



جامعة الجليلي ليايس

سيدي بلعباس

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة بعنوان:

تمويل الجماعات المحلية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام في إطار مدرسة الدكتوراه

تخصص: قانون الإدارة العامة

تحت إشراف:

من إعداد الطالب:

الأستاذ: د/ قاسم العيد عبد القادر

كيلاي عواد

لجنة المناقشة

رئيسا	الأستاذ: د/ قادة بن بن علي
مشرفا و مقرا	الأستاذ: د/ قاسم العيد عبد القادر
عضوا مناقشا	الأستاذ: د/ مكلل بوزيان

السنة الجامعية 2016/2017

بسم الله الرحمن الرحيم
(1) الحمد لله رب العالمين
(2) الرحمن الرحيم
(3) مالك يوم الدين
(4) إياك نعبد و إياك نستعين
(5) اهدنا الصراط المستقيم
صراط الذين أنعمت عليهم
غير المغضوب عليهم
(6) و لا الضالين
أمين

صدق الله العظيم

سورة الفاتحة

تشكرات

عرفانا بالجميل و تقديرا لعظمة العطاء، نشكر الله عز و جل الذي انعمنا بنعمه التي لا تعد و لا تحصى، فالحمد و الشكر لله على هذه النعم.

كما نتقدم بشكرنا إلى الأستاذ المشرف قاسم العيد عبد القادر على قبوله الإشراف علينا لتقديم هذا العمل المتواضع و توجيهاته القيمة.

كما نتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من قدم لنا يد المساعدة لإتمام هذه المذكرة .

ونتقدم بالشكر كذلك لأعضاء اللجنة على قبولهم لمناقشة هذا العمل المتواضع.

كيلالي عواد

إهداء

اهدي ثمرة هذا العمل

إلى زوجتي الكريمة التي أعانتني كثيرا لإتمام هذا العمل
إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله لي و أطال في عمرهما
إلى ولدي العزيزين سيرين و محمد يوسف حفظهما الله
إلى إخوتي وأخواتي و أولادهم
إلى جميع الأصدقاء و الزملاء في العمل و في الدراسة
إلى كل من ساعدني لإتمام هذا العمل المتواضع

عواد كيلاي

مقدمة عامة:

إن التنظيم الإداري في معظم الدول يقوم على أساس نظامين المركزي و اللامركزي، حيث أن المركزية تعني تجميع و تركيز جميع السلطات بيد السلطة المركزية دون أن يشاركها في ذلك أي هيئة أخرى، و تشتمل على صورتين الأولى هي المركزية المطلقة كما تم ذكره ، و هي الصورة التي لا يمكن تطبيقها، الأمر الذي يدفع الدولة إلى تعيين ممثلين لها على المستوى المحلي يكونون خاضعين للسلطة الرئاسية يعهد لهم بعض الإختصاصات و سلطة إتخاذ القرار في بعض المسائل و هي الصورة الثانية من المركزية و هي نسخة مخففة منها قائمة على عدم تركيز العمل الإداري، أما النظام اللامركزي يقوم على وجود هيئات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي، الأمر الذي يعطيها الحق في إتخاذ القرارات المحلية دون تدخل أو توجيه من السلطة المركزية، و لها ذمة مالية متميزة و منفصلة عن الذمة المالية للدولة، و لها موارد مالية محلية خاصة بها.

المركزية الإدارية لم تطرح أية مشاكل في بداية الأمر، حيث كانت الدولة دولة حارسة تقوم بالمهام الكلاسيكية المنوطة بها فقط وهي الدفاع و الأمن و العدالة، لكن بعد ذلك أصبحت هذه الأخيرة تتدخل في ميادين لم تكن تعرفها من قبل كالمجال الإقتصادي و الإجتماعي مما ساهم في تعدد و زيادة وظائف الدولة و مهامها إضافة إلى مهامها الكلاسيكية.

هذه التدخلات الجديدة للدولة أثقل كاهل السلطات المركزية و أصبحت غير قادرة على مواجهة الكم الهائل من الوظائف الجديدة لذلك كان لزاما عليها إيجاد هيئات محلية تعهد إليها التكفل بجزء

من هذه المهام و رعاية مصالح المواطن المحلية حتى تتفرغ السلطات المركزية للمهام ذات البعد الوطني.

هذه الهيئات المحلية أصبحت هي القائمة على تقديم الخدمات على المستوى المحلي و التكفل بإنشغالات المواطنين باعتبارها الأقرب إليهم و هي على دراية أكثر بالنقائص التي يعاني منها هذا المواطن أكثر من السلطات المركزية التي لا تعرف خصائص كل منطقة و إنشغالات مواطنيها و النقائص التي يعانون منها.

و بالتالي فإن الجماعات المحلية في أي دولة تعنى بأهمية كبيرة، سواء من الناحية القانونية أو الإقتصادية بإعتبار أن اللامركزية الإدارية الإقليمية تعتبر كأساس للديمقراطية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، أما من الناحية الإقتصادية فالهيئات اللامركزية تعتبر كأساس للتنمية المحلية و التكفل بإنشغالات المواطن المحلي فرضا المواطن عن هذه الجماعات معيار أساس على تطور هذه الهيئات و قدرتها على النهوض بالتنمية المحلية و تقديم خدمات نوعية لهذا المواطن، و على عكس ذلك فمتى كان المواطن غير راض عن هذه الهيئات المحلية و قيامه في بعض الأحيان بغلق المقرات الإدارية لهذه الجماعات تعبيراً منه عن إشمئزاه من تصرفات المنتخبين المحليين و عدم قدرتهم على التكفل بإنشغالاته و إحتياجاته اليومية، فكثيراً ما نجد بعض الهيئات المحلية غير قادرة حتى على تسيير القمامات المنزلية و نظافة المحيط.

و على غرار الكثير من الدول أعطت الدولة الجزائرية للجماعات المحلية الكثير من العناية حيث أرسيت الدساتير الجزائرية قاعدة التنظيم اللامركزي بداية من دستور 1976 وصولا إلى دستور 1996.

كما تم تنظيم هذه الجماعات من خلال إصدار العديد من القوانين و التي تطرقت إلى طرق تسييرها و تشكيل هيئاتها و مهامها و علاقتها بالسلطات المركزية و المواطنين، هذه القوانين سايرت التطورات السياسية و الإقتصادية التي مرت بها الدولة الجزائرية بداية من المرحلة أعقبت الإستقلال مباشرة إلى مرحلة النظام الإشتراكي التي إعتمدته الدولة ثم مرحلة الإنفتاح السياسي و التعددية الحزبية التي عرفتها البلاد بعد صدور دستور 1989.

بداية كانت بصدور الأمر رقم 67/ 24 المتضمن قانون البلدية، ثم الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية، ثم القانون رقم 07/90 المتضمن قانون البلدية و القانون رقم 08/90 المتضمن قانون الولاية، بعد ذلك صدر القانون 07/10 المتعلق بالبلدية و القانون رقم 12/11 المتعلق بالولاية

إن الجماعات المحلية تلعب دورا كبيرا و هاما في التنظيم الإداري الجزائري كونها الحجر الزاوية في التنظيم الإداري اللامركزي، و هذا من خلال الدور الذي تلعبه على المستوى المحلي خاصة في مجال التنمية المحلية و تحسين الظروف المعيشية للمواطن و تقديم خدمة عمومية له.

و ترتبط التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بوجود هيكل تمويلي محلي فعال يسمح بالنهوض بالتنمية المحلية بشكل مستمر عبر الزمن، كون أن عملية التنمية تتطلب تعبئة أكبر قدر من الموارد المالية المحلية خاصة الذاتية منها من ضرائب و رسوم و عائدات أملاك هذه الجماعات.

و كشفت العولمة على ضرورة تدعيم اللامركزية و تعميقها و محلية النشاط الاقتصادي و نقل أكبر قدر من السلطات من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي، و هو نفس الإتجاه الذي نادى به مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن في ديسمبر 1996 من خلال ضرورة نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون، و الإتجاه بصورة أكبر نحو لا مركزية مالية و موارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على مستوى المحليات و تعميق المشاركة الحقيقية للمواطنين في صنع القرار المحلي، و زيادة معدلات التنمية المحلية و تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

لكن أمام المهام الكبيرة الملقاة على عاتق الجماعات المحلية كان لزاما على الدولة توفير نوع من الإستقلالية المالية و الإدارية لها حتى تستقل عن السلطات المركزية في إتخاذ القرار المحلي الذي يخدم مواطنيها و موارد محلية يتيح لها التكفل الأحسن بالمهام و المسؤوليات الملقاة على عاتقها.

و بذلك فإن التمويل المحلي للجماعات المحلية أصبح الدعامة الأساسية لإتخاذ القرارات المحلية و التصدي أكثر لمتطلبات التنمية المحلية و المهام المنوطة بها بصفة عامة، حيث أن هناك

علاقة طردية بين درجة إستقلالية الجماعات المحلية في إتخاذ القرارات المتعلقة بالتنمية المحلية دون تدخل من السلطة المركزية و بين توافر هيكل تمويلي محلي قائم على موارد مالية ذاتية.

لكن رغم ذلك فإنه في الكثير من الدول النامية و منها الجزائر، الجماعات المحلية في حاجة إلى أكبر قدر من التنمية المحلية، الأمر الذي يتطلب تعبئة أكبر قدر من الموارد المالية المحلية، حيث نجد هذه الجماعات تعتمد بنسبة كبيرة جدا على المساعدات و الإعانات المقدمة من طرف الدولة بالإضافة إلى القروض التي تكون أكثر تكلفة على مرور الزمن على إستقلاليتها المالية، لكن من ناحية أخرى فإن المتتبع لمالية الجماعات المحلية يتبين له أن هذه الجماعات تمتلك من الموارد المالية و التي لو أحسنت إستخدامها و تعبئتها بصورة أحسن، فإنه يمكن توفير موارد مالية كبيرة يتم إستخدامها في المشروعات المحلية، الأمر الذي يحسن من صورة هذه الجماعات أمام المواطنين.

إن موضوع تمويل الجماعات المحلية يعتبر من المواضيع الهامة التي تناولها الكثير من الفقهاء و كان محل إهتمام الكثير من الدول في سبيل تحسينه و تطويره على غرار الجزائر، و التي أقدمت على الكثير من الإصلاحات من أجل تثمين موارد الجماعات المحلية خاصة إصلاح النظام الضريبي سنة 1992 و القوانين المالية المتعاقبة، و لقد إزداد الإهتمام بالتمويل المحلي في الآونة الأخيرة خاصة بعد إنهيار أسعار البترول على إعتبار أن هيكل التمويل المحلي يعتمد بالأساس على الإعانات المقدمة من طرف الدولة، حيث أن هذا الإنهيار أثر مباشرة على الإعانات المقدمة من طرف الدولة، و لذلك كان لزاما من البحث على سبل جديدة لتثمين

موارد الجماعات المحلية خاصة بعد التأخر الملحوظ في إنجاز مشاريع التنمية المحلية و إستياء المواطنين من هذه الجماعات التي أصبحت مشلولة في الكثير من مناطق الوطن، كما أنه من الواضح أن الجماعات المحلية تواجه تزايد مستمر للنفقات الناتجة أساسا عن الإستثمارات الإقتصادية التي تولد نفقات مهمة لتسييرها و صيانتها و صعوبات مالية ناجمة عن تراجع الموارد لا سيما تلك المتأتية من الرسوم و الضرائب المصوت عليها محليا، هذا التفاوت كان دائما محل موازنة عن طريق ميزانية الدولة بمنح مخصصات مالية لفائدة ميزانيات الجماعات المحلية من خلال قوانين المالية، و كذا تدخلات صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

و بالنظر للظرف الإقتصادي الحالي، و الذي يتميز بإنخفاض حاد في موارد ميزانية الدولة، تفرض الآن أكثر من أي وقت مضى، اللجوء إلى رؤية جديدة في إدارة الجماعات المحلية مبنية على التسيير العقلاني و الحديث و الفعال، دون المساس بنوعية خدمات المرفق العام.

إن هذه المقاربة الواجب اتباعها على على المستوى المحلي، يجب أن تركز على ثلاثة محاور أساسية تسبق إعداد الميزانيات الأولية و هي:

* تثمين الموارد المحلية

* ترشيد الإنفاق المحلي

* ترسيخ الديمقراطية التشاركية في اختيار و تحديد الأولويات للمشاريع الاستثمارية.

إن هذه المبادئ الأساسية يجب ان يكون لها مدلول من خلال بعض القواعد الرامية إلى إسترجاع الصرامة المالية من جهة، و وضع الخطوط التوجيهية التي يتعين مراعاتها بمناسبة إعداد الميزانيات من جهة أخرى، و ذلك لتفادي أي إختلال في التوازن الميزاني.

كل هذه النقاط التي سبق ذكرها يدعوننا إلى طرح الإشكالية الآتية:

هل يعتبر تمويل الجماعات المحلية في الجزائر قادر على التصدي للمهام المنوطة بهذه الجماعات خاصة في مجال التنمية المحلية؟ أم أنه يعاني من إختلالات املت عليها اللجوء إلى طلب إعانات من السلطة المركزية الأمر الذي أثر على استقلاليتها في بلورة و صنع القرار المحلي؟ و فيما تكمن الإختلالات الموجودة في هيكل تمويل الجماعات المحلية و ما هي أسبابها؟ و كيف يمكن معالجة هذه الإختلالات و سبل ترقية مصادر تمويل الجماعات المحلية؟

لمعالجة هذه الإشكاليات إعتدنا على الأسلوب الوصفي التحليلي لكونه يساعدنا على دراسة الواقع المعاش لهذه الجماعات و تحليل المصادر التي تعتمد عليها الجماعات المحلية في تمويلها، و وصف المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية المترتبة على ضعف الهيكل التمويلي الخاص بها، و محاولة تقديم بعض الحلول التي يمكنها معالجة الوضع الحالي لهذه الجماعات.

و من اجل ذلك إرتأينا إتباع الخطة الآتية:

1-الفصل التمهيدي: الجماعات المحلية و استقلاليتها المالية

2-الفصل الأول: تمويل الجماعات المحلية في الجزائر

3-الفصل الثاني: مردودية الهيكل التمويلي للجماعات المحلية

الفصل التمهيدي: الجماعات المحلية و استقلاليتها المالية

إن اللامركزية كنظام إداري يقوم على أساس توزيع الاختصاصات بين السلطة و الجماعات المحلية، يعترف لها بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي، و تعتبر هذه الجماعات بمثابة الحجر الزاوية في النظام اللامركزي، حيث تتمتع بإستقلال في كيانها كما تستقل بصلاحيات تعمل من خلالها على تسيير مصالح محلية لها خصوصيتها.

كما أنه بإعتبار الاستقلالية هي الركن الأساس في التنظيم اللامركزي و معيار تمييزها عن غيرها من النظم، فإن مدلول الاستقلالية و التعرف على معاييرها و على شروطها يعتبر أمرا بالغا من الأهمية، و ذلك قصد التوصل إلى مدى تحقيق اللامركزية في أي دولة، و من ثم التوصل إلى مدى تمتع الجماعات المحلية بإستقلالية صنع القرار المحلي و النهوض بالتنمية المحلية على وجه الخصوص، و هذا ما سنتطرق إليه في هذا الفصل التمهيدي لكن بداية يجب علينا التطرق للجماعات المحلية من خلال مفاهيمها و مراحل تطورها من الحقبة الاستعمارية إلى يومنا هذا، ثم نتطرق لمفهوم الاستقلالية.

المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية

تمثل الجماعات المحلية في التشريع الجزائري مظهرا من مظاهر الممارسة الديمقراطية، و صورة من صور المشاركة الشعبية في صنع القرار المحلي و تسيير الشؤون المحلية بما يعود بالنفع على سكان الإقليم، كما أنها أداة للنهوض بالتنمية المحلية، حيث ان هذه الجماعات تمارس

إختصاصات متعددة و في شتى المجالات و لها وثيق الصلة بالتنمية المحلية كما قلنا، لذلك سنتطرق في هذا المبحث إلى دراسة البلدية و الولاية من حيث مراحل تطورها من الحقبة الاستعمارية إلى يومنا هذا و مختلف القوانين التي تعاقبت على تنظيمها، كما سنتطرق إلى هيئات تسييرها من مجالس منتخبة و القائمين عليها.

المطلب الأول: مفهوم البلدية وآليات تسييرها

يفرض علينا دراسة تطور نظام البلدية تسليط الضوء أولا على تعريفها، من خلال مختلف الدساتير التي تعاقبت على الدولة الجزائرية و مختلف القوانين المنظمة للجماعات المحلية، ثم التطرق إلى مختلف مراحل تطورها من الحقبة الإستعمارية إلى غاية يومنا هذا، بعد ذلك التطرق إلى هيئات تسييرها، و طرق إنتخاب و تشكيل هذه الهيئات.

الفرع الأول: البلدية

تعتبر البلدية قاعدة اللامركزية و مكان ممارسة حق المواطنة، كما تشكل فاعلا محوريا في تهيئة الإقليم و التنمية المحلية و الخدمة العمومية الجزائرية¹، و قد نصت المادة 15 من دستور 1996² على أنه الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية.

أولا: تعريف البلدية

¹ شويح بن عثمان ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية- دراسة حالة بلدية-، مذكرة ماجستير ،كلية الحقوق و العلوم

السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010-2011 ص 11.

² دستور 1996، ج. ر.ج. ج، عدد 76 لسنة 1996 .

نصت المادة الأولى من قانون 90-08 المؤرخ في 17 أفريل 1990¹ على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي ، و هو نفس التعريف الذي جاء به القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011²، حيث عرفت المادة الأولى منه على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، و تحدث بموجب قانون و هذا ما يعطيها طابعا خاصا فرغم أن الوزارة تتمتع بمكانة اسمي إلا أنها تنشأ عن طريق التنظيم و ليس بقانون³، و هذه دلالة واضحة على إهتمام المشرع الجزائري بالبلدية و مكانتها في التنظيم الإداري باعتبارها أول إدارة يتوجه إليها المواطن لطرح إنشغالاته، كما أنها تعتبر فضاءا لمشاركة المواطنين في حل مشاكلهم المحلية على إعتبار أن البلدية هي الخلية القاعدية.

وتعد البلدية النموذج الأمثل للامركزية الإدارية و التي مفهومها يتجلى في توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية و بين السلطات اللامركزية إقليمية أو مصلحة ، مستقلة نسبيا و تخضع لرقابة السلطة المركزية⁴.

ثانيا: مراحل تطور البلدية:

¹ قانون 90-08 المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية الجريدة الرسمية رقم 15 الملغى بموجب القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22/06/2011.

² قانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية الجريدة الرسمية رقم 37 الصادرة في 03/07/2011.

³ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر 2012، ص 107.

⁴ مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986، صص 03 04.

مرت البلدية منذ نشأتها بعدة مراحل بداية من الحقبة الاستعمارية إلى غاية يومنا هذا متأثرة بالتغييرات التي عرفها النظام السياسي للدولة الجزائرية و توجهاتها الأيدولوجية و هذا ما سوف نتطرق إليه.

أ- الحقبة الاستعمارية:

عمل الاستعمار الفرنسي على إنشاء هيئات إدارية على المستوى المحلي عرفت بالمكاتب العربية Bureaux arabes مسيرة من قبل ضباط الجيش بهدف قمع المقاومة الشعبية¹. و بصدر قانون 1868 أصبح التنظيم البلدي يتميز بوجود ثلاث أنواع من البلديات:

1- البلديات ذات الإختصاص الكامل:

هذه البلديات وجدت في المناطق التي يسكنها أغلبية أوربية و كانت في المدن الكبرى و الساحلية و خضعت هذه البلديات لقانون البلدية الفرنسي لسنة 1884 و كانت تسيير بواسطة هيئتين هما:

*** المجلس البلدي Conseil municipal:**

المجلس البلدي عبارة عن جهاز يتم إنتخابه من قبل سكان البلدية سواء كانوا أوربيين أو جزائريين وله عدة اختصاصات

*** Le maire العمدة :**

يتم إنتخاب العمدة من طرف المجلس البلدي و من بين أعضاءه.

