجمية والسيارات
38	..... المطلب الثالث : تقييم المداخل الجبائية
38	..... الفرع الأول : دور التحصيل الجبائي في استقلالية الذمة المالية
38	..... الفرع الثاني : أثر التهرب الضريبي على مداخل الجماعات المحلية
42	..... المبحث الثاني: الآليات المادية لتحقيق التنمية المحلية .
42	..... المطلب الأول: تحقيق الملائمة بين اختصاصات البلدية ومواردها المالية
42	..... الفرع الأول : تحقيق التناسب بين الاختصاصات والموارد المالية.
44	..... الفرع الثاني: التوفير المتلائم للموارد المالية لكل مهام جديدة
45	..... المطلب الثاني:إعادة الاعتبار لموارد البلدية.
45	..... الفرع الأول : اعادة الاعتبار للموارد المالية .
52	..... الفرع الثاني: اعادة الاعتبار للموارد البشرية
55	..... المبحث الثالث: الجباية المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية
55	..... المطلب الأول: ضرورة إعادة النظر في النظام الجبائي والتسيير المالي الحالي
56	..... الفرع الأول :إشراك البلدية في الجباية المحلية.
57	..... الفرع الثاني : الابتعاد عن التوزيع التمييزي لمنتوج الضرائب
58	..... المطلب الثاني : تحسين تحصيل الموارد الجبائية
59	..... الفرع الأول: تدعيم الرقابة على تصريحات المعنيين بأداء الضريبة
60	..... الفرع الثاني : فرض عقوبات على التهرب الجبائي
60	..... المطلب الثالث: تجسيد اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية
61	..... الفرع الأول: تجسيد ديمقراطية المشاركة
62	..... الفرع الثاني : إقامة برامج تنموية لا مركزية أكثر نجاعة .
64	..... خلاصة الفصل
65	..... الخاتمة
	..... قائمة المراجع