2- البلديات الأهلية: Les communes d'indigènes

¹ شويح بن عثمان، مرجع سابق، ص

عرف هذا النوع من البلديات في المناطق الجنوبية للوطن وكانت تتميز بالطابع العسكري في تسيير شؤونها المحلية.

3- البلديات المختلطة:

هذا النوع من البلديات كان يمثل تقريبا جزء كبير من مناطق الوطن أغلبيتها في الجزء الشمالي منه و هي مناطق يقل فيها تواجد العنصر الأوربي و كان يديرها موظف من الإدارة الإستعمارية و هو متصرف المصالح المدنية و يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم و يساعده موظفون جزائريون يخضعون للإدارة الفرنسية.

كما يساعد متصرف المصالح المدنية لجنة بلدية متكونة من أعضاء أوربيين يتم إختيارهم عن طريق الإنتخاب إلى جانب بعض الجزائريين يتم تعيينهم من قبل الإدارة الفرنسية و ذلك إبتداء من سنة 1919.

الجدير بالذكر في هذه المرحلة الإستعمارية أن هذه البلديات كانت لخدمة الإدارة الإستعمارية و كانت بعيد كل البعد عن طموحات الشعب الجزائري بسبب عدم إهتمامها بمشاكله و لم تكن أبدا فضاءا لمشاركته في تسيير شؤونه المحلية بالنظر إلى طريقة تشكيل هيئاتها أو تسييرها و التي كان في أغلب الأحيان مقصى تماما منها، و هو ما ترتب عنه وجود هوة كبيرة بينه و بين هذه الهيئات¹.

ب- المرحلة الانتقالية (1962-1967):

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 108.

واجهت البلديات الجزائرية في هذه المرحلة على غرار جميع مؤسسات الدولة الجزائرية غداة الإستقلال أزمة حقيقية و هذا بعد مغادرة الأوربيين الجزائر حيث كانت أكثر من 1500 بلدية مشلولة تماما بسبب غياب التأطير البشري الجزائري المؤهل و الظروف الصعبة سواء المالية أو التقنية.

أمام هذا الوضع، وجدت السلطات الجزائرية نفسها أمام خيارين أولهما كان يتمثل في إختفاء البلدية من التنظيم الإداري للدولة الجزائرية و هذا كان سيؤدي بالدولة الجزائرية إلى نتائج وخيمة على إعتبار أن هذا الإجراء سيحرم الشعب الجزائري من المشاركة في بناء دولته التي ضحى من أجلها من خلال إنتخاب ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة كما كان سيفهم بأنه موقفا سلبيا من طرف السلطات الجزائرية إزاء مبدأ الإنتخاب، وهذا ما من شأنه أن يخلق هوة بين الحاكم و المحكوم.

أما الخيار الثاني فكان يقضي بحل تلك البلديات و تنظيم إنتخابات محلية و هذا الإجراء كانت تجهل عواقبه بسبب الظروف التي كانت تعيشها الدولة الجزائرية و التي كانت غير مهيأة تماما لمثل هذا الإجراء¹.

و لمواجهة هذه الظروف المستعصية عمدت السلطات الجزائرية إلى اتخاذ جملة من الإجراءات نوجزها فيما يلي:

¹ سعيدي الشيخ، الدور التتموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية الحزبية، اطروحة لنيل شهادة دكتوراة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجبالي اليباس، 2006-2007، ص 159.

- عمدت السلطات الجزائرية إلى إنشاء مندوبيات أو لجان خاصة (Délégation spéciale) تتولى تسيير شؤون البلديات و يترأس هذه المندوبية رئيس تعهد إليه سلطات و إختصاصات رئيس البلدية يساعده في ذلك نائب رئيس و عدد من المندوبين يعينون بموجب قرارات من المحافظ و يضطلعون بنفس المهام التي أوكلت للمجالس البلدية إبان الحقبة الإستعمارية.

- بادرت السلطات الجزائرية كذلك إلى تخفيض و تقليص عدد البلديات الموروثة عن الحقبة الإستعمارية و هذا بموجب المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 31 ماي 1963 المتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلاد¹ فبعد أن كان عدد البلديات 1578 معظمها بلديات عاجزة ماديا و بشريا إصطنعتها الإدارة الفرنسية لبسط سلطتها على الجزائر اصبح عددها 676 بلدية و هذه المرحلة أطلق عليها مرحلة التجميع².

- إنشاء جهازين بهدف مساعدة البلديات على القيام بدورها على أحسن وجه، يتمثل الجهاز الأول في لجنة التدخل الإقتصادي و الإجتماعي (C.I.E.S) أنشأت بموجب الأمر 62-16 المؤرخ في 04 أوت 1963³، و تضم ممثلين عن السكان وتقنيين لهم خبرة و دراية في شؤون الميزانية تقدم الآراء و الإقتراحات حول مشروع الميزانية و المشاركة في دفع عجلة التنمية المحلية.

¹ ج ر ج رقم 35 لسنة 1963.

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 109.

³ ج.ر.ج. رقم 07 لسنة 1962.

أما الجهاز الثاني فيتمثل في المجلس البلدي لتنشيط القطاع الإشتراكي (C.C.A.S.S) و الذي أنشئ بموجب المرسوم المؤرخ في 22 مارس 1963¹ على مستوى كل بلدية مهمته تنظيم و متابعة المشاريع المسيرة ذاتيا، و يتألف من ممثلين عن الحزب، ممثلين عن الإتحاد العام للعمال الجزائريين، الجيش و السلطات الإدارية في البلدية إلا أنه ما يجدر الإشارة إليه أن هذه اللجان لم يتم تنصيبها في كثير من المناطق².

ج- مرحلة إصدار أول قانون للبلدية سنة 1967 (1967-1989):

لقد كان دستور 1963 و ميثاق الجزائر و ميثاق طرابلس بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي و الإعتراف بدورها الطلائعي، و يمكن أن نجمل أسباب التفكير في قانون جديد للبلدية هي:

- عدم مسايرة النصوص و التشريعات التي ورثتها البلدية عن الحقبة الاستعمارية على إعتبار تمديد العمل بها عقب الإستقلال مع فلسفة الدولة المستقلة و التوجه الإشتراكي الذي إنتهجه مما فرض عليها الإسراع في إصدار قانون جديد للبلدية و عدم إطالة العمل بالمنظومة القانونية الإستعمارية لفترة أطول.

- إن الإصلاح الذي أنتهجه الدولة الجزائرية في هذه الفترة لن تجني ثماره إذا لم يمس البلدية بصفة مباشرة بإعتبارها الإدارة الأقرب للمواطن و مهامها المتنوعة خاصة في مجالات التنمية.

¹ ج.ر.ج. رقم 15 لسنة 1962.

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص109.

لهذه الأسباب تحرك المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني و أعد مشروع قانون البلدية و الذي تم تبنيه من طرف مجلس الثورة في شهر جانفي 1967، حيث صدر القانون الأول للبلدية في عهد الدولة الجزائرية المستقلة بموجب القانون الصادر بالأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 و لقد تأثر هذا القانون بالنموذجين الفرنسي و اليوغسلافي فتارة يأخذ بالنظام الفرنسي من خلال

إطلاق الصلاحيات للبلديات بحكم العامل الاستعماري و تارة أخرى يتأثر بالنظام اليوغسلافي من خلا الإعتماد على نظام الحزب الواحد و إعطاء الأولوية للعمال و الفلاحين في التسيير و هذا مرده التوجه الأيديولوجي الإشتراكي للدولة الجزائرية على غرار النظام اليوغسلافي، لكن هذا لا يفتقر من أنها تكتسي طابعا خاصا يجعل من البلدية في الجزائر مؤسسة مختلفة عن النموذجين الفرنسي و اليوغسلافي².

إنبتق عن قانون البلدية لسنة 1967 جهازين يسيرون البلدية الأول يتمثل في المجلس الشعبي البلدي و هو جهاز جماعي للمداولة و الجهاز الثاني يتمثل في المجلس التنفيذي للبلدية يقوم بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، وهو جهاز منبتق عن المجلس الشعبي البلدي.

لقد تم إعادة النظر في قانون البلدية لسنة 1967 عدة مرات كان أولها الأمر 76-85 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976³ و الذي قام بتعديل النظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، ثم

¹ ج.ر.ج. رقم 06 لسنة 1967.

² احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ترجمة د محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة 1986، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 184.

³ ج.ر.ج. رقم 86 لسنة 1976.

القانون رقم 05-79 المؤرخ في 23 جوان 1979¹ و الذي جاء لتعديل مدة العضوية في المجالس الشعبية البلدية من أربع سنوات إلى خمس سنوات، ثم جاء تعديل آخر بموجب القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04 جويلية 1981² و الذي أعطى كل الصلاحيات للبلدية عن طريق مراسيم أعقبته للتنسيق

و تنظيمها عملها مع باقي القطاعات، و هذا لتعزيز دورها التتموي في جميع المجالات التي تهم المواطن.

ثم بعد ثلاث سنوات من التعديل المذكور أعلاه، جاء تعديل آخر تمثل في القانون 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984³ و المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد حيث تم رفع عدد البلديات إلى 1541 بلدية.

في حوصلة وجيزة على هذه المرحلة التي مرت بها البلدية الجزائرية قبل التعددية الحزبية و إن وصفت بانها الخلية الأساسية و القاعدية في التنظيم الإداري الجزائري باعتبارها أول همزة وصل بين المواطن و الدولة إلا أنه يعاب عليها أنها بلدية الحزب الواحد و هذه التسمية لم تطلق عليها فحسب بل حتى الدولة ككل وصفت بدولة الحزب الواحد و ما لعبه هذا الحزب من تدخل في سياسة الدولة الجزائرية حيث كانت الإدارة الجزائرية أداة في يد حزب جبهة التحرير الوطني بإعتباره صانع الدولة و الموجه للمجتمع و الإدارة، و تعتبر هذه الأخيرة المنفذة لسياسته حيث

¹ ج.ج.ج. رقم 26 لسنة 1979.

² ج.ج.ج. رقم 27 لسنة 1981.

³ ج.ج.ج. رقم 06 لسنة 1984.

نصت المادة 24 من دستور 1963 على ان: " جبهة التحرير الوطني تحدد سياسة الأمة و توحى نشاط الدولة و تراقب عمل الحكومة".

إن القبضة التي كان يطبق بها حزب جبهة التحرير الوطني على الإدارة بصفة عامة و البلدية بصفة خاصة يتجلى بصورة واضحة من خلال طريقة إنتقاء المرشحين لشغل عضوية المجالس الشعبية البلدية متخذا من ذلك معيارا سياسيا ركز عليه ميثاق البلدية، كان يكون المترشح ملزم بخدمة مكتسبات و مصالح الثورة الاشتراكية و الدفاع عنها، بالإضافة إلى بطاقة تثبت نضاله في حزب جبهة التحرير الوطني، كما تتجلى كذلك سيطرة الحزب على البلدية في مجال التعيين في المناصب العليا للبلدية حيث يشترط الإنتماء للحزب للحصول على هذه المناصب.

هذه السيطرة المفرطة للحزب على الإدارة ليست ميزة جزائرية و إنما هي خاصية تميزت بها كافة الدول ذات النهج الإشتراكي و جعلت كل دولة الحزب الحاكم فيها حزبا طلائعيا، و عليه فإن العلاقة بين الحزب و الإدارة في الجزائر و المراحل التي مرت بها الإدارة في هذه المرحلة تعد علاقة طبيعية¹.

د- المرحلة الإنتقالية:

لقد سبقت دخول القانون 90-08 حيز التطبيق مرحلة إنتقالية دامت 06 اشهر وهذا بصدر القانون 89-17 المؤرخ في المؤرخ في 11 ديسمبر 1989، المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية ولقد جاء هذا التأجيل لإعطاء الأحزاب السياسية فترة زمنية للتكيف مع

¹ سعدي الشيخ، مرجع سابق، ص 163.

النظام السياسي الجديد و إعادة ترتيب أمورها و الإستعداد للمشاركة في أول إنتخابات تعددية للمجالس الشعبية البلدية، و نصت المادة الثانية من القانون 89-17 المذكور أعلاه على إنشاء مجلس بلدي يتكون من 03 إلى 05 أعضاء من بينهم الرئيس يعينون بقرار من الوالي و قد يكونون تابعين للمصالح الإدارية للبلدية أو مواطنين عاديين.

1- اختصاصات المجلس البلدي المؤقت:

لقد نصت المادة الثالثة و الرابعة من القانون 89-17 إختصاصات المجلس البلدي المؤقت و

هي:

- تنفيذ القوانين و الأنظمة.

- تمثيل البلدية في كل التصرفات المتعلقة بالحياة المدنية.

- التقاضي أمام العدالة سواء مدي أو مدعى عليه بشرط إعلام السلطة الوصية.

- التصرف في مصالح و مستخدمي البلدية.

- تحضير و تنفيذ العمليات الانتخابية.

- تنفيذ ميزانية البلدية

- متابعة تنفيذ المشاريع التنموية.

- إتخاذ الإجراءات الخاصة بالطرق البلدية.

- السهر على حفظ الأرشيف.

- القيام بجميع الإجراءات الهادفة إلى حفظ إدارة الأملاك عدا التخلي بصفة فردية عن الملكية

العقارية.

حيث أن القرارات و المداولات التي يصدرها المجلس الشعبي البلدي المؤقت تخضع لمصادقة السلطة الوصية و يحل الوالي محل المجلس البلدي المؤقت في الحالات الضرورية.

تنتهي صلاحية المجلس البلدي المؤقت بمجرد تنصيب المجلس الشعبي البلدي.

إن ما يعاب على هذه المرحلة الانتقالية هو عد الجديدة في التكفل بالجانب التنموي للمجلس الشعبي البلدي المؤقت على إعتبار الفترة المؤقتة الوجيزة و المقدر بـ 06 اشهر و التي لا تسمح بتبني سياسة تنموية محلية واضحة المعالم.

هـ- مرحلة قانون البلدية لسنة 1990:

تميزت هذه المرحلة بصدور دستور 1989 و الذي ألغى نظام الحزب الواحد و إعتماده للتعددية الحزبية و بهذا خضعت البلدية لأحكام و مبادئ جديدة في ظل التعددية الحزبية و التي كرسها القانون الجديد للبلدية رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990¹.

لقد تضمن هذا القانون 158 مادة، و إستند في مقتضياته إلى الدستور و 12 نصا بين أمر و قانون و حاول هذا القانون أن يحفظ استقرار المجالس البلدية و يراعي الإلتناء السياسي للمنتخبين إذ فرضت المادة 24 منه عند تشكيل اللجان الدائمة للمجلس مراعاة التمثيل السياسي بما يعكس المكونات السياسية للمجلس.

غير أن قانون البلدية لسنة 1990 و إن حاول المحافظة على التوازن السياسي للمجلس البلدي في مرحلة التعددية الحزبية، غير أنه تسبب من جهة أخرى في فتح مجال للصراع السياسي داخل

¹ ج.ج.ج.ج. رقم 15 لسنة 1990.

المجلس البلدي خاصة من خلال تطبيق المادة 55 منه و التي سنت آلية لخلع الصفة الرئاسية على رئيس المجلس الشعبي البلدي سميت بسحب الثقة و إشتطت المادة المذكورة أعلاه لممارسة هذه الآلية توافر نصاب داخل المجلس قدرته بثلاثي أعضائه و أن يكون الإقتراع علنيا دون تبيان حالات سحب الثقة، وهوما خلف عمليا دخول عديد البلديات في جو من الصراع الداخلي بين أعضاء المجلس و أثر ذلك سلبا على أداء البلديات و دورها التتموي.

خضع القانون 08-90 المتعلق بالبلدية لتعديل واحد بموجب الأمر 03-05 المؤرخ في 18 جويلية 2005 و الذي قام من خلاله المشرع إلى التطرق لحالات حل المجلس الشعبي البلدي من خلال تنمة المادة 34 و جاء هذا لمواجهة حالات الصراع و الإضطرابات التي عرفتة عدة مجالس على مستوى الوطن.

و- مرحلة قانون البلدية الجديد 10-11:

إن النقائص و الإختلالات التي كان يعرفها قانون البلدية لسنة 1990، و عجزه عن حل المشاكل و التوترات التي كانت تعرفها البلدية من خلال مجالسها الشعبية بسبب التوجهات الحزبية و تعنت نوابها في الكثير من الأحيان، الأمر الذي تسبب في جمودها، مما أثر سلبا على السير الحسن للبلدية و تعطيل عجلة التنمية على المستوى المحلي.

حيث أدخل تعديل على هذا القانون كما سبق و ذكرنا، من أجل تعزيز طاقات البلديات في إتخاذ القرارات و إتاحة الفرصة أمام القيادات الكفوة في تسييرها.

إن صدور القانون الجديد للبلدية بموجب القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، جاء لإعطاء دفعة و نفس جديد لهذه البلديات من خلال تفعيل الديمقراطية التشاركية على نحو أفضل،

و التحديد الأمثل للعلاقات بين مختلف الهيئات المنتخبة، حيث أصبحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي محددة بشكل صائب الأمر الذي يضمن مصلحة الدولة و البلدية و المواطنين على حد سواء.

و بالتالي أصبحت البلدية الإطار الذي تمارس فيه الديموقراطية التشاركية و التسيير الجوارى، من خلال سهر البلدية على إعلام المواطن المحلي بكل شؤونهم المحلية و مشاركتهم حول أولويات و أهداف التنمية المحلية بكل مجالاتها.

الفرع الثاني: هيئات تسيير البلدية

يدير البلدية جهاز يتكون من المجلس الشعبي البلدي و الهيئة التنفيذية¹

أولاً: المجلس الشعبي البلدي:

يسهر على إدارة البلدية مجلس شعبي بلدي يتشكل من مجموعة من النواب يختارهم الشعب من خلال إنتخابات حرة و نزيهة، و هذا تفعيلاً لمشاركة المواطن المحلي في تسيير شؤونه المحلية من خلال إختيار ممثليه على المستوى المحلي، حيث يعتبر الإنتخاب من الشروط الجوهرية لقيام اللامركزية الإقليمية كما سبق و ذكرنا.

أ- تشكيل المجلس الشعبي البلدي:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة من المنتخبين يتم إختيارهم من قبل سكان

البلدية بموجب أسلوب الإقتراع العام السري المباشر، و ذلك لمدة خمس سنوات و يختلف أعضاء

المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية حيث نصت المادة 79 من القانون

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر و التوزيع سطيف، الطبعة الرابعة، 2010، ص 136.

العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012¹ المتعلق بنظام الانتخابات يتشكل المجلس

الشعبي البلدي كما يلي:

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة.
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة.
- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة.
- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200.001 نسمة.

يبدو واضحا من خلال النص أن المشرع عمل على زيادة و تكثيف عدد أعضاء المجلس الشعبي

البلدي و رفع من حصة كل مجلس مراعيًا في ذلك التعداد السكاني لكل بلدية.

أما بشأن الترشح لهذه المجالس فهو ما نصت عليه المادة 78 من القانون العضوي 01-12

وهي:

- التمتع بالحقوق المدنية و السياسية و عدم وجود المعني في وضعية فقدان أهلية الانتخاب².

- بلوغ سن 23 سنة كاملة يوم الاقتراع.

- تسوية الوضعية إزاء الخدمة الوطنية سواء كانت مؤداه أو معفى منها.

¹ ج.ر.ج.ج، العدد 01 لسنة 2012.

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 174.

- أن يكون المترشح ناخبا و مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها و يقيم فيها.

- أن لا يكون في إحدى حالات التنافي المنصوص عليها في المادة 81 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الإنتخابات و بالرجوع إلى نص هذه المادة نجدها نصت على منع فئات معينة من الترشح لإنتخابات المجالس الشعبية خلال ممارستهم لوظائفهم و لمدة سنة بعد التوقف عن العمل و هذا لمنعهم من إستعمال نفوذهم لربح المعركة الإنتخابية و هذه الفئات هي كالاتي:

- الولاية

- رؤساء الدوائر

- الأمناء العامون للولايات

- أعضاء المجالس التنفيذية للولايات

- القضاة

- أعضاء الجيش الوطني الشعبي

- موظفو أسلاك الأمن

- محاسبو الأموال البلدية

- مسؤولو المصالح البلدية

الأمناء العامون للبلديات ورد ذكرهم لأول مرة في القانون العضوي لنظام الإنتخابات الجديد

ذلك أنه لم تشملهم المادة 98 من الأمر 97-07 بالذكر.

و قد حددت مدة العهدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي بخمس سنوات و هذا طبقا للمادة 65 من القانون العضوي 01-12 وهي مطابقة للمادة 75 من الأمر 07-97 و تجرى الإنتخابات في غضون ثلاثة أشهر السابقة لإنهاء العهدة النيابية، غير أنه أجازت المادة 65 الفقرة 03 تمديد العهدة النيابية في حالة وفاة رئيس الجمهورية أو تقديم إستقالته موضوع المادة 90 من الدستور، أو في حالة الحرب المادة 96 من الدستور، أو إقرار الحالة الإستثنائية المادة 93 من الدستور.

ب- لجان المجلس الشعبي البلدي:

بغرض قيام المجالس البلدية بمهامها أجاز قانون البلدية لهذه المجالس إنشاء لجان دائمة و أخرى خاصة.

1- اللجان الدائمة:

جاء قانون البلدية الجديد أكثر ضبطا و تنظيما للجان الدائمة للمجلس الشعبي البلدي إذ ورد في المادة 31 ما يلي: يشكل المجلس الشعبي البلدي من أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال إختصاصه و لاسيما المتعلقة ب:

- الإقتصاد و المالية
- الصحة و النظافة و حماية البيئة
- تهيئة الإقليم و التعمير و السياحة و الصناعات التقليدية
- الري و الفلاحة و الصيد البحري
- الشؤون الاجتماعية والثقافية و الرياضية و الشباب

و بينت المادة عدد اللجان حسب التعداد السكاني للبلدية، و هذا معيار موضوعي¹ حددته كما يلي:

- ثلاثة لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ سكانها 20.000 نسمة أو أقل إلا ان هذه اللجان تغطي كل الإختصاصات المسندة للمجلس الشعبي البلدي.

- أربعة لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.

- خمسة لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة.

- ستة لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.001 نسمة.

و يتم تشكيل هذه اللجان الدائمة طبقا للمادة 32 من قانون البلدية بموجب إقتراح من رئيس

المجلس الشعبي البلدي و مداولة من المجلس الشعبي البلدي، و تعد هذه اللجان نظامها الداخلي.

كما يجب مراعاة عند إنشاء هذه اللجان مشاركة جميع التشكيلات السياسية للمجلس و هذا ما

أشارت إليه المادة 35 من قانون البلدية من أجل ضمان الديمقراطية التشاركية في لجان المجلس

و الحفاظ على استقراره.

2- اللجان الخاصة:

أعطت المادة 33 من قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إنشاء لجان خاصة

بنفس طرق إنشاء اللجان الدائمة بحيث يتم إنشاء هذه اللجان بإقتراح من رئيس المجلس الشعبي

البلدي و بعد مداولة من المجلس الشعبي البلدي و تقدم هذه اللجنة بناء على الفقرة الثالثة من

المادة 33 المذكورة أعلاه لرئيس المجلس الشعبي البلدي نتائج أعمالها.

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 193.

هذه اللجان لا تتشكل في كل وقت و إنما في حالات معينة قصد كشف حقائق أو معلومات لها وثيق الصلة باختصاصات المجلس الشعبي البلدي¹ ، حيث أن هذا الأخير هو الذي يقوم بتحديد مهام هذه اللجان و أجال مهمتها عن طريق المداولة حسب المادة 34 من قانون البلدية، و هذا ما يضعنا أمام تناقض كبير من طرف المشرع فمرة يعطي للمجلس الشعبي البلدي حق إنشاء هذه اللجان و تحديد مهماتها و أجالها عن طريق المداولة ثم من جهة أخرى تقدم هذه اللجان نتائج أعمالها و تقاريرها لرئيس المجلس الشعبي البلدي حيث كان من باب أولى أن تقدم هذه اللجان تقاريرها للمجلس الذي أنشأها و ليس لرئيس المجلس الشعبي البلدي حتى لا تكون مجالاً للتستر و الكتمان مما يضر بمبدأ الديمقراطية التشاركية و يحد من مجال الرقابة الشعبية عن طريق المجلس مما يضعف من مكانته أمام الرئيس.

ثانياً: الجهاز التنفيذي للبلدية:

سننظر إلى كيفية تأليف الجهاز التنفيذي البلدي

1- تأليف الجهاز التنفيذي:

هو جهاز جماعي يتكون من رئيس البلدية و عدة نواب للرئيس عددهم من نائبين إلى

4 نواب حسب عدد المنتخبين لكل مجلس².

2- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 196.

² ناصر لباد، مرجع سابق، ص 146.

يتم الإعلان عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لمتصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين و هذا ما نصت عليه المادة 65 من قانون البلدية و في حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المترشحة أو المترشح الأصغر سنا.

و هذا على خلاف قانون البلدية القديم الذي كان ينص على إختياره من ضمن القائمة التي فازت بأغلبية المقاعد و بالتالي فإن قانون البلدية الجديد كان أكثر دقة و ضبطا للأمر مقارنة بالقانون القديم 08-90، إلا أن الدارس لأحكام المادة 65 من قانون البلدية 10-11 يجدها لم تتطرق لجميع الحالات أو الإحتمالات التي يمكن أن تصادفنا عند الإعلان عن رئيس المجلس الشعبي البلدي

و هذا خلافا للمادة 80 من القانون العضوي للإنتخابات رقم 01-12 المؤرخ في 2012/01/12 التي كانت أكثر وضوحا و تفصيلا في عدة إحتمالات.

لم تحسم المادة 65 من قانون البلدية في الإعلان عن الرئيس حينما نصت على أنه في حال تساوي الأصوات يعلن رئيسا المترشحة أو المترشح الأصغر سنا هل يكون بين متصديري القوائم المتساوية أم أن مجال المنافسة يمتد لكل الفائزين بمقاعد في القوائم الفائزة، و بالتالي فإن الفقرة الأخيرة من المادة 65 جاءت مطلقة و لم تحسم الأمر.

إلا أن المادة 80 من القانون العضوي 01-12 المتعلق بالإنتخابات نصت على أنه في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقوائم التي حصلت على 35 بالمائة من المقاعد تقديم مترشح، و في حالة عدم حصول أي قائمة على 35 بالمائة من المقاعد يمكن

لجميع القوائم أن تقدم مرشحيتها و بالتالي فإن المادة 80 فتحت باب الترشيح لكل القوائم في حالة عدم حصول أي قائمة على 35 في المائة من المقاعد.

المطلب الثاني: الولاية و هيئات تسييرها

حسب الظروف السياسية التي مرت بها أو ستمر بها الجزائر، نميز

بين تنظيم الولاية في الحالات العادية و تنظيم الولاية في الحالات الاستثنائية.

فالولاية عرفت الحالات الإستثنائية غداة الإستقلال، أثناء تطبيق قانون الثورة الزراعية، ثم أثناء المرحلة الإنتقالية الممتدة من 12 ديسمبر 1989 إلى 12 جوان 1990، ثم بعد إعلان حالة الطوارئ، و أخيرا عند تطبيق المواد 90،93 و 96 من الدستور¹.

الفرع الأول: مفهوم الولاية

عرفت الولاية عدة قوانين توالت على تنظيمها في الحالات العادية دون الحالات

الإستثنائية المذكورة أعلاه، بداية من الأمر 38/69، القانون 09/90 و أخيرا القانون 07/12.

أولا: تعريف الولاية:

عرفها المشرع من خلال المادة الأولى من قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21

فيفري 2012² "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية

المستقلة".

¹ ناصر لباد، مرجع سابق، ص 121.

² ج.ج.ج، رقم 12 لسنة 2012

و هي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة و تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة، و تساهم مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية و حماية البيئة و كذا حماية و ترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

و تتدخل في كل مجالات الإختصاصات المخولة لها بموجب القانون، شعارها هو بالشعب و للشعب.

و من الملاحظ أن التعريف الأخير تميز بالتفصيل مقارنة مع تعريف قانون 90-09 فبعد الإعلان على أن الولاية جماعة إقليمية أضافت المادة الجديدة عبارة للدولة، و هذا لإبراز الربط بين الولاية كتنظيم إداري و الدولة بإعتبارها الجسم الأم و الوحدة الأساسية.

و فصلت المادة الأولى أكثر بالقول أن الولاية هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة و أسندت إليها بهذه الصفة تنفيذ السياسات العمومية في شتى المجالات التي تعود إليها بالإختصاص، و أضافت المادة الأولى شعار الولاية بالشعب و للشعب لتأكيد مكانة السلطة الشعبية في التنظيم الإداري الجزائري¹.

وتنشأ الولاية طبقا للمادة الأولى من القانون 12-07 بموجب قانون و هو ما يضيف عليها طابعا خاصا، و يعطي لها أساسا قانونيا قويا، و تمتلك الولاية قانونا إسم ومقر رئيس طبقا للمادة 9 من قانون الولاية و يجوز تغيير إسمها و مقرها بموجب مرسوم و يعدل بذات الكيفية.

ثانيا: مراحل تطور الولاية

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر و التوزيع، المحمدية الجزائر 2012، ص 117.

مرت الولاية بعدة مراحل لتصل إلى ماهي عليه الآن باعتبارها القاعدة الإقليمية الثانية

في التنظيم الإداري المحلي إلى جانب البلدية و هو ما سنتطرق إليه من خلال المراحل الآتية:

أ- المرحلة الاستعمارية:

أثناء الفترة الاستعمارية خضعت الولاية للتشريع الفرنسي و كانت دعامة

أساسية استندت عليها الإدارة الاستعمارية لدعم نفوذها، حيث كان الحاكم العام و هو عسكري تابع

لوزارة الحربية يمثل السلطة الفرنسية و يعاونه مجلس يتشكل من كبار الشخصيات المدنية

و العسكرية و له دور إستشاري.

ب- المرحلة الانتقالية 1962-1969:

كما سبق و تطرقنا لمراحل تطور البلدية عقب الإستقلال، ورثت

الجزائر تنظيما ولائيا عن الحقبة الإستعمارية تمثل في المحافظات يسيرها جهازان و هما المجلس

العام كهيئة مداولة منتخب عن طريق الإقتراع العام المباشر مكلف بتسيير مصالح المحافظة

بمساعدة لجنة مصغرة و المحافظ بإعتباره جهاز تنفيذي معين من قبل الحكومة مكلف بتنفيذ

مداولات المجلس العام¹.

عقب الإستقلال عرفت هذه المحافظات مرحلة صعبة بسبب هجرة الأوربيين، و هو ما أثر على

تسيير هذه المحافظات و عجزها و ما زاد من حجم هذه المعاناة هو قلة الإطارات الجزائرية في

ذلك الوقت إن لم نقل انعدامها.

¹ احمد محيو، مرجع سابق، ص 223.

و أمام هذه الوضعية بادرت السلطات العليا بإدخال بعض التدابير على تنظيم المحافظات شملت جانبيين رئيسيين، فتارة سعت إلى تدعيم سلطات المحافظ بشكل ملحوظ و تارة أخرى سعت إلى تحقيق حد أدنى من التمثيل الشعبي¹، و ذلك من خلال:

إنشاء اللجان الجهوية للتدخل الإقتصادي و الإجتماعي بمقتضى الأمر 62-16 المؤرخ في 09-08-1962² و هذا للحد من الفراغ الذي أفرزه إختفاء المجالس العامة، تضم كل لجنة ممثلين عن السكان يعينهم المحافظ، وتقنيين تابعين للمصالح العمومية إضافة عن ممثلين عن القطاع الخاص، تدلي هذه اللجان بآرائها الاستشارية لمساعدة الهيئات التنفيذية لأداء مهامها الإقتصادية و الإجتماعية.

إن هذه اللجان لم يكن لها دور عملي على أرض الواقع كما أنها لم تنصب في اغلب المناطق، و تم إستبدالها بالمجالس الولائية الإقتصادية و الإجتماعية بموجب الأمر رقم 67-222 المؤرخ في 19-10-1967³ و التي إعتبرت كأجهزة إجتماعية مؤقتة مهمتها تجميع و تجسيد كل القضايا و المسائل ذات الطابع الإقتصادي و الإجتماعي المطروحة على مستوى المحافظة، و يضم كل مجلس جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية التابعة إقليميا للمحافظة و ممثلين عن النقابة، ممثلين عن الجيش و ممثلين عن الحزب، وكان أعضاء هذه المجالس حسب عدد البلديات يتراوح بين 21 عضو كحد أدنى و 69 عضو كحد أقصى.

¹ احمد محيو، مرجع سابق، ص 225.

² ج.ج.ج. رقم 07 لسنة 1962.

³ ج.ج.ج. رقم 89 سنة 1967.

تمثلت مهام هذه المجالس أساسا في التصويت على ميزانية المحافظة و التي يعدها المحافظ، و إدارة أموال المحافظة و إجراء العقود، إحداث و تنظيم المرافق العامة في المحافظة¹.

تعزيز سلطات المحافظ بإعتباره الممثل الوحيد للدولة على مستوى المحافظات من خلال تحويل جميع صلاحيات المجلس العام خاصة إعداد و تنفيذ الميزانية و تسيير الأملاك الشاغرة بموجب الأمر رقم 62-20 المؤرخ في 24-08-1962، المتعلق بحماية و تسيير الأملاك الشاغرة².

ج- مرحلة قانون الولاية الأول لسنة 1969:

هنالك عدة عوامل أملت على المشرع الإسراع في إصدار قانون جديد

للولاية خاصة بعد صدور قانون البلدية في سنة 1967 ليكمل به النظام القانوني للإدارة المحلية في الجزائر.

صدر ميثاق الولاية بتاريخ 26-03-1969، و الذي إعترف أن النظام الإداري للولاية الموروث عن الإستعمار الفرنسي لا يلائم الخيار الإشتراكي للدولة، ليصدر بعد ذلك قانون الولاية في 23-05-1969 بموجب الأمر 69-38، و الذي حدد المفهوم العضوي و الوظيفي للولاية من خلال المجلس الشعبي الولائي و الوالي.

1- المجلس الشعبي الولائي: يمثل هذا المجلس لا مركزية التسيير بإعتبار أن أعضائه يتم

إنتخابهم لمدة خمس سنوات، و تتمثل مهامه أساسا في المصادقة على الميزانية، إدارة أموال الولاية

¹ سعيدي الشيخ، مرجع سابق، ص 168.

² ج.ج.ج، رقم 12 لسنة 1962

و عقد الصفقات كما أعطيت للمجلس صلاحيات ذات طابع إقتصادي و إجتماعي و ثقافي و التي تعكس التأثير بالنظام الإشتراكي الذي انتهجته الدولة الجزائرية آنذاك.

2- الوالي:

يعتبر الوالي السلطة الإدارية المهيمنة على مستوى التنظيم الإداري المحلي من خلال تمتعه بسلطات و إختصاصات هامة، بإعتباره سلطة سياسية ينفذ قرارات الحكومة و التعليمات التي يتلقاها من كل وزير، غير أنه في هذه المرحلة ورغم المكانة التي كان يتمتع بها الوالي إلا أن الواقع العملي كان يوحي بغير ذلك حيث كان يزاومه على المستوى المحلي محافظ الحزب الذي كان منافسا للوالي على المستوى المحلي، مما أدى إلى إزدواجية في القيادة السياسية المحلية تمخض عنه صراع بينهما ليتم بعد ذلك إعتبار الوالي عضو في اللجنة المركزية للحزب إلى جانب المحافظ، كما أن طريقة تعيين الوالي بموجب مرسوم طبقا للمادة 1/150 يحفظ له مكانته أمام محافظ الحزب.

3- المجلس التنفيذي الولائي:

تنص المادة 137 من الأمر 69-38 على ما يلي: " من أجل

تنفيذ قرارات الحكومة و مداورات المجلس الشعبي الولائي، يؤسس مجلس تنفيذي ولائي".

و بالتالي أعتبر هذا المجلس من هيئات الولاية و ممثلا لها في تنفيذ برامجها التنموية، و ممثلا

للحكومة وبالتالي فإن أعضائه معينين غير منتخبين.

أما عن مهام هذا المجلس التنفيذي فقد كانت مرتبطة بصلاحيات الوالي و هو ما تطرق إليه

المرسوم 70-83 المؤرخ في 17-06-1970 المتعلق بتنظيم و تسيير المجلس التنفيذي الولائي.

أ- الدائرة:

هي لا تعد جماعة محلية و لا تتمتع بالشخصية المعنوية، حيث تعتبر كألية أو تقنية لتخفيف العبء عن الولاية و تكمل دورها و تدار عن طريق رئيس الدائرة الذي يعين بموجب مرسوم.

إلا أن هذا لا يجب أن ينسبنا على العلاقة الموجودة بين الدائرة و البلدية حيث يظهر رئيس الدائرة كسلطة متحركة في مجموعة من البلديات و مداولاتها و قراراتها و هو ما خولته له بعض النصوص كما هو الشأن للمرسوم 82-31 المؤرخ في 23-01-1982، المتضمن تحديد صلاحيات رئيس الدائرة¹، حيث أعطى هذا المرسوم لرئيس الدائرة الصلاحيات الآتية:

- ممارسة الرقابة الوصائية على الأعمال خاصة المصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية التي لا يتعدى عدد سكانها 50.000 نسمة و التي يتعلق موضوعها بما يلي:
- الميزانيات و الحسابات للبلديات و الهيئات ما بين البلديات التي تنتمي لنفس الدائرة.
- تعريفات حقوق مصلحة الطرق و توقف السيارات و الكراء لفائدة البلديات.
- تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.
- المناقصات و الصفقات العمومية و المحاضر و الإجراءات.
- الهبات و الوصايا
- الموافقة على المداولات و قرارات تسيير المستخدمين البلديين بإستثناء تلك المتعلقة بحركات التنقل و إنهاء المهام.

¹ ج.ر.ج.ج ، رقم 4 لسنة 1982.

- تنشيط التنمية المحلية و ذلك بمراقبة و تنشيط البلديات و المؤسسات العمومية للإنجاز على تطبيق البرامج المحلية و خاصة منها المخططات البلدية للتنمية (PCD).
- السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات على مستوى الدائرة.
- السهر على السير الحسن لمصالح الدولة الموجودة على مستوى البلديات و خاصة منها الحالة المدنية.

د- مرحلة قانون الولاية لسنة 1990:

صدر القانون الثاني للولاية بموجب القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990¹، حيث صدر في ظل مرحلة جديدة أرسى معالمها دستور 1989 الذي كرس التعددية الحزبية مما يعني أن تركيبة المجالس الشعبية المحلية إختلفت عن المرحلة السابقة التي كانت تتميز بنظام الحزب الواحد، كما أقرت المادة 14 من دستور 1989 أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية.

أما المادة 15 منه أقرت التقسيم المزدوج للجماعات الإقليمية للدولة و هي البلدية و الولاية، كما إعتبرت المادة 16 أن المجلس المنتخب مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية.

ه- مرحلة قانون الولاية الجديد 12-07:

إن صدور القانون الجديد للولاية بموجب القانون 07/12 المؤرخ في 23 فيفري 2012، على غرار قانون البلدية الجديد جاء لإعطاء دفعة و دماء جديدة من خلال تفعيل الديمقراطية التشاركية على نحو أفضل، و التحديد الأمثل للعلاقات بين مختلف الهيئات المنتخبة، الذي يضمن مصلحة الدولة و البلدية و المواطنين على حد سواء.

¹ ج.ج.ج.ج، رقم 15 لسنة 1990.

و بالتالي أصبحت الولاية الاطار الذي تمارس فيه الديموقراطية التشاركية و التسيير الجوارى، من خلال السهر على إعلام المواطن المحلى بكل شؤونهم المحلية و مشاركتهم حول أولويات و أهداف التنمية المحلية بكل مجالاتها.

الفرع الثانى: هيئات تسيير الولاية

ينص قانون الولاية على أن للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبى الولائى و

الوالى.

أولاً: المجلس الشعبى الولائى:

يعتبر جهاز المداولة للولاية، و مظهر تعبير للامركزية.

تشكيلته: يعتبر المجلس الشعبى الولائى هيئة مداولة يتشكل من المنتخبين من قبل سكان الولاية

و يتشكل المجلس الشعبى الولائى طبقاً للمادة 82 من القانون العضوى رقم 12-01 المتعلق

بالإنتخابات على النحو التالى:

- 35 عضواً فى الولايات التى يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.
- 39 عضواً فى الولايات التى يتراوح عدد سكانها بين 250.000 و 650.000 نسمة.
- 43 عضواً فى الولايات التى يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة.
- 47 عضواً فى الولايات التى يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة.
- 51 عضواً فى الولايات التى يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و 1.250.000 .
- 55 عضواً فى الولايات التى يفوق عدد سكانها 1.250.001 نسمة.

و حددت عهدة المجلس الشعبي الولائي بخمس سنوات طبقا للمادة 65 من القانون العضوي 01-12 المتعلق بالانتخابات و تجري الإنتخابات في ظرف ثلاثة الأشهر السابقة لإنقضاء المدة النيابة، ولقد أجازت الفقرة الثالثة من نفس المادة تمديد هذه الفترة في حالة وفاة رئيس الجمهورية أو تقديمه لإستقالته، أو في حالة إقرار الوضع الإستثنائي، أو في حالة الحرب، المواد 90،93،96 من الدستور.

ب: رئيس المجلس الشعبي الولائي

طبقا للمادة 58 من قانون الولاية يجتمع المجلس الشعبي الولائي خلال 08 أيام التي تلي إعلان نتائج الإنتخابات تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا، و يشرف على عملية إختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي مكتب متكون من المنتخب الأكبر سنا يساعده المنتخبان الأصغر سنا، و تتمثل مهمة هذا المكتب في إستقبال الترشيحات لرئاسة المجلس حيث تنتهي مهمة هذا المكتب و يزول بمجرد إنتخاب هذا الرئيس.

كما نصت المادة 59 على أنه يتقدم لرئاسة المجلس الشعبي الولائي المترشح من القائمة التي حازت على أغلبية المقاعد، و في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة تقدم القائمتين التي تحصلتا على نسبة 35 بالمائة من المقاعد مرشح عنها، و في حالة عدم حصول أي قائمة على نسبة 35 بالمائة يمكن لكل قائمة فائزة بمقاعد أن تقدم مرشح عنها.

يتم الإنتخاب بصفة سرية و يعلن رئيسا للمجلس المترشح الحائز على الأغلبية المطلقة للأصوات و في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية يجري دور ثاني على أن يشارك في هذا الدور

فقط المترشحان اللذان تحصلا على المرتبة الأولى و الثانية، و يعلن فائزا لرئاسة المجلس للمترشح الحائز على أغلبية الأصوات، و في حالة تساويهما يفوز المترشح الأكبر سنا.

خلال الثمانية أيام الموالية لتتصيه يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي باختيار نوابه من بين أعضاء المجلس و يعرضهم للمصادقة و ذلك حسب عدد مقاعد المجلس:

- نائبين في المجالس التي يكون عدد مقاعدها من 35 إلى 39 مقعد.

- ثلاثة نواب في المجالس التي يكون عدد مقاعدها من 43 إلى 47 مقعد.

- ستة نواب في المجالس التي يكون عدد مقاعدها من 51 إلى 55 مقعد.

عند حدوث مانع لرئيس المجلس الشعبي الولائي يعين أحد نوابه للقيام بمهامه، فإذا تعذر عليه ذلك يقوم المجلس باختيار أحد نوابه نيابة عنه كرئيس مؤقت للمجلس، كما نصت المادة 64 من قانون الولاية على أن أي رئيس يغيب عن دورتين عاديتين دون عذر مقبول فإنه يعد متخليا عن العهدة و ذلك بعد مداولة المجلس، هذا الحكم لا نجد له مثيل في القانون القديم و هذا حرص من المشرع على إعطاء نوع من الصرامة و الهيبة لمنصب رئيس المجلس الشعبي الولائي إلا أنه ما يعاب على المشرع أنه لم يحدد إذا كان الغياب عن دورتين متتاليتين أو أي غياب عن دورتين طيلة العهدة النيابية و التي تمتد لمدة 05 خمس سنوات، فإذا تغيب هذا الرئيس عن دورة عادية

في السنة الأولى ثم تغيب عن دورة أخرى في السنة الثالثة فهل يعتبر متخليا عن العهدة أم لا؟

نؤيد المشرع على الحكم الذي جاء به في المادة 64 السالفة الذكر و ذلك حرصا منه لإعطاء نوع من الجدية و الأهمية لرئاسة المجلس لكن كان عليه أن يكون أكثر وضوحا في هذه المادة.

فالغيابات عن دورات المجلس موجودة حتى أصبحت أكثر من عادية

ج- لجان المجلس:

أجاز قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي إنشاء لجان بغرض تمكينه من أداء

مهامه و تكون هذه اللجان إما دائمة أو مؤقتة.

1- اللجان الدائمة: أجازت المادة 33 من قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان

دائمة للمسائل التابعة لاختصاصه و المتعلقة بالمجالات الآتية:

- التربية و التعليم العالي و التكوين المهني.
- الإقتصاد و المالية.
- الصحة و النظافة و حماية البيئة.
- الإتصال و تكنولوجيات الإعلام.
- تهيئة الإقليم و النقل.
- التعمير و السكن.
- الري و الفلاحة و الغابات و الصيد البحري و السياحة.
- الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الشؤون الدينية و الأوقاف و الرياضة و الشباب.
- التنمية المحلية و التجهيز و الاستثمار و التشغيل.

يتم تشكيل هذه اللجان بإقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو الأغلبية المطلقة لأعضاء هذا

المجلس و يعرض هذا الإقتراح على المداولة، بعد تشكيل هذه اللجان تعد نظامها الداخلي

و تعرضه للمصادقة عليه من طرف المجلس على أن يترأس هذه اللجان عضو منتخب من طرفها

و هذا ما نصت عليه المادة 34 من قانون الولاية، كما حرص المشرع على التركيبة السياسية لهذه اللجان عند تشكيلها.

2- **اللجان المؤقتة:** أجازت المادة 35 من قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي إنشاء لجان تحقيق و ذلك بناء على إقتراح من رئيس المجلس أو ثلث أعضاء هذا المجلس على أن تنتخب من طرف الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، و يحدد موضوع التحقيق و الآجال الممنوحة لهذه اللجنة بناء على مداولة على أن تقوم هذه اللجنة بمجرد إنتهاءها من مهامها بتقديم نتائج أعمالها للمجلس الشعبي الولائي.

نلاحظ هنا أن المشرع تدارك الخطأ الذي وقع فيه في قانون البلدية حين ألزم هذه اللجان بتقديم نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي و ليس للمجلس الذي أنشأها.

ثانيا: الوالي

أ- **تعيينه:** يعين الوالي بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية ويعتبر من المناصب السامية في الدولة.

ب-صلاحياته:

إن صلاحيات الوالي كثيرة و متنوعة، حيث لا يعتبر قانون الولاية لوحدده مصدرا لها، حيث يعتبر قانون البلدية و قوانين أخرى كقانون الأملاك الوطنية و قانون الإنتخابات و قانون الحالة المدنية و قانون الإجراءات الجزائية و قانون الضرائب و قانون العمل، مصدرا كذلك لإختصاصات الوالي في مجالات معينة، بالإضافة إلى ذلك هناك العديد من النصوص التنظيمية

التي أشارت هي كذلك إلى بعض صلاحيات الولاية كالمرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16/09/2015 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام.

صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة:

يعتبر الوالي ممثلاً للدولة، و مفوضاً للحكومة على مستوى إقليم الولاية، و هذا ما نصت عليه المادة 110 من قانون الولاية، و لذا يعهد إليه تنفيذ تعليمات مختلف الوزراء على مستوى الولاية، و يقوم كذلك بالتنسيق بين مختلف المصالح غير الممركزة داخل تراب الولاية، كما نشير إلى أنه إستثنى المشرع بعض القطاعات التي لم يخضعها لرقابة الوالي و هي:

- العمل التربوي و التنظيم في مجال التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي.

- وعاء الضريبة و تحصيلها.

- الرقابة المالية

- الجمارك

- مفتشية العمل

- مفتشية الوظيفة العمومية

- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته حدود الولاية.

كما يسهر الوالي بإعتباره ممثلاً للدولة على مستوى إقليم الولاية، الحفاظ على النظام و الأمن و السلامة و السكينة العامة، و يلزم بإتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك، كما يسهر على حماية حقوق المواطنين و حرياتهم.

1- صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:

يتولى الوالي بهذه الصفة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي و هذا ما نصت عليه المادتين 102 و 124 من قانون الولاية، كما يطلع الوالي على كافة نشاطات المصالح غير الممركزة على مستوى الولاية و يزود المجلس الشعبي الولائي بكافة الوثائق و المعلومات لحسن سير أعماله و دوراته، كما يسهر على إشهار مداورات المجلس و توجيه التعليمات لمختلف المصالح لتنفيذها.

2- صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية:

يقوم الوالي بتمثيل الولاية في التظاهرات الرسمية و جميع الأعمال الإدارية و المدنية، كما يمثلها أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها، و يقوم بإدارة أملاك الولاية و يبلغ المجلس بذلك، أما من الناحية المالية يعتبر الأمر بالصرف على مستوى الولاية، كما يتولى تنفيذ الميزانية و إبرام العقود و الصفقات باسم الولاية، كما يتولى سلطة الإشراف على المصالح التابعة للولاية، و السلطة السلمية على موظفي الولاية.

المبحث الثاني: تمويل الجماعات المحلية كأساس لاستقلاليتها

يعتبر موضوع تمويل الجماعات المحلية من أهم المواضيع المطروحة حالياً لإرتباطه الوثيق بإستقلالية هذه الجماعات عن السلطة المركزية، و التي هي أهم ركائز النظام اللامركزي.

المطلب الأول: مفهوم الاستقلالية المالية

يقصد باستقلالية الجماعات المحلية إقرار الحق لها في إصدار و اتخاذ قرارات إدارية نافذة في حدود ما يسمح لها القانون، و يكون ذلك من دون الخضوع إلى أوامر السلطة المركزية¹، و هذا بموجب تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي و هو ما يستلزمه النظام اللامركزي، حيث يستلزم هذا النظام توفير موارد مالية و ميزانية مستقلة لهذه الجماعات عن ميزانية الدولة²، تسمح لها من أداء الإختصاصات المنوطة بها، و إشباع حاجات المواطنين اليومية دون تدخل من السلطة المركزية³، بإعتبار هذه الجماعات المحلية أقرب سلطة إدارية من المواطن و ممثلاً للسلطة المركزية في تصوره، و تكون هذه الأخيرة المكان الأول الذي يقصده المواطن المحلي للتعبير عن رأيه إزاء السلطة التي تحكمه⁴، إلا أن توفير هذه الموارد المالية لا يعد ركناً لقيام اللامركزية، و إنما هو شرط لضمان السير الحسن لهذه الجماعات، تكفل لها إدارة الشؤون المحلية⁵.

و تعني لفظة إستقلالية « Autonomie » المشتقة من اليونانية « Automos » إلى : من يسير ذاتياً بواسطة قوانينه الخاصة و الإستقلالية المالية تتجلى في الوسائل المالية التي تتوفر

1 سعيدي الشيخ، التنظيم الإداري المحلي: مفهومه، عناصر قيامه و مبررات تبنيه، المجلة الإلكترونية للدراسات و الأبحاث القانونية، ص 19.

2 هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان الأردن، 2008، ص 204.

3 لمير عبدالقادر، الضرائب المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و التسيير، جامعة وهران، السنة الجامعية 2013/2014، ص 142.

4 تقرير لجنة الجماعات العمومية الجهوية و المحلية حول مشروع الفصول المتعلقة بباب السلطة المحلية، المجلس الوطني التأسيسي للجمهورية التونسية، تونس، أكتوبر 2012، ص 2.

5 مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2005، ص 32.

عليها الجماعات المحلية و تعتبر الأساس الذي تقوم عليه اللامركزية¹، كما يمكن إعتبار أن الإستقلالية المالية تعني وجود موارد مالية للجماعات المحلية خاصة بها تتحكم في مصدرها، و كيفية جمعها، كما لها الحرية التامة في إستعمالها و تخصيصها حسب ما تراه مناسباً لتحقيق المصالح المحلية².

و لقد أثبتت تجارب الدول على وجود الارتباط بين إستقلال الجماعات المحلية و بين قدرتها على الحصول على موارد ذاتية، بحيث تزداد قوة النظام المحلي إذا كان لهيئته قدر كبير من الإستقلال المالي إزاء ما تقدمه له السلطات المركزية من تمويل³.

الفرع الأول: الإستقلالية المالية أساس الإستقلالية المحلية

تعتبر الإستقلالية المالية اهم دعائم الإستقلالية المحلية⁴، و تستند هذه الأخيرة

على ثلاث مقومات نوجز نكرها في ما يلي:

1. قيام هيئات منتخبة بالإشراف و تسيير مصالح الجماعات المحلية عن طريق اقتراع مباشر، و الذي يعتبر شرطاً أساسياً لقيام الإدارة المحلية من جهة، و لإستقلالها من جهة أخرى في حين هناك جانب من الفقه لا يعتبره شرطاً لقيام الهيئات المحلية⁵.

2. الإعتراف بأن ثمة مصالح إقليمية من الأفضل أن يترك أمر الإشراف عليها و مباشرتها

لمن يهمهم الأمر حتى تتفرغ الحكومة للمصالح الحيوية التي تهتم الدولة، و يتعدى أثرها إقليمياً

1 ناجي عبد النور، نحو تفعيل الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، قسم العلوم السياسية جامعة عنابة، ص 6.

2 مكلل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، دار الأصول للطباعة و النشر سيدي لحسن سيدي بلعباس، 2014، ص 113.

3 عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي و التنمية المحلية، الدار الجامعية الإسكندرية مصر، طبعة 2001، ص 24.

4 تقرير لجنة الجماعات العمومية الجهوية و المحلية، مرجع سابق، ص 8.

5 سعدي الشيخ، مرجع سابق، ص 17.

بعينه إلى سائر أنحاء الدولة¹، و هنا يجب أن يكون تحديد الإختصاصات واضح حتى لا يتشابك مع تلك التي تقوم بها الدولة و التي قد تخلق مشكلة في تمويلها.

3. تمتع المجالس المحلية بدرجة من الإستقلالية المحلية، الذي يجب أن لا يصل إلى حدود الإستقلال المطلق عن السلطة المركزية، هذا من جهة، و من جهة أخرى فإنه لا بد من ملاحظة أن طبيعة و درجة العلاقة المركزية المحلية يجب أن لا تكون علاقة رقابية شديدة بالقدر الذي يجرّد المجالس المحلية من إستقلاليتها الذي يعتبر من أهم دعائم وجودها².

الفرع الثاني: مبررات الاستقلالية المالية

ان الإستقلالية المحلية تفرض الإستقلالية المالية بحيث تتشابه المبررات

الإقتصادية و السياسية و كذا الاجتماعية لكل منهما ، فحسب البروفسور Henry Tulkens مهما إمتلكت السلطة المركزية من من إطرارات لن يتمكن من إحصاء و تلبية احتياجات شعب كبير³.

فتطور الإستقلالية المحلية يمكن من الدفع بالديمقراطية على عدة مستويات ، كتقريب المواطن من السلطة للتمكن من معرفة إحتياجاته، توزيع المسؤوليات السياسية و الإدارية و تحميلها في بعض الأحيان للمنتخبين و المسيرين و كذا للناخبين و المكلفين بالضريبة⁴، و هو تعبير خالص عن

1 خالد الزعبي، القانون الإداري، مكتبة الثقافة للنشر و التوزيع عمان الأردن، 1998، ص 128.

2 قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية دراسة حالة ثلاث بلديات، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2010/2011، ص 76.

3 لخضر مرغاد، دور الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2005، ص 03.

4 تقرير لجنة الجماعات العمومية الجهوية و المحلية، مرجع سابق، ص 9.

اللامركزية الإدارية من خلال وجود أشخاص معنوية محلية مستقلة عن الإدارة المركزية، و متميزة عنها من خلال إكتساب الشخصية المعنوية¹.

و كان التقرير حول الإستقلالية المالية و اللامركزية محور إهتمام عدد من المفكرين من بينهم Richard Musgrave سنة 1959 في كتابه نظرية المالية العامة حيث قام بتلخيص الفوائد الإقتصادية للإستقلالية المالية نوجز ذكر بعضها:

- تأخذ بعين الإعتبار الفروق بين الإختيارات التي تؤسس على المستوى المحلي بالنسبة للخدمات و التجهيزات و التي يجب أن تحترم حسب الأولويات و عليه يمكن إعتبار الإستقلالية عامل لتكريس الديمقراطية.

- تساعد على التكييف حسب الظروف المحلية لإنتاج الخدمات و المعدات.

- تفيد من تقليل تكلفة الحصول على المعلومات (معرفة الإحتياجات و شروط إشباعها).

- الحرص على التسيير بفعالية بتوضيح المسؤوليات للمواطنين و المكلفين بالضريبة و تمكينهم من معرفة مستوى النفقات من أجل فهم واضح لتكلفة الخدمات و بالتالي زيادة الشفافية².

الفرع الثالث: عناصر الاستقلالية المالية:

إن مفهوم الاستقلالية المالية لا زال غامضا رغم تأكيد معظم التشريعات عليها

و تكتفي على التصريح بها من خلال الشخصية القانونية و الذمة المالية للجماعات المحلية كان

تستعمل عبارة الجماعات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي، إلا أن

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية مصر، 2012، ص 145.

² قديد ياقوت، مرجع سابق، ص 77.

للإستقلالية المالية عدة عناصر تبين وجودها، سواء من خلال إعتقاد هذه الجماعات لميزانية خاصة بها تحت مبدأ سنوية الميزانية، حيث تحتوي هذه الميزانية على موارد إما ذات مصادر جبائية أو إعانة مركزية أو إقتراض و هذا للقيام بالمهام الملقاة عاتقها و حتى تقوم الجماعة المحلية بممارسة إختصاصاتها على أكمل وجه، كما تستند هذه الإستقلالية على حرية التسيير و التي تتضح في التحكم في الميزانية وحرية تسيير الممتلكات.

من وجهة نظر الميزانية: الجماعات المحلية تتبنى سنويا ميزانية و التي يجب أن تكون متوازنة حتى لا تؤثر على حريتها في التسيير إذ لا يمكنها تجاوز الإنفاق حتى و لو كان ذلك في خدمة التنمية المحلية على عكس ميزانية الدولة حيث أن النظرية الحديثة في المالية العامة لم تعد تنظر إلى العجز في الميزانية على أنه كارثة مالية محققة و ذلك في ضوء التطورات المالية و الإقتصادية التي تميز القرن الحالي.

في مجال تسيير الممتلكات:

للجماعات المحلية ممتلكات يمكنها من تعزيز إيراداتها إلا أنها مهمة لدى أغلب الجماعات المحلية هذا على الرغم من أن معرفة مفصلة لممتلكاتها يعزز وجودها و يطور مدخولها و هو عمل ضروري و أولوي على كل عمل آخر و يتم هذا عن طريق إحصاءها و ترتيبها و تسجيلها في سجل الجرد العام و معرفة وضعيتها القانونية¹.

المطلب الثاني: حدود الإستقلالية المالية للجماعات المحلية

¹ قديد ياقوت، مرجع سابق، ص 79.

إن إستقلالية الجماعات المحلية يتحدد مفهومه من دولة إلى أخرى، و ذلك حسب النظام الذي تدير عليه أو شكل الدولة، فإذا كانت دولة بسيطة فإن إستقلالية الجماعات المحلية لا يعدو إلا أن يكون شكل من أشكال التنظيم الإداري دون أن يتعداه إلى إستقلالية عن السلطة المركزية في السلطات الثلاث من سلطة تشريعية و قضائية و تنفيذية ، و هو ما نجده في الدول المركبة، فإستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر و فرنسا مثلاً ينصرف إلى إستقلالية هذه الجماعات في المجال الإداري و المالي في إطار القانون¹، دون أن يمنع هذه الجماعات من خضوعها إلى رقابة السلطات الوصية كما هو منصوص عليه في القانون².

الفرع الأول: التمويل المحلي كدعامة للإستقلالية المالية للجماعات المحلية

إن دراسة التمويل المحلي يعد أمراً مهماً من الناحية الإدارية و الإقتصادية على حد سواء، لما له من أهمية كبيرة في تحسين المستوى المعيشي للمواطن و العدالة في توزيع التنمية المحلية فيما بينهم، حيث يعتبر التمويل المحلي من الأمور الحيوية و الضرورية لقيام اللامركزية³، و تمكين الجماعات المحلية من النهوض بالتنمية المحلية و تقديم الخدمات الضرورية للمواطن المحلي⁴، و التصدي للمهام التي كلفت بها⁵، و بالتالي لا بد من توفير الأموال

¹ تقرير لجنة الجماعات العمومية الجهوية و المحلية، مرجع سابق، ص 12.

² برنامج الإصلاح الديموقراطي المحلي، عرض و تحليل لثلاث نظم حكم محلي، وزارة الحكم المحلي فلسطين، ص 3.

³ حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 1983، ص 221.

⁴ محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص

⁵ Nadine Dantonel-cor, Droit des collectivités territoriales, Bréal édition, 2007, p 232.

اللازمة لهذه الجماعات لمواجهة تكاليف و نفقات القيام بهذه المهام¹ حتى تحقق لنفسها قدرا من الإستقلالية عن السلطات المركزية، و لكن يجب التنويه كذلك أن هذه الإستقلالية لا تعني بأي شكل من الأشكال إنفصالها الكلي عن السلطات المركزية، و لا تعفي تلك المحليات من ممارسة الحكومة المركزية لنشاط الرقابة و الإشراف عليها².

و يعرف الدكتور عادل محمود حمدي في تعريفه للتمويل المحلي بأنه: " حجم الموارد المالية للمجالس المحلية بقدر ما يتضمنه التشريع من مصادر إيرادات تخص هذه المجالس و أن تتناسب هذه الموارد لهذه المجالس المحلية مع الإختصاصات التي تمارسها و المسؤوليات التي تضطلع بها"³.

كما يعرفه الدكتور عبد الحميد عبد المطلب بأنه: " كل الموارد المالية المتاحة و التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات التنمية عبر الزمن و تعظم إستقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة"⁴.

و لقد شرعت العديد من الدول النامية بما فيهم الجزائر، منذ نهاية الثمانينات في العديد من الإصلاحات الإقتصادية و المالية و النقدية تارة كنتيجة للضغوط التي مارستها عليها المنظمات الإقتصادية العالمية كصندوق النقد الدولي و البنك الدولي، و تارة أخرى تحت وطأة التطورات

¹ خالد عبد الحميد فراج، الاتجاهات الحديثة في الإدارة الحديثة، نبع الفكر الإسكندرية مصر، طبعة 1969، ص 186.

² محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم و الفلسفة و الأهداف)، الملتقى العربي الأول لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، 18-20 أغسطس 2003، ص 5.

³ حمادو سليمة، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية و الإعلام جامعة الجزائر 3، السنة الجامعية 2012، ص 75.

⁴ عبد المجيد عبد المطلب، مرجع سابق، ص 22.

الإقتصادية و السياسية العالمية كإنحسار المد الاشتراكي و تفكك الإتحاد السوفياتي بعد سقوط جدار برلين، و لقد مهدت هذه السياسات للتحول الإقتصادي من الإقتصاد الموجه إلى إقتصاد السوق الذي أضحى قبلة لإقتصاديات الدول النامية في الوقت الراهن، بناء على ما سبق بدأت هذه الدول في تفتحها على الإقتصاد العالمي لجذب الإستثمارات الخارجية و الرفع من تجارتها الخارجية، و بغية تحقيق ذلك أقدمت هذه الدول على عقد الكثير من إتفاقيات منطقة التجارة الحرة مع الاتحاد الأوروبي و الدول العربية و الإفريقية، مما تسبب في تدني حصيلة الرسوم و الضرائب الجمركية، و هو ما أثر سلبا في حجم الإيرادات العامة للدول، هذا الأمر تعدى بدوره إلى الجماعات المحلية¹، من خلال عجزها عن تمويل هذه المشروعات و إعتماها المتزايد على الإدارة المركزية في دعمها و تقديم الإعانات لها²، و هذا الوضع يعطي الحق للسلطة المركزية في أن تتدخل و تراقب نشاطات الجماعات المحلية، لأن السلطة المركزية في هذه الحالة لها الحق في الرقابة على إنفاق هذه الأموال³، حيث وصف العميد جورج فيدال الجماعات المحلية على أنها نظريا شخص راشد و قادر لكنه لا يستطيع العيش بدون إعانة والديه و هذا في معرض حديثه حول أهمية الموارد المالية المحلية للجماعات المحلية⁴.

هذا و أصبح تطوير التمويل المحلي و إصلاح الإدارة اللامركزية من أهم القضايا التي شغلت و ما زالت حكومات الدول النامية إعتبارا من تسعينيات القرن الماضي، رغم السيورة البطيئة لجملة

1 محمد محمود الطعمنة، مرجع سابق، ص 12.

2 محمد إبراهيم الشافعي، تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته و مشكلاته و سبل علاجه، مجلة الشريعة و القانون، كلية القانون - جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 56، صص 359 و 360.

3 محمد الوليد العبادي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان الأردن 1998، ص 75.

4 حمادو سليمة، مرجع سابق، ص 76.

الإصلاحات التي تقوم بها هذه الدول، نظرا لتداخل الإختصاصات بين الإدارة المركزية و الجماعات المحلية.

يتبين لنا مما سبق أهمية التمويل المحلي في تحقيق التنمية المحلية و حياة الجماعات اللامركزية في الدول النامية ومنها الجزائر، و تتجلى هذه الأهمية في:

1- تمكين المجالس المنتخبة المحلية من الوفاء بالتزاماتها في تأدية الخدمات و تأمين إنتظام المرافق المحلية، و تدعيم إستقلالية هذه المجالس في إتخاذ قراراتها و تحديد أولوياتها¹.

2- تمويل مشروعات البنية التحتية في مختلف أقاليم الدولة كقنوات الصرف الصحي، التزويد بالكهرباء، توزيع المياه الصالحة للشرب و النقل و المواصلات ... الخ، و هو ما يؤدي إلى تحسين الخدمة العمومية للمواطن المحلي².

3- التمويل المحلي يؤدي إلى تطوير البنى التحتية مما يساهم في جلب الاستثمارات الوطنية و الأجنبية وما له من أثر إيجابي على دعم النمو الإقتصادي لهذه الدول ككل.

4- يحقق الإستقرار للمواطن الأمر الذي يمنع النزوح الريفي نحو المدن لتحقيق تنمية محلية متوازنة في جميع أنحاء الدولة.

الفرع الثاني: خصائص التمويل المحلي

للتمويل المحلي مميزات يمكن أن نجملها على النحو الآتي:

1- التمويل المحلي ظاهرة متشعبة: لا يمكن إعتبار التمويل المحلي على أنه ظاهرة مالية فقط، بل هو متعدد الجوانب، بل له بعد أكثر من ذلك و يتمثل في مدى إستقلالية الجماعات المحلية

¹ مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان الأردن 2012، ص 246.

² محمد محمود الطعمانة، مرجع سابق، ص 16.

عن السلطات المركزية، و سيادتها في صنع القرار المحلي و رسم السياسة الخاصة بدورها المحلي، فالبعض ينظر إلى مدى إستقلالية هذه الجماعات بالنظر إلى نصيبها من إجمالي النفقات العامة كمعيار لقياس درجة اللامركزية في الدول و هو معيار غير كاف، لكونه لا يبين على نحو دقيق سلطة الجماعات المحلية في صنع القرار و رسم السياسة المحلية، كما لا يأخذ بعين الإعتبار إذا ما كانت لهذه الجماعات موارد ذاتية أم أنها تعتمد على السلطات المركزية في تمويلها¹.

2- ضعف و جمود التمويل المحلي: لعل أهم ميزة للتمويل المحلي هو ضآلة موارده و عدم مرونته، الأمر الذي يجعل الجماعات المحلية في عجز دائم عن القيام بمهامها على أحسن وجه، ففي الوقت الذي تحتكر السلطات المركزية على مصادر التمويل و تتمتع بسلطات مالية واسعة الأمر الذي يمكنها من زيادة مواردها في أي وقت شاءت، تبقى الجماعات المحلية تعاني العجز دائما في مواردها المالية.

و يعود هذا الجمود إلى عاملين أساسيين:

قلة مصادر التمويل المحلي، و ضعف حصيلة هذه المصادر، حيث أن التشريعات المالية تحرم الجماعات المحلية من حق فرض الضرائب التي تعد المصدر الرئيسي لمواردها المالية، و إقتصار هذه المهمة على السلطة التشريعية فقط²، و إن كانت بعض التشريعات تعطي لهذه الجماعات الحق في تحديد بعض الرسوم المحلية لكنها لا تعد ذات مردودية كبيرة، كما أن المصادر الأخرى

¹ محمد إبراهيم الشافعي، مرجع سابق، ص 364.

² حسن محمد عواضة، مرجع سابق، ص 222.

لتمويل الجماعات المحلية و المتمثلة في عوائد الأملاك العامة المملوكة لها تبقى هي كذلك ضعيفة جدا و غير قادرة هي كذلك عن تلبية الإحتياجات المالية للجماعات المحلية.

كما يمتد كذلك التمويل المحلي أيضا إلى المصادر الخارجية للجماعات المحلية، فلجوء هذه الجماعات إلى الإقتراض لسد العجز في ميزانياتها يبقى خاضعا لقيود و شروط عديدة، الأمر الذي نتج عنه صعوبة إجراء إبرام مثل هذه القروض مما يدفع هذه الجماعات إلى صرف النظر عن اللجوء إلى هذه القروض بسبب خوفها من عدم القدرة عن تسديدها نتيجة ضعف مواردها¹.

الفرع الثالث: الشروط الواجب توافرها في المورد المالي المحلي:

في ظل المبدأ الرامي إلى تحقيق إستقلالية مالية الإدارة المحلية كان من اللازم أن تتوفر شروط لهذه الأخيرة (الموارد المالية المحلية) و ذلك لتعزيز إستقلالها و تأكيد حريتها في التسيير².

1- حرية المورد: و يعني ذلك أن وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تعمل

على تحصيله و يكون متميزا عن أوعية الضرائب المركزية³.

2- ذاتية المورد: بمعنى أن تستقل الهيئات المحلية بسلطة تقدير سعر المورد و تحصيله

حتى تتمكن من التوفيق بين إحتياجاتها المالية و حصيلة الموارد المتاحة لها، فالضريبة المحلية

¹ محمد إبراهيم الشافعي، مرجع سابق، ص 366.

² خالد سمارة الزغبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية دراسة مقارنة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، إدارة البحوث و الدراسات، الأردن، 1995، ص 12.

³ غزير محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قسدي مبراح ورقلة، السنة الجامعية 2010/2009، ص 92.

في إنجلترا مثلا ضريبة المباني تتمتع بدرجة كبيرة من الذاتية حيث تقوم الهيئات المحلية بتقدير سعرها و القيام بتحصيلها و تقدير أوجه إنفاقها بل و يخولها القانون سلطة تقدير سعرها كل ثلاثة اشهر بحيث يمكنها تعديل هذا السعر بالزيادة أو النقصان خلال النصف الثاني من السنة، إلا أننا نجد في أغلب الدول الموحدة بالخصوص كفرنسا مثلا لا تملك صلاحية خلق الضرائب فسلطتها في هذا المجال جد محدودة سواء بالنسبة لوعاء الضريبة أو بالنسبة لتحديد نسبها.

3- سهولة إدارة المورد: و يقصد به تسيير تقدير وعاء المورد و رخص تكلفة تحصيله عند اقل تكلفة ممكنة فلا يعقل أن تكون تكلفة تحصيل الإيراد أكبر من قيمة الإيراد في حد ذاته و العمل أيضا على الحصول على أكبر قدر ممكن من الموارد الجبائية المحلية¹.

4- كفاية المورد: و نعني به وفرة المورد المالي المحلي حتى يكون قادرا على تغطية و مجابهة كل الاحتياجات التي تتطلبها مهام و إختصاصات و نشاطات الجماعات المحلية، و بالتالي تكون قادرة على إشباع الرغبات العامة².

¹ لمير عبدالقادر، مرجع سابق، ص 143.

² عادل بو عمران & كمال دعاس، استقلالية الجماعات المحلية مدلولها معاييرها و بيان مستلزماتها، مجلة المعارف، السنة

الخامسة العدد الثامن، جوان 2010، ص 38.

الفصل الأول: تمويل الجماعات المحلية

إن تمويل الجماعات المحلية في معظم الدول تقريبا يتبع نفس النظام، حيث أن الجماعات المحلية تتوفر على موارد ذاتية أو محلية، و أخرى خارجية، كما يصنفها البعض الأخر موارد عادية و أخرى استثنائية و إن كانت تختلف الدول فيما بينها في حجم هذه الموارد، فالموارد الذاتية تتمثل في معظم الدول في مجموع الضرائب و الرسوم الموجهة كليا للجماعات المحلية، و ضرائب أخرى تشترك فيها مع الدولة و هيئات أخرى، و إن كان الاختلاف في نوع الضرائب و الرسوم التي تختلف من دولة إلى أخرى و مدى مساهمتها في إيراداتها، بالإضافة إلى نواتج الإستغلال و الأملاك العمومية التابعة لهذه الجماعات، أما الموارد الخارجية فتتمثل غالبا في إعانات الدولة، القروض و الهبات و الوصايا.

ففي الجزائر فإن إيرادات الجماعات المحلية لا تختلف كثيرا عن معظم الدول، فتنقسم إلى إيرادات محلية أو ذاتية و أخرى خارجية أو إستثنائية.

المبحث الأول: الإيرادات المحلية للجماعات المحلية

تتمثل الإيرادات المحلية للجماعات المحلية في مختلف الرسوم و الضرائب الموجهة كليا إلى هذه الجماعات، و أخرى تشترك فيها مع الدولة بنسب متفاوتة و صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية، أو مع هيئات أخرى، بالإضافة إلى إيرادات الأملاك العمومية التابعة لها و نواتج الإستغلال، و هو ما سنتطرق له في هذا المبحث، حيث خصصنا المطلب الأول للحماية المحلية، و المطلب الثاني لإيرادات أملاك هذه الجماعات.

المطلب الأول: الحماية المحلية

الجماعات المحلية في الجزائر تعتمد على الضرائب و الرسوم المحلية للقيام بالمهام المنوطة بها، مثلها مثل كل الجماعات المحلية على المستوى العالمي، حيث تمثل هذه الضرائب و الرسوم ما نسبة 90% من ميزانياتها و هو ما يدعم اللامركزية الإدارية و الإستقلال المالي لها كما سبق و تطرقنا لذلك، و هو ما أكدته القوانين المتعلقة بها بنصها على ان البلدية و الولاية مسؤولة على تسيير مواردها المالية، و من جهة أخرى تسعى هذه الجماعات عن البحث على موارد أخرى¹.

الفرع الأول: دور الضريبة في التمويل المحلي للجماعات المحلية

إن تجسيد اللامركزية لا يكون إلا من خلال إستقلالية الجماعات المحلية، و هذه الإستقلالية تستلزم وجود تمويل محلي يعطيها القدرة على إتخاذ قراراتها بكل حرية، دون إنكار وجود رقابة من قبل السلطة المركزية في حدود معينة و في إطار القانون. هذا التمويل المحلي الذي أساسه مجموع الضرائب و الرسوم الموجهة أساسا للجماعات المحلية سواء كانت موجهة كليا لها، أو تشترك فيها مع الدولة أو هيئات أخرى و بنسب متفاوتة، و بالتالي فإن الضريبة المحلية تلعب دورا هاما في تمويل الجماعات المحلية لما لها من أثر بالغ في ميزانياتها.

أولا: مكانة الضريبة المحلية

¹ DEBBI Ali, Développer la fiscalité communale et améliorer la performance publique locale de la régulation à la stratégie financière de la commune, El-bahith revus, N° 14/2014, p 30.

إن للضريبة دور بالغ في تمويل الجماعات المحلية، لكن ليس بالضرورة أن تكون هذه الضريبة مرتفعة حتى تؤدي دورها، بل تدخل في ذلك عوامل أخرى كطبيعة الدولة، توزيع الإختصاصات، تركيبة الضريبة المحلية نفسها.

حيث أنه إذا كانت الدولة فيدرالية مثلا فإن ذلك يعطي للجماعات المحلية دورا واسعا في مجال الضرائب، من خلال سنها و تحديد وعائها و نسبها، مما يوفر لها موارد كافية للقيام بالإختصاصات المنوطة بها دون تدخل من السلطة المركزية، الأمر الذي يعطيها إستقلالية أكبر في تسيير ميزانياتها، كما أن هذه الجماعات تبذل العناية اللازمة من أجل تحصيل هذه الضرائب كونها المورد الأساسي لها من خلال موظفيها، عكس الجماعات المحلية في الدول البسيطة كالجزائر، حيث تكون الجماعات المحلية خارج إطار فرض الضرائب و تحصيلها، بحيث تتولى السلطة التشريعية فرض الضريبة و تحديد وعائها و نسبها، و تسهر على جمعها الموظفون التابعون لمديريات الضرائب التابعة لوزارة المالية، و ينحصر دور الجماعات المحلية في تلقي عائدات هذه الضرائب فقط، مما يغل من إستقلاليتها في توفير موارد محلية كافية لتسيير شؤونها و التصدي لإختصاصاتها، و تعتبر الولايات الأمريكية المتحدة كمثال حي عن الدول الفدرالية التي تشكل الضرائب المحلية جزء مهم في تركيبة ميزانيات ولاياتها، إلا أن هذا لا ينفي وجود دول بسيطة يوجد فيها هيئات محلية تعتمد بنسبة كبيرة على الضرائب الموجهة إليها و توفر لها موارد هامة تجعلها في أريحية كبيرة لتسيير شؤونها المحلية كفرنسا.

كما قد تلعب عوامل تاريخية دورا كبيرا في إستقلالية الجماعات المحلية رغم ضعف موارد الجباية المحلية بها، فهولندا مثلا تتشكل مالية جماعاتها الإقليمية من إعانات الدولة و الباقي يتشكل من

مداخل ممتلكاتها و بعض الرسوم، إلا أن هذه الجماعات تتمتع باستقلالية واسعة في تسيير الشؤون المحلية و هذا راجع إلى تاريخ تكوين هذا البلد، حيث كانت هولندا دولة فيدرالية في الأصل، ثم بعد ذلك تشكلت الدولة الموحدة إلا أن البلديات بقيت تحتفظ على صلاحيات كبرى. و نفس الحال بالنسبة لإيطاليا حيث تتمتع البلديات باستقلالية كبيرة رغم ضعف مردودية الضرائب في تركيبة ميزانياتها، أما في العالم العربي فإن في الأردن رغم ضعف الجباية المحلية المخصصة للجماعات المحلية إلا أنها تتمتع باستقلالية كبيرة¹.

ثانياً: الضريبة المحلية و المواطن المحلي

إن للضريبة المحلية الأثر البالغ على حياة المواطن المحلي، فرغم عدم إختلاف الضرائب المحلية عن الضرائب الأخرى المفروضة على المواطن باعتبارها مبلغ نقدي يدفعه المكلف بدون مقابل، إلا أن الضريبة المحلية تعتبر كمشاركة للمواطن المحلي في تعزيز قدرات جماعته المحلية، حيث أن كل ما يدفعه المواطن من ضرائب محلية سيعود إليه من خلال الخدمات النوعية التي تقدمها له هذه الجماعات، فكلما زادت مساهمة المواطنين في دفع هذه الضرائب المحلية زادت معه إيرادات هذه الجماعات مما يساعدها على دفع عجلة التنمية المحلية و تحسين حياته اليومية من خلال المشاريع التي تنجزها هذه الجماعات، و هذا على عكس الضرائب المحصلة لفائدة الدولة فقد يدفعها المكلف لكن قد تصرف في مجالات أخرى غير التنمية المحلية.

¹ بن عيسى قدور، التمويل المحلي و استقلالية الجماعات الإقليمية، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة وهران 2، السنة الجامعية 2014/2015، ص 60.

لكن إذا كان المواطن يدفع هذه الضرائب المحلية لكن لا يلمس أي تغيير في حياته اليومية حيث لا تستفيد منطقته من أي مشاريع و لا يحصل على خدمات الضرورية التي يحتاجها، أو صرف المبالغ المتأتية عن الضرائب المحلية على مشروعات غير مجدية أو وهمية ، فان هذا الأمر يولد له نفورا من دفع هذه الضرائب مما يؤثر سلبا على ميزانيات هذه الجماعات.

الفرع الثاني: الهيكل العام للجباية المحلية

تختلف الجباية المحلية من دولة إلى أخرى في تنوعها و مقدارها، بحكم الإمكانيات المالية المتوفرة لديها و بحكم الأنظمة الإقتصادية المتبعة إلا أنها تشترك فيما بينها بإعتبار هذه الضرائب و الرسوم عبارة عن فرائض من المال تجبى لتحقيق الأغراض العامة و تتصف بأنها تحقق العدالة و المساواة و ترتبط بالأموال و الأشخاص المحليين، كما أنها سهلة التقدير و تتمتع حصيلتها بقدر من الثبات تمكن الإدارة المحلية من بناء مشروعاتها و برامجها، و اهم أنواع الضرائب المحلية:

1- الضريبة الموحدة

و هي تلك الضرائب التي تنصب على مجال واحد دون غيره كضريبة العقارات في الولايات الأمريكية المتحدة و التي تبلغ أحيانا 80% من مجموع حصيلة الضرائب المحلية، إلا أنها لا تحقق المساواة بين الأفراد، لأنها تنحصر في فئة دون غيرها بالإضافة لأنها مرهقة لهم، أما من محاسنها سهولة جبايتها و تقديرها و كونها عائد مستقر و ثابت.

2- الضرائب المتعددة:

و تنقسم هذه الضرائب إلى فئتين الضريبة على الأشخاص و الضريبة على

الأموال كالضريبة على رؤوس الأموال و ضريبة القيم التأجيرية.

قد ترتبط الضرائب المحلية بالضرائب المركزية في بعض الدول حيث يتوحد وعاء الضريبة بحيث

تكون حصيلة الجماعات المحلية بنسب مئوية، كما قد تتولى السلطة المركزية عملية تحصيلها و

هو الأمر الشائع كما قد تتولاها الجماعات المحلية بنفسها.

3- الرسوم المحلية: و تحصل هذه الرسوم مقابل تأدية الإدارة المحلية خدمات للمواطنين

و تعتبر هذه الأخيرة موردا هاما للجماعات المحلية و من أمثلة هذه الرسوم:

- الرسوم الجمركية

- رسوم تراخيص البناء

- رسوم ممارسة المهن التجارية و الصناعية

- رسوم الحراسة البلدية

- رسوم الأوزان و المكايل

- رسوم الترخيص بالإعلانات¹.

الفرع الثالث: الجباية المحلية في الجزائر

تشمل الجباية المحلية على الضرائب و الرسوم التي تحصل لفائدة البلديات و

الولايات و صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، تفرض هذه الضرائب التي تتوفر

¹ حسن محمد عواضة، مرجع سابق، صص 224-225.

عليها الجماعات المحلية من طرف الهيئات المركزية، حيث تضع هذه الأخيرة كل الأحكام التي لها علاقة بهذه الضرائب (الضرائب المحلية)، و ذلك بعدما تصادق عليها السلطات التشريعية. تعتبر هذه الإيرادات الجبائية من أهم المصادر لتمويل الجماعات المحلية حيث تقدر مساهمتها حوالي 90% إذا ما تم مقارنتها مع الإيرادات غير الجبائية¹، لذلك لا بد من الإهتمام بهذا المورد من المداخل، حيث تلعب دور فعال في تنمية و تسيير شؤون الجماعات المحلية. و لكي نوضح أهمية هذه المداخل سوف نتطرق إلى مختلف أنواع الضرائب و الرسوم التي تقتطع لصالح الجماعات المحلية وكيفية توزيع هذه المداخل و كذا الإعفاءات التي تمس هذه الضرائب. أ- الضرائب المحصلة لفائدة البلديات فقط.

ب- الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

ج-الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية و الدولة.

أ- الضرائب المحصلة لفائدة البلديات فقط

تتفرد البلديات بمجموعة من الضرائب و الرسوم بنسبة 100% لفائدتها، و تشمل ما يلي:

1- الرسم العقاري:

و هو ضريبة مباشرة، تأسس هذا الرسم بموجب الأمر 83/67 المؤرخ في

1967/06/02 و تم تعديله بموجب المادة 43 من قانون 25/91 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991

¹ صالحى سهيلة، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية و الإدارية في الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الأخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2009/2008، ص 75.

المتضمن قانون المالية لسنة 1992، و هو ضريبة سنوية تدفع لصالح البلدية و تتعلق بالملكيات المبنية و غير المبنية الموجودة على التراب الوطني.

الرسم العقاري على الملكيات المبنية:

طبقا للمادة 248 من قانون الضرائب و الرسوم المماثلة فإن الرسم

العقاري على الملكيات المبنية هو ضريبة سنوية تصريحية يفرض على جميع الملكيات المبنية، مهما تكن طبيعتها القانونية، الموجودة فوق التراب الوطني، بإستثناء تلك المعفاة من الضريبة صراحة¹.

و الملكيات المبنية الخاضعة للرسم العقاري بينها المادة 249 من قانون الضرائب و الرسوم المماثلة كآآتي:

- المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص و المواد أو لتخزين المنتوجات.
- المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية و الموانئ و محطات السكك الحديدية و محطات الطرقات، بما فيها ملحقاتها المتكونة من مستودعات و ورشات للصيانة.
- أراضيات البناءات بجميع أنواعها و القطع الأرضية التي تشكل ملحقا مباشرا لها و لا يمكن الاستغناء عنها.

¹ المادة 248: معدلة بموجب المادة 4 من ق.م.ت لسنة 2015.

- الأراضي غير المزروعة و المستخدمة لإستعمال تجاري أو صناعي كالورشات و أماكن إيداع البضائع و غيرها من الأماكن من نفس النوع، سواء كان يشغلها المالك أو يشغلها آخرون مجانا أو بمقابل.

أساس فرض الضريبة:

ينتج أساس فرض الضريبة من ناتج القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع للملكية المبنية، في المساحة الخاضعة للضريبة، ويحدد أساس فرض الضريبة بعد تطبيق معدل تخفيض يساوي 2 % سنويا، مراعاة لقدم الملكية ذات الإستعمال السكني، غير أنه لا يمكن أن يتجاوز هذا التخفيض بالنسبة لهذه المباني، حدا أقصى قدره 25 %¹⁰.

كما يؤسس هذا الرسم العقاري على الأملاك المبنية تبعا للقيمة الإيجارية الجبائية المحددة حسب المتر المربع، و حسب المنطقة و المناطق الفرعية و بالتالي فإنه يؤخذ بعين الإعتبار كل العوامل التقنية و الإقتصادية و المادية و القانونية و عليه فإنه يميز بين المنطقة و المنطقة الفرعية التي يقع فيها العقار، فلقد قسم التراب الوطني على أربع مناطق و كل منطقة إلى ثلاث مناطق فرعية (أ- ب - ج) و بالتالي فإنه هناك إختلاف في القيمة الإيجارية الجبائية بإختلاف نوع المبنى و موقعه و يحدد تصنيف البلديات حسب المناطق و المناطق الفرعية عن طريق التنظيم².

القيمة الإيجارية الجبائية و المساحة الخاضعة للرسم العقاري:

أ- العقارات أو أجزاء العقارات ذات الاستعمال السكني:

¹ المادة 254 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة معدلة بموجب المادة 7 من ق.م لسنة 2015.
² المادة 256 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

تحدد مساحة الملكيات المبنية الفردية بالحواجز الخارجية لهذه الملكيات، و تتشكل هذه المساحة من مجموع مختلف المساحات الأرضية الخارجة عن البناء.

أما بالنسبة للعقارات الجماعية، تتشكل المساحة الخاضعة للضريبة من المساحة المفيدة، و يدرج على الأخص ضمن المساحة المفيدة مساحة الحجرات و الأروقة الداخلية و الشرفات و الأروقة الخارجية، و يضاف إلى ذلك عند الإقتضاء، الحصة المتعلقة بالأجزاء المشتركة على عاتق الملكية المشتركة¹.

و تحدد القيمة الايجارية الجبائية لكل متر مربع على النحو الآتي:

المنطقة الفرعية 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
أ: 890	أ: 816	أ: 742	أ: 668
ب: 816	ب: 742	ب: 668	ب: 594
ج: 742	ج: 668	ج: 594	ج: 520

المصدر: المادة 257 من ق.ض.م.ر.م معدلة بموجب المادة 8 من ق.م لسنة 2015.

المحلات التجارية و الصناعية:

يتم تحديد المساحة الخاضعة للضريبة بالنسبة للمحلات التجارية ضمن نفس الشروط الخاصة بالعقارات ذات الإستعمال السكني²، و تحدد القيمة الإيجارية الجبائية للمحلات التجارية و الصناعية لكل متر مربع كما يأتي:

المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4

¹ المادة 258 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

² المادة 260 من ق.ض.م.ر.م معدلة بموجب المادة 10 من ق.م لسنة 2015.

أ: 1338	أ: 1484	أ: 1632	أ: 1782
ب: 1188	ب: 1338	ب: 1484	ب: 1632
ج: 1038	ج: 1188	ج: 1338	ج: 1484

المصدر: المادة 259 من ق.ض.م.ر.م معدلة بموجب المادتين 9 من ق.م.ل.سنة 2002 و 9 من ق.م.ت.ل.سنة 2015.

الأراضي الملحقة بالملكيات المبنية:

تحدد القيمة الإيجارية الجبائية للأراضي التي تشكل ملحقات للملكيات

المبنية لكل متر مربع من المساحة كما يأتي¹:

- ملحقات الملكيات المبنية الموجودة في قطاعات عمرانية:

المنطقة 4	المنطقة 3	المنطقة 2	المنطقة 1
14	26	36	44

المصدر: المادة 261 من ق.ض.م.ر.م

- ملحقات الملكيات المبنية الموجودة في قطاعات قابلة للتعمير:

المنطقة 4	المنطقة 3	المنطقة 2	المنطقة 1
12	20	26	32

المصدر: المادة 261 من ق.ض.م.ر.م

تحدد مساحة الأراضي الخاضعة للضريبة التي تشكل ملحقات الملكيات المبنية بالفارق بين

المساحة العقارية للملكية و المساحة التي تمتد على رقعتها المباني أو البنايات التي شيدت عليها².

حساب الرسم:

يتم حساب الرسم بتطبيق المعدلين المبينين أدناه على الأساس الخاضع للضريبة:

- الملكيات المبنية بأتم معنى الكلمة: 3 %.

¹ المادة 261 من ق.ض.م.ر.م معدلة بموجب المادتين 9 من ق.م.ل.سنة 2002 و 11 من ق.م.ت.ل.سنة 2015.

² المادة 261- أ من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

- بالنسبة للملكيات المبنية ذات الإستعمال السكني المملوكة من طرف الأشخاص الطبيعيين و الواقعة في المناطق المحددة عن طريق التنظيم و غير مشغولة سواء بصفة شخصية و عائلية أو عن طريق الكراء تخضع لمعدل مضاعف قدره 10 %.
- أما فيما يخص الأراضي التي تشكل ملحقات للملكيات المبنية فهي تخضع للمعدلات التالية:
- 5 % عندما تقل مساحتها أو تساوي 500 م².
- 7 % عندما تفوق مساحتها 500 م² و تقل أو تساوي 1.000 م².
- 10 % عندما تفوق مساحتها 1.000 م².

الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية:

- يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها بإستثناء تلك المعفية صراحة من الضريبة، و يستحق هذا الرسم على الخصوص على:
- الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير بما فيها الأراضي قيد التعمير غير الخاضعة لحد الآن للرسم العقاري للملكيات المبنية¹.
 - المحاجر و مواقع استخراج الرمل و المناجم في الهواء الطلق.
 - مناجم الملح و السبخات.
 - الأراضي الفلاحية.

أساس فرض الضريبة:

- ينتج الأساس الضريبي من حاصل القيمة الايجارية الجبائية للملكيات غير المبنية المعبر عنها بالمتر المربع أو الهكتار الواحد حسب الحالة تبعا للمساحة الخاضعة للضريبة:

¹ المادة 261- د و المعدلة بموجب المادة 13 من ق.م.ت لسنة 2015.

الأراضي الموجودة في قطاعات عمرانية:

المنطقة	المنطقة	المنطقة	المنطقة	المنطقة الفرعية
4	3	2	1	
100	180	240	300	أراضي معدة للبناء
18	32	44	54	أراضي أخرى مستعملة كأراض للنزهة و حدائق للترفيه و ملاعب لا تشكل ملحقات للملكيات المبنية

المصدر: المادة 261- و المعدلة بموجب المواد 9 و 10 من ق.م لسنة 2002 و 14 من ق.م.ت لسنة 2015.

الأراضي الموجودة في قطاعات معدة للتعمير في المدى المتوسط و قطاع التعمير المستقبلي:

المنطقة	المنطقة	المنطقة	المنطقة	المنطقة الفرعية
4	3	2	1	
34	66	88	110	أراضي معدة للبناء
14	26	34	44	أراضي أخرى مستعملة كأراض للنزهة و حدائق للترفيه و ملاعب لا تشكل ملحقات للملكيات المبنية

المصدر: المادة 261- و المعدلة بموجب المواد 9 و 10 من ق.م لسنة 2002 و 14 من ق.م.ت لسنة 2015.

المحاجر و مواقع استخراج الرمل و المناجم في الهواء الطلق و مناجم الملح و السبخات:

المنطقة 4	المنطقة 3	المنطقة 2	المنطقة 1
34	66	88	110

المصدر: المادة 261- و المعدلة بموجب المواد 9 و 10 من ق.م لسنة 2002 و 14 من ق.م.ت لسنة 2015.

الأراضي الفلاحية: تحدد القيمة الايجارية الجبائية حسب الهكتار و حسب المنطقة كما يأتي:

المنطقة	المسقية	اليابسة
أ	15.000	2.500
ب	11.250	1.874
ج	5.962	994
د	750	

المصدر: المادة 261- و المعدلة بموجب المواد 9 و 10 من ق.م لسنة 2002 و 14 من ق.م.ت لسنة 2015.

حساب الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية:

يحسب الرسم بعد أن يطبق على أساس الضريبة بنسبة:

- 5 % بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في المناطق غير العمرانية، أما بالنسبة

للأراضي العمرانية تحدد نسبة الرسم كما يلي:

- 5 % عندما تكون مساحة الأراضي اقل من 500 م² أو تساويها.

- 7 % عندما تفوق المساحة 500 م² و تقل أو تساوي 1.000 م².

- 10 % عندما تفوق مساحة الأراضي 1.000 م².

- 3 % بالنسبة للأراضي الفلاحية.

إلا أنه بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في المناطق العمرانية أو الواجب تعميمها و التي لم

تنشأ عليها بنايات منذ ثلاث (3) سنوات إبتداء من تاريخ الحصول على رخصة البناء أو صدور

رخصة التجزئة فإن الحقوق المستحقة بصدد الرسم العقاري ترفع إلى 4 أضعاف¹.

2- رسم التطهير:

¹ المادة 261- ز: معدلة بموجب المواد 16 من ق.م لسنة 1998 و 10 من ق.م لسنة 2002 و 15 من ق.م.ت لسنة 2015 و 5 من ق.م لسنة 2016.

و هو ضريبة غير مباشرة، أسس هذا الرسم بموجب القانون رقم 12/80 الصادر بتاريخ 1980/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1981 و ذلك ليحل محل الرسوم الفرعية القديمة و هي الرسم الخاص بالصب في المجاري المائية و رسم رفع القمامة المنزلية. عدل هذا الرسم بموجب المادة 30 من قانون المالية لسنة 1993 حيث تم التفرقة بين رسم رفع القمامات المنزلية و رسم تصريف المياه في المجاري المائية، هذا الأخير تم إلغاؤه بموجب المادتين 25 و 26 من القانون 93-18 المتضمن قانون المالية لسنة 1994 و عوض برسم وحيد هو رسم رفع القمامات المنزلية.

يؤسس هذا الرسم لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية، و هو رسم سنوي و ذلك على كل الملكيات المبنية¹، و يؤسس هذا الرسم بإسم المالك أو المنتفع كما يتحمله المستأجر الذي يمكن أن يكلف مع المالك بدفع الرسم سنويا بصفة تضامنية.

- قيمة الرسم:

إن رسم التطهير هو رسم ثابت تحدد بقرار من المجلس الشعبي البلدي، بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي و بعد إستطلاع رأي السلطة الوصية. و يحدد مبلغ رسم التطهير حسب قانون الضرائب المباشرة في مادته 263 مكرر 202² كما يلي:

- ما بين 1.000 و 1.500 دج على كل محل ذي استعمال سكني.

1 المادة 263 من ق.ض.م.ر.م.

2 المادة 263 مكرر 2 : معدلة بموجب المواد 28 من ق.م. لسنة 1997 و 15 من ق.م. 2000 و 11 من ق.م. لسنة 2002 و 21 من ق.م. لسنة 2015.

- ما بين 3.000 و 12.000 على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما يشبه ذلك.

- ما بين 8.000 و 23.000 دج على كل ارض مهياة للتخيم و المقطورات.

- ما بين 20.000 و 130.000 دج على كل محل ذو استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي أو ما شابه ذلك، ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة سابقا.

كما نصت المادة 263 مكرر 4 على أنه تعوض البلديات التي تمارس عمليات الفرز في حدود 15 % من مبلغ الرسم المطبق على رفع القمامات المنزلية لكل منزل يقوم بتسليم قمامات التسميد و/أو القابلة للاسترجاع لمنشأة المعالجة.

و عموما فإن كل من الرسم العقاري و رسم التطهير يتميزان بضالة مردودهما.

3- الرسم الصحي على اللحوم:

و هو رسم غير مباشر يفرض على ذبح الحيوانات للاستهلاك و على اللحوم المصدرة و المستوردة كذلك، و تحدد قيمته على أساس الكيلوغرام من اللحم الصافي، و يختلف السعر حسب ما إذا كان اللحم محليا أو مستوردا.

إن ذبح الحيوانات المبينة أدناه، يخضع لرسم لفائدة البلديات ضمن الأشكال و تبعا للكيفيات المحددة في المواد التالية:

- الخيليات: الحصان و الفرس و البغل و العير و الحمار و الأتان و العير الفحل.

- الجمليات: الحمل و الناقة و الفصيل.

- البقرات: الثور المخصي و الثور الفحل و البقرة و العجل و العجل الصغير و العجلة.

- الضأنيات: الكبش الفحل و الضأن و النعجة و الخروف و الخروف الرضيع.

- العنزيات: التيس و الماعز و الجدي¹.

يفرض الرسم على وزن اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة، غير أنه عندما يعطى الأمر بالذبح لسبب المرض من قبل بيطري صحي، فإن الرسم لا يترتب إلا على اللحم المخصص للإستهلاك البشري أو الحيواني، و يتخذ الوزن الصافي أساسا لحساب الرسم في المذابح التي يتم فيها وزن الحيوانات قبل الذبح فقط، يحدد بتطبيق النسب المئوية الآتية على الوزن الحي:

- 50% عن الضأنيات و الخيليات و الجمليات

- 50% عن الثيران المخصية و الثيران الفحول.

- 55% عن العجول.

أما في القرى التي لا توجد بها مذابح أو وسائل للوزن، يحدد فيها الوزن الصافي الخاضع للضريبة عن طريق الأوزان المتوسطة التالية:

- البقرات الأخرى غير العجول: 120 كغ.

- العجول: 44 كغ.

- الضأنيات و العنزيات: 12 كغ.

- الخيليات الأخرى غير الحمير: 110 كغ.

- الحمير: 30 كغ.

- الجمليات: 110 كغ.

¹ المادة 446 من قانون الضرائب غير المباشرة 2016: معدلة بموجب المادة 62 من ق.م لسنة 1980.

*** التعريف:**

تحدد تعريفه الرسم كما يأتي:

تعريف الرسم/كغ	تعيين المنتجات
10 دج	- اللحوم الطازجة أو المبردة أو المطبوخة أو المملحة أو المصنعة التي مصدرها: الخيول، الابل، الماعز، الأغنام، البقر

يخصص مبلغ 1.50 دج من هذه التعريفه لصندوق التخصيص الخاص رقم 070 - 302

" صندوق حماية الصحة الحيوانية"¹.

يخضع أيضا للرسم الصحي على اللحوم، إستيراد المنتجات المشار إليها أعلاه، و يكون الرسم عند الإستيراد واجب الأداء على المستورد، و يستوفى كما هو الشأن في المادة الجمركية من قبل إدارة الجمارك.

*** طرق التحصيل:**

يتم تحصيل الرسم الصحي على اللحوم من قبل مندوبون بلديون بواسطة وصولات أو تذاكر تحت مراقبة أعوان الضرائب الذين هم مؤهلون للقيام بجميع التحقيقات اللازمة سواء في المذابح أو لدى المصالح البلدية و ذلك ماعدا حالة الرسم الصحي على اللحوم عند الاستيراد.

إن تحديد الرسم الصحي على اللحوم، يجب أن يكون موضوع إتفاقيات متميزة عن الإتفاقيات المبرمة من أجل تحصيل الرسوم البلدية الأخرى بإستثناء الأحكام التشريعية المخالفة، و يجب أن

¹ المادة 452 من قانون الضرائب غير المباشرة: معدلة بموجب المواد 63 من ق.م لسنة 1980، مادة 87 من ق.م لسنة 1984، مادة 83 من ق.م لسنة 1990، مادة 89 من ق.م لسنة 1994، مادة 63 من ق.م لسنة 1995 و مادة 58 من ق.م لسنة 1997 و مادة 21 من ق.م لسنة 2009.

يذكر لزوما في المعاهدات، شرط للمراجعة يمكن بموجبه زيادة أو تخفيض مبلغ الإتاوة التي تدفع لمحصل الضرائب المختلفة في حالة تغيير الأسعار خلال فترة الإيجار بنسبة تساوي النسبة الموجودة بين السعر القديم و السعر الجديد.

*** تخصيص حصيلة الرسم:**

يتم تخصيص حصيلة الرسم إلى البلدية التي تم في ترابها الذبح، إلا أنه إذا تم الذبح في مسلخ بلدي مشترك فإن حصيلة الرسم تستوفى و تدرج في حساب يقيد خارج ميزانية البلدية التي يوجد على ترابها هذا المسلخ لكي توزع فيما بين البلديات المعنية، و يتم هذا التوزيع بين هذه البلديات تبعا للكيفيات الخاصة المنصوص عليها في الإتفاقيات المبرمة فيما بينها إن وجدت، و إن لم تكن هناك إتفاقيات صريحة، و عندما يتم الذبح في مسلخ يخدم عدة بلديات، فإن نصف حصيلة الرسم يخصص للبلدية التي تملك المسلخ المذكور، أما النصف الباقي فيستوفى و يدرج في حساب يقيد خارج ميزانية هذه البلدية ذاتها.

كما يحصل الرسم الصحي على اللحوم لمصلحة صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية:

- لما يتم تحصيله في مؤسسات التبريد أو التخزين لا تملكها البلدية و التي توجد على ترابها.

- لما يتم تحصيله عند الإستيراد المذكور أعلاه¹.

4- الرسم الخاص بالإعلانات و الصفائح المهنية:

¹ المادة 468 من قانون الضرائب غير المباشرة 2016.

و هو رسم غير مباشر، تم إستحداثه بموجب المادة 56 من قانون المالية لسنة 2000 حيث تم إنشاء رسم خاص على الإعلانات و الصفائح بإستثناء تلك المتعلقة بالدولة و الجماعات الإقليمية و الحاملة للطابع الإنساني، و يؤسس هذا الرسم على:

- الإعلانات على الأوراق العادية المطبوعة أو المخطوطة باليد.

- الإعلانات التي تعرضت إلى تجهيز ما، قصد إطالة بقائها و سواء تم تحويل هذا الورق و تهيئته أو كانت هذه الإعلانات مغطاة بالزجاج أو مادة أخرى، أو تم الصقاها قبل وضعها على قماش أو قطع معدنية و مسماة "إعلانات على ورق مجهزة و محمية".

- الإعلانات المدهونة أو بصفة عامة المعلقة في مكان عمومي، حتى و لو كانت غير موجودة على بناية و لا على جدار أي بعبارة أخرى الإعلانات الأخرى غير تلك المطبوعة أو المخطوطة على الورق.

- الإعلانات المضيئة المكونة من مجموعة حروف أو إشارات موضوعة بصفة خاصة فوق هيكل مبنى أو ركيزة ما لجعل الإعلان مرئيا في النهار أو الليل.

- الصفائح المهنية من كل المواد المخصصة للتعريف بالنشاط و مكان ممارسة العمل.

* تحديد مبلغ الرسم:

يحدد مبلغ الرسم حسب عدد الإعلانات المعروضة و حسب حجم هذه الأخيرة، كما

هي موضحة في الجدول أدناه:

المبلغ (دج)	تعيين الإعلانات
20	1- الإعلانات على الورق العادي، مطبوعة أو مخطوطة باليد: - حجم يقل أو يساوي واحد (1) متر مربع.....
30	- حجم أكبر من واحد (1) متر مربع.....

40	2- الإعلانات على ورق مجهزة أو محمية: - الحجم يقل أو يساوي واحد (1) متر مربع
80	- الحجم أكبر من واحد (1) متر مربع

المصدر: قانون الطابع لسنة 2016 المادة 56 من القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 المتضمن قانون المالية لسنة 2000.

و يحدد مبلغ الرسم حسب الفترات السنوية و حسب حجم الإعلان، كما هي موضحة أدناه:

المبلغ (دج)	تعيين الإعلانات و الصفائح المهنية
	1- إعلانات مدهونة: - حجم يقل أو يساوي واحد (1) متر مربع
100	- حجم يقل أو يساوي واحد (1) متر مربع
150	- حجم أكثر من واحد (1) متر مربع
	2- إعلانات مضيئة: - حجم بالمتر الربع أو جزء من متر مربع
200	3- صفايح مهنية: - حجم يقل أو يساوي نصف (2/1) متر مربع
500	- مساحتها أكبر من نصف (2/1) متر مربع
750	

5- رسم الإقامة:

أسس هذا الرسم غير المباشر سنة 1996 لصالح البلديات أو التجمعات البلدية المصنفة

كمحطات سياحية، مناخية، هيدرومعدنية، استحمامية أو مختلطة.

و يخصص ناتج رسم الإقامة للحفاظ على المعالم و الآثار الطبيعية و التاريخية و أشغال تجميل

القدرات السياحية للبلدية.

و يحصل هذا الرسم عن طريق أصحاب الفنادق و أصحاب المحلات المستعملة من أجل إيواء

الأشخاص الذين يعالجون أو السياح المقيمين في المحطات، و يدفع تحت مسؤوليتهم إلى قابض

الضرائب بعنوان مداخيل الجباية المحلية البلدية.

حساب رسم الإقامة:

يؤسس رسم الإقامة عن كل شخص و عن كل يوم إقامة، إذ لا يقل عن 10 دج في اليوم الواحد و لا تزيد عن 20 دج لليوم الواحد، دون أن تتجاوز 50 دج على العائلة.

الإعفاءات:

يعفى من هذا الرسم في المحطات الهيدرومعدنية و المناخية الأشخاص المستفيدين من تكفل صناديق الضمان الإجتماعي و المجاهدين و أرامل الشهداء و كذا المعوقين جسديا معطوبي حرب التحرير.

6- الرسم الخاص على رخص العقارات:

أستحدث هذا الرسم غير المباشر بموجب المادة 55 من القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 و المتضمن قانون المالية لسنة 2000 و يعود ناتج هذا الرسم كليا للبلدية، حيث تخضع الرخص و الشهادات المبينة أدناه عند تسليمها، للرسم على رخص العقارات:

- رخص البناء.

- رخص تقسيم الأراضي

- رخصة التهديم

- شهادات المطابقة و التجزئة و العمران.

* تحديد تعريفات الرسم: تحدد تعريفات الرسم بالنسبة لكل صنف من الوثائق المبينة أدناه، حسب

القيمة التجارية للبنية أو حسب عدد الحصص.

- رخص البناء:

بنائية ذات إستعمال تجاري أو

بنائية ذات إستعمال سكني:

صناعي:

التعريف (دج)	قيمة البناية (دج)
50.000	إلى غاية 7.000.000
60.000	إلى غاية 10.000.000
70.000	إلى غاية 15.000.000
80.000	إلى غاية 20.000.000
90.000	إلى غاية 25.000.000
100.000	إلى غاية 30.000.000
110.000	إلى غاية 50.000.000
120.000	إلى غاية 70.000.000
130.000	إلى غاية 100.000.000
150.000	أكثر من 100.000.000

التعريف (دج)	قيمة البناية (دج)
1875	إلى غاية 750.000
3125	إلى غاية 1.000.000
5.000	إلى غاية 1.500.000
15.000	إلى غاية 2.000.000
17.000	إلى غاية 3.000.000
25.000	إلى غاية 5.000.000
30.000	إلى غاية 7.000.000
36.000	إلى غاية 10.000.000
40.000	إلى غاية 15.000.000
45.000	إلى غاية 20.000.000
50.000	أكثر من 20.000.000

- رخص تقسيم الأراضي:

تقسيم أراضي ذات استعمال تجاري أو

تقسيم أراضي ذات استعمال سكني:

صناعي:

التعريف (دج)	عدد الأجزاء
6.000	من 2 إلى 5

التعريف (دج)	عدد الأجزاء
2.000	من 2 إلى 10

12.000	من 6 إلى 10	50.000	من 11 إلى 50
30.000	أكثر من 10	70.000	من 51 إلى 150
		100.000	من 151 إلى 250
		200.000	أكثر من 250

* **رخصة التهديم:** تحدد تعريفه الرسم عند تسليم رخصة التهديم بـ 300 دج للمتر المربع من مساحة الأرضية لكل بناية معنية بالتهديم.

* **شهادة المطابقة:** يتم تحديد تعريفه الرسم عند تسليم شهادة المطابقة، كما يلي:

- بناية ذات إستعمال سكني أو إستعمال مزدوج: - بناية ذات إستعمال تجاري أو صناعي:

التعريف (دج)	قيمة البناية (دج)	التعريف (دج)	قيمة البناية (دج)
6.000	إلى غاية 7.000.000	1.000	إلى غاية 750.000
6.500	إلى غاية 10.000.000	1.500	إلى غاية 1.000.000
7.500	إلى غاية 15.000.000	1.750	إلى غاية 1.500.000
8.500	إلى غاية 20.000.000	2.200	إلى غاية 2.000.000
9.500	إلى غاية 25.000.000	3.000	إلى غاية 3.000.000
10.500	إلى غاية 30.000.000	3.500	إلى غاية 5.000.000
11.500	إلى غاية 50.000.000	4.000	إلى غاية 7.000.000
12.500	إلى غاية 70.000.000	6.000	إلى غاية 10.000.000
15.000	إلى غاية 100.000.000	8.000	إلى غاية 15.000.000
20.000	أكثر من 100.000.000	9.000	إلى غاية 20.000.000
		12.000	أكثر من 20.000.000

تعفى من الرسم الخاص المطبق على الرخص العقارية البناءات المهددة بالإهيار و التي تقرر تهديمها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للقوانين و الأنظمة السارية المفعول.

*** شهادة التجزئة و التعمير:**

تحدد تعريفة رسم تسليم شهادة التجزئة و شهادة التعمير بـ 2.000 دج.

7- حقوق الحفلات و التكريمات:

و هو رسم غير مباشر يفرض على الحفلات الغنائية و الموسيقية العائلية، و

يدفع هذا الرسم إلى محاسب البلدية كاملا قبل بداية الإحتفال، و يحدد سعره كما يلي:

- من 500 دج إلى 800 دج لليوم إذا كان الحفل لا يتجاوز الساعة السابعة مساء.

- من 1000 دج إلى 1500 دج لليوم إذا كان الإحتفال يتجاوز الساعة السابعة مساء.

و يحدد قيمة الرسم بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد المداولة و موافقة السلطة الوصية.

8- الرسم السنوي على السكن:

يستحق هذا الرسم غير المباشر على المحلات ذات الطابع السكني و المهني الواقعة في

البلديات، و قد طبق في بداية الأمر في ولاية الجزائر، عنابة، قسنطينة و وهران ثم إمتد بمقتضى

قانون المالية لسنة 2003 إلى جميع البلديات مقر الدائرة على المستوى الوطني.

و يحدد مبلغ هذا الرسم كما يلي:

- 300 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني.

- 1200 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع المهني.

و يحصل هذا الرسم من مؤسسة سونلغاز عن طريق فاتورة الكهرباء و الغاز حسب دورية الدفع، و يحصل هذا الرسم كليا للبلديات.

بالإضافة إلى هذه الضرائب و الرسوم هناك رسوم شبه جبائية تتقاسمها البلديات مع هيئات أخرى مثل الصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث و الصندوق الوطني للتراث الثقافي، الخ.

و تتمثل هذه الرسوم شبه الجبائية فيما يلي:

1- رسم التشجيع لعدم تخزين الفضلات الخاصة:

يفرض هذا الرسم على الفضلات الصناعية غير المعالجة و المخزنة للحث على

عدم تخزينها، و تقدر قيمته بـ 10.500 دج لكل 1 طن منها، و يوزع كما يلي:

- 25 % توجه لميزانية البلدية.

- 75 % توجه للصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

2- رسم على تخزين فضلات المستشفيات و العيادات الصحية:

و تقدر قيمة هذا الرسم بـ 24.000 دج لكل 1 طن من هذه الفضلات، حيث

يعود للبلدية نسبة 25% من ناتج هذا الرسم بينما يعود الباقي للصندوق الوطني للبيئة و إزالة

التلوث.

3- رسم تكميلي على تلويث الجو من مصدر صناعي:

و يؤسس هذا الرسم على الأنشطة الصناعية الملوثة للجو و ذلك بالنسبة

للأنشطة التي تتجاوز حدود القيم المحددة في التنظيم الساري المفعول، حيث يعود للبلدية نسبة

25% فقط من ناتج هذا الرسم، بينما يعود الجزء الأكبر و هو 75% للصندوق الوطني للبيئة

و إزالة التلوث و هذا ما نص عليه قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

4- رسم تكميلي على المياه المستعملة ذات مصدر صناعي:

و يؤسس هذا الرسم وفقا لحجم المياه المنتجة و عبء التلوث الناجم عن

النشاط الذي يتجاوز حدود القيم المحددة بموجب التنظيم الساري المفعول.

و يحدد هذا الرسم بالرجوع إلى المعدل الأساسي السنوي الذي حددته أحكام المادة 54 من

قانون المالية لسنة 2000، و معامل مضاعف مشمول بين 1 و 5 تبعا لمعامل تجاوز القيم.

و يوزع ناتج هذا الرسم كما يلي:

- 50% موجهة لميزانية البلدية.

- 50% موجهة للصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

5- الرسم على الأطر المطاطية:

تم إستحداث هذا الرسم بموجب المادة 6 من قانون المالية لسنة 2006 و

يفرض على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة أو المصنوعة محليا.

و يحدد هذا الرسم بـ 10 دج عن كل إطار مخصص للسيارات الثقيلة و 5 دج عن كل إطار

مخصص للسيارات الخفيفة.

و يوزع ناتج هذا الرسم كما يلي:

- 40% توجه لميزانية البلدية.

- 10% توجه للصندوق الوطني للتراث الثقافي.

- 50% توجه للصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

6- الرسم على الزيوت و الشحوم و تحضير الشحوم:

أستحدث هذا الرسم بموجب المادة 61 من قانون المالية لسنة 2006 و يحدد

قيمه 12.500 دج عن كل 1 طن من الزيوت و الشحوم المستوردة أو المصنوعة داخل التراب الوطني و التي تتجم عن إستعمالها زيوت مستعملة.

و يوزع ناتج هذا الرسم كما يلي:

- 15% توجه لميزانية الدولة.

- 35% موجهة لميزانية البلدية.

- 50% موجهة للصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

ب- الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية و صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية:

تعرف الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية و صندوق التضامن و الضمان لهذه الجماعات، بأنها مجموع الضرائب و الرسوم التي تحصل لفائدة كل من الولاية، البلدية، و هذا الصندوق بنسب متفاوتة فيما بينها و تتمثل هذه الضرائب في: الدفع الجزافي و الرسم على النشاط المهني.

1- الدفع الجزافي:

الدفع الجزافي هو ضريبة مباشرة تفرض على الأشخاص الطبيعيين و المعنويين و الهيئات في الجزائر و التي تمارس نشاط معين في الجزائر، و هذا طبقا لنص المادة 208 فقرة أولى من قانون الضرائب و الرسوم المماثلة.

الجزير بالذكر أن نسبة الدفع الجزافي عرفت عدة تغييرات في قيمتها، حيث تم خفضها منذ سنة 2001 إلى أن تم إلغائها نهائيا في سنة 2006 بموجب قانون المالية لسنة 2006 بموجب المادة 13، لترك فراغا ماليا كبيرا للجماعات المحلية و زاد من حدة الاختلال الموجود في هيكل التمويل المحلي، حيث كان إلغاء هذا الرسم بفعل ضغوط المستثمرين و كحافز لجلب الاستثمار و تشجيعه.

2- الرسم على النشاط المهني:

أنشئ هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996¹، حل هذا الرسم محل رسمين سابقين و هما الرسم على النشاط التجاري و الصناعي (TAIC)، و الرسم على نشاط المهن غير التجارية (TANC).

مجال التطبيق:

بموجب المادة 217 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، ينصب الرسم على النشاط المهني على الإيرادات الإجمالية التي يحققها المكلفون بالضريبة الذين لديهم محلا دائما في الجزائر، و يمارسون نشاطا تخضع عائداته للضريبة على الدخل الإجمالي صنف الأرباح غير التجارية، ماعدا مداخل الأشخاص الطبيعيين الناتجة عن إستغلال الأشخاص المعنوية أو الشركات التي تخضع كذلك للرسم بموجب هذه المادة.

و يستحق هذا الرسم على النشاط المهني أيضا، على رقم الأعمال المحقق من طرف المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاط تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي في صنف الأرباح الصناعية و التجارية أو الضريبة على أرباح الشركات.

¹ المواد من 217 إلى 231 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

و يقصد برقم الأعمال مبلغ الإيرادات المحققة على جميع عمليات البيع أو الخدمات أو غيرها التي تدخل في إطار النشاط المذكور أعلاه¹.

و يؤسس الرسم على النشاط المهني بإسم المستفيدين من الإيرادات الخاضعة للضريبة، حسب مكان ممارسة المهنة أو بإسم المؤسسة الرئيسية عند الإقتضاء، كما يؤسس بإسم كل مؤسسة على أساس رقم الأعمال المحقق من طرف كل مؤسسة فرعية من مؤسساتها الفرعية أو وحدة من وحداتها في كل بلدية من بلديات مكان وجودها.

و بالنسبة للشركات، فإنه يؤسس الرسم على النشاط المهني مهما كان شكل الشركة، على غرار مجموعات الشركات بالمساهمة، بإسم الشركة أو المجموعة².

أساس فرض الضريبة:

يؤسس الرسم على النشاط المهني على المبلغ الإجمالي للمداخل المهنية الإجمالية، أو رقم الأعمال بدون الرسم على القيمة المضافة، عندما يتعلق الأمر بالخاضعين لهذا الرسم المحقق خلال السنة، غير أنه يستفيد من تخفيضات³:

- تخفيض قدره 30%: على مبلغ عمليات البيع بالجملة، و مبلغ عمليات البيع بالتجزئة المتعلقة بمواد يشتمل سعر بيعها بالتجزئة على ما يزيد عن 50% من الحقوق غير المباشرة.

¹ يوسف نور الدين، الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و

علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة امحمد بوقرة بومرداس، السنة الجامعية 2010/2009، ص

² المادة 223 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

³ المادة 219 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

- تخفيض قدره 50%: على بمبلغ عمليات البيع بالجملة الخاصة بالأدوية، بشرط أن تكون مصنفة ضمن المواد الإستراتيجية كما ينص عليها المرسوم التنفيذي رقم 31/96 المؤرخ في 15 جانفي 1996¹.

- تخفيض قدره 75%: على مبلغ عمليات البيع بالتجزئة للبنزين الممتاز و العادي و الغازويل.

- كما يمنح تخفيض بنسبة 30% من رقم الأعمال الخاضع للضريبة لتجار التجزئة الذين لهم صفة عضو جيش التحرير الوطني، سوى على السنتين الأوليتين من مزولة النشاط و الخاضع لنظام فرض الضريبة حسب الربح الحقيقي.

كيفية حساب و تحصيل الرسم على النشاط المهني:

يحدد معدل الرسم على النشاط المهني بموجب المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة كما يأتي:

الرسم على النشاط المهني	الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية	المجموع
المعدل العام	0.59%	1.30%	0.11%	2%

المصدر: المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة

كما تجدر الإشارة إلى أن نسبة 2% رغم أنها تبدو ضعيفة إلا أنها في الواقع تدر عائدا هاما و ذلك لإرتباطها بأنشطة صناعية، تجارية، حرفية و أنشطة حرة.

¹ ج.ج.ج، العدد 04 لسنة 1996.

غير أن معدل الرسم على النشاط المهني يرفع إلى نسبة 3%¹ فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط لنقل المحروقات بواسطة الأنابيب، و يتم توزيع ناتج الرسم على النشاط المهني كما يأتي:

المجموع	صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية	الحصة العائدة للبلدية	الحصة العائدة للولاية
3%	0.16%	1.96%	0.88%

المصدر: المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

كما تنص المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة على تخفيض معدل هذا الرسم إلى 1% بدون الاستفادة من التخفيضات بالنسبة لنشاطات الإنتاج، و يتم توزيع هذا الرسم على النحو الآتي:

المجموع	صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية	الحصة العائدة للبلدية	الحصة العائدة للولاية
1%	0.05%	0.66%	0.29%

المصدر: المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

و فيما يخص نشاطات البناء و الأشغال العمومية و الري، تحدد نسبة 2% مع تخفيض بنسبة

25%².

¹ تعديل هذه النسبة 3% بموجب المادة 08 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

² المادة 222: معدلة بموجب المواد 6 من ق.م.ت لسنة 2001 و المادة 8 من ق.م.ت لسنة 2008 و المادة 3 من ق.م.ت لسنة

كما تنص المادة 222 مكرر من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، على أن تدفع نسبة 50 % من حصة الرسم على النشاط المهني العائدة للبلديات التي تشكل دوائر حضرية تابعة لولاية الجزائر إلى هذه الأخيرة¹.

تدفع نسبة 50 % من حصة الرسم على النشاط المهني العائدة للبلديات المتبقية التابعة لولاية الجزائر إلى هذه الأخيرة، مقابل خدمات غير مأجورة للبلديات المعنية و المسجلة في اتفاقية بين الولاية و البلديات².

يتضح لنا جليا أنه من خلال توزيع حصيلة الرسم على النشاط المهني أن نسبة 65 % تعود للبلديات و حوالي 29.5 % تعود للولاية أما صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية فتعود له نسبة 5.5 %.

كما أشارت المادة 224 من قانون الضرائب و الرسوم المباشرة، أنه يتعين على كل شخص طبيعي أو معنوي خاضع للرسم على النشاط المهني أن يقوم بإكتتاب تصريح سنوي بمبلغ الأعمال المحقق أو الإيرادات المهنية الإجمالية حسب الحالة في الفترة الخاضعة للضريبة لدى مفتشية الضرائب التابعة لمكان فرض الضريبة.

ج- الضرائب العائدة لفائدة الدولة و الجماعات المحلية:

إن الضرائب العائدة للدولة و الجماعات المحلية تتمثل أساسا فيما يلي:

¹ المادة 222 مكرر: معدلة بموجب المادة 14 من قانون المالية لسنة 2000 و ملغاة بموجب المادة 12 من ق.م.سنة 2001 و

معاد احداثها بموجب ق.م.ت لسنة 2001.

² المادة 222 مكرر: معدلة بموجب المادة 4 من ق.م لسنة 2016.

1- الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الريوع العقارية:

تم إدخال هذه الضريبة على الدخل الإجمالي بموجب إصلاح 1992، و التي تأتي في سياق إصلاح الضرائب على الدخل بالانتقال من نظام فروع الدخل إلى نظام إجمالي من جهة و كذلك التمييز بين الضرائب المفروضة على مداخيل الأشخاص الطبيعيين و الأشخاص المعنويين من جهة أخرى¹.

فهي ضريبة عامة وحيدية و تصريحية تفرض على مداخيل الأشخاص الطبيعيين، و هي ضريبة تفرض على الدخل الصافي للمكلفين بالضريبة.

إلا أنه ما يهمننا في الضريبة على الدخل الإجمالي هو الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الريوع العقارية أو الإيرادات المحققة من إيجار الملكيات المبنية و غير المبنية كما هو منصوص عليها في المادة 42 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

فبموجب المادة السالفة الذكر، تندرج المداخيل الناتجة عن إيجار العقارات المبنية أو أجزاء منها، و كذا إيجار كل المحلات التجارية أو الصناعية غير المجهزة، إذا لم تكن مدرجة في أرباح مؤسسة صناعية أو تجارية أو حرفية أو مستثمرة فلاحية أو مهنة غير تجارية و كذا تلك الناتجة عن عقد العارية في تحديد الضريبة على الدخل الإجمالي، في صنف المداخيل العقارية.

يتكون الأساس الضريبي المعتمد في عقد العارية من القيمة الإيجارية المحددة إستنادا إلى السوق المحلية أو حسب المقاييس المقررة عن طريق التنظيم.

¹ يوسف نور الدين، مرجع سابق، ص

كما تدرج أيضا ضمن صنف الريوع العقارية، الإيرادات الناتجة عن إيجار الأملاك غير المبنية بمختلف أنواعها بما فيها الأراضي الفلاحية.

و تخضع المداخل المتأتية من الإيجار المدني لأملاك عقارية ذات إستعمال سكني، للضريبة على الدخل الإجمالي بنسبة 7% محررة من الضريبة، و تحسب هذه النسبة من مبلغ الإيجار الإجمالي بدون تخفيض، كما يعفى الإيجار الذي يتم لفائدة الطلبة من الضريبة على الدخل الإجمالي.

تحدد هذه النسبة بـ 15 % محررة من الضريبة و بدون تطبيق تخفيضات، بالنسبة للمداخل المتأتية من إيجار المحلات ذات الاستعمال التجاري أو المهني.

تؤدي القيم المستحقة عند إبرام العقد الإيجاري و الموافقة للإيجار المسدد من قبل إلى دفع الضريبة لقباضة الضرائب المتواجدة في مكان العقار في أجل 30 يوما إبتداء من تاريخ تقديم العقد إلى إجراء التسجيل.

و بموجب المادة 42 مكرر من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة فانه يوزع حاصل الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الريوع العقارية كما يلي:

- 50 % لفائدة ميزانية الدولة،

- 50 % لفائدة البلديات¹.

2- الضريبة الجزافية الوحيدة² (IFU):

¹ المادة 42 مكرر: محدثة بموجب المادة 2 من ق.م.ت لسنة 2008

² IFU : Impôt Forfaitaire Unique

تم إنشاء هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 2007، و هي

ضريبة مباشرة وحيدة حلت محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل، و تعوض الضريبة على الدخل الإجمالي و الرسم على القيمة المضافة و الرسم على النشاط المهني.

مجال تطبيق الضريبة:

بموجب المادة 282 مكرر 1 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة،

فإنه يخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون و الشركات و التعاونيات التي تمارس نشاطا صناعيا أو حرفيا أو مهنة غير تجارية، الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثين مليون دينار جزائري (30.000.000 دج).

يبقى نظام الضريبة الجزافية الوحيدة مطبقا من أجل تأسيس الضريبة المستحقة بعنوان السنة الأولى التي تم خلالها تجاوز سقف رقم الأعمال المنصوص عليه بالنسبة لهذا النظام، و يتم تأسيس هذه الضريبة تبعا لهذه التجاوزات.

كما يخضع للضريبة الجزافية الوحيدة، المستثمرون الذين يمارسون أنشطة أو ينجزون مشاريع، و المؤهلون للاستفادة من دعم " الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب" أو "الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر" أو "الصندوق الوطني للتأمين على البطالة"¹.

تحديد الضريبة الجزافية الوحيدة:

بموجب المادة 282 مكرر 2 من قانون الضرائب

المباشرة و الرسوم المماثلة فإنه يجب على المكلفين بالضريبة الخاضعين للضريبة الجزافية

¹ المادة 282 مكرر 1: معدلة بموجب المواد 9 و 12 من ق.م.ت لسنة 2008 و 14 من ق.م. لسنة 2010 و 16 من ق.م. لسنة 2011 و 3 من ق.م.ت لسنة 2011 و 13 من ق.م. لسنة 2015.

الوحيدة الذين إكتتبوا التصريح المنصوص عليه في المادة الأولى من قانون الإجراءات الجبائية، الشروع في حساب الضريبة المستحقة و إعادة تسديدها للإدارة الجبائية حسب الدورية المنصوص عليها في المادة 365 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

كما يتعين على المكلفين بالضريبة المعنيين، إكتتاب تصريح تكميلي بين 15 و 30 يناير من السنة ن+1، و دفع الضريبة المتعلقة بها، في حالة تحقيق رقم أعمال يتجاوز ذلك الذي صرحوا به بعنوان السنة ن.

كما يمكن للإدارة الجبائية أن تصحح الأسس المصرح بها، عن طريق جدول شخصي، في حالة إمتلاك عناصر تكشف عن تصريح غير مكتمل، ولا يمكن إجراء هذا التصحيح إلا بعد إنقضاء الأجل الضروري لإكتتاب التصريح التصحيحي المذكور أعلاه، وفي حالة التشكيك في الأسس المعتمدة، يمكن المكلف بالضريبة أن يوجه طعنا.

كما نصت المادة 282 مكرر 3 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة على أنه عندما يقوم مكلف بالضريبة في آن واحد و في نفس المنطقة أو في مناطق مختلفة بإستغلال عدة مؤسسات أو دكاكين أو متاجر أو ورشات أو أماكن أخرى لممارسة نشاط ما، تعتبر كل واحدة منها بمثابة مؤسسة مستغلة بصورة مغايرة و تكون في كل الحالات خاضعة للضريبة بصفة منفصلة ما دام رقم الأعمال الكلي المحقق بعنوان مجموع الأنشطة الممارسة لا يتجاوز سقف

ثلاثين مليون دينار (30.000.000 دج)، و في حالة المخالفة، يمكن للمكلف بالضريبة المعني
إختيار الخضوع للضريبة حسب النظام الحقيقي¹.

معدلا الضريبة:

عدلت المادة 282 مكرر 4 التي تنص على معدل الضريبة الجزافية الوحيدة عدة مرات بموجب
المواد 12 من قانون المالية التكميلي لسنة 2010 و 3 من قانون المالية لسنة 2013 و 13 من
قانون المالية لسنة 2015، ليصبح معدل الضريبة الجزافية الوحيدة كآآتي:

- 5 % بالنسبة لأنشطة الإنتاج و بيع السلع.

- 12 % بالنسبة للأنشطة الأخرى.

توزيع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة:

نصت المادة 282 مكرر 5 و التي عدلت بموجب المواد

11 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 و 19 من قانون المالية لسنة 2009 و 12 من قانون

المالية التكميلي لسنة 2009 و 13 من قانون المالية لسنة 2015 على أن يوزع ناتج الضريبة

الجزافية الوحيدة كآآتي:

- ميزانية الدولة: 49 %.

- غرف التجارة و الصناعة: 0.5 %.

- الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية: 0.01 %.

- غرفة الصناعة التقليدية و المهن: 0.24 %.

¹ المادة 282 مكرر 3: معدلة بموجب المواد 12 من ق.م.ت لسنة 2008 و 14 من ق.م لسنة 2010 و 3 من ق.م لسنة 2013

و 13 من ق.م لسنة 2015

- البلديات: 40.25 %.

- الولاية: 5 %.

- صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية: 5 %.

3- قسمة السيارات:

تؤسس قسمة على السيارات المرقمة في الجزائر، و يقع عبء هذه القسمة

على كل شخص طبيعي أو معنوي صاحب السيارة الخاضعة للقسمة، و تحدد تعريفه القسمة

السنوية إبتداء من سنة وضعها للسير، و ذلك وفق الجدول أدناه:

مبلغ القسمة بالدينار الجزائري		تعيين السيارات
السيارات التي لا يزيد عمرها عن خمس (5) سنوات	السيارات التي يزيد عمرها عن خمس (5) سنوات	
3.000	6000	السيارات النفعية المخصصة للإستغلال: - حتى 2.5 طن (بإستثناء السيارات المهياة كسيارات نفعية) - أكثر من 2.5 طن حتى 5.5 طن - أكثر من 5.5 طن
5.000	12.000	
8.000	18.000	
3.000	5.000	سيارات نقل المسافرين: 1- السيارات المهياة لنقل الأشخاص أقل من 9 مقاعد 2- حافلات من 9 إلى 27 مقعد 3- حافلات من 28 إلى 61 مقعد 4- حافلات أكثر من 62 مقعد
4.000	8.000	
6.000	12.000	
9.000	18.000	

المصدر: المادة 300 من قانون الطابع لسنة 2016.

مبلغ القسيمة بالدينار الجزائري				تعيين السيارات
سيارات يزيد عمرها عن عشر (10) سنوات	سيارات يزيد عمرها عن ست (6) سنوات إلى عشر (10) سنوات	سيارات يتراوح عمرها بين ثلاث (3) إلى ست (6) سنوات	سيارات يقل عمرها عن ثلاث (3) سنوات	سيارات سياحية و سيارات مهيأة كسيارات نفعية ذات قوة:
500	1.000	1.500	2.000	- حتى 6 أحصنة بخارية
1.500	3.000	3.000	4.000	- من 7 إلى 9 أحصنة بخارية
3.000	4.000	6.000	10.000	من 10 أحصنة بخارية فأكثر

المصدر: المادة 300 من قانون الطابع لسنة 2016.

* الإعفاءات:

تعفى من قسيمة السيارات:

- السيارات ذات رقم التسجيل الخاص و التابعة للدولة و الجماعات الإقليمية

- السيارات التي يتمتع أصحابها بإمتميازات دبلوماسية أو قنصلية

- سيارات الإسعاف

- السيارات المجهزة بعتاد صحي

- السيارات المجهزة بعتاد مضاد للحرائق

- السيارات المجهزة و المخصصة للمعوقين.

- السيارات المزودة بمحرك تسير بغاز البترول المميع أو بوقود الغاز الطبيعي¹.

* توزيع حاصل تعريفه القسيمة:

يوزع حاصل تعريفه القسيمة كالآتي:

¹ المادة 302 من قانون الطابع لسنة 2016: معدلة بموجب المادة 38 من قانون المالية لسنة 2016.

- 20 % للصندوق الوطني للطرق و الطرق السريعة.

- 30 % لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

- 50 % لميزانية الدولة¹.

4- الرسم على القيمة المضافة:

لقد تم وضع الرسم على القيمة المضافة بموجب قانون المالية

لسنة 1991 لتعويض الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج و الرسم الوحيد الإجمالي على إنتاج

الخدمات، و دخل حيز التنفيذ سنة 1992 و ذلك نتيجة المشاكل التي عرفها النظام السابق من

حيث تعقده و عدم تلاءمه مع الإصلاحات التي عرفتها البلاد و الإصلاحات الإقتصادية التي

قامت بها آنذاك².

* مجال التطبيق:

تخضع للرسم على القيمة المضافة عمليات البيع و الأعمال العقارية و الخدمات

من غير تلك الخاضعة للرسوم الخاصة، التي تكتسي طابعا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا، و يتم

إنجازها في الجزائر بصفة إعتيادية أو عرضية، و يطبق هذا الرسم، أيا كان الوضع القانوني

للأشخاص الذين يتدخلون في إنجاز الأعمال الخاضعة للضريبة أو وضعيتهم إزاء جميع الضرائب

الأخرى، أو عمليات الاستيراد.

أولا: العمليات الخاضعة للضريبة وجوبا

تخضع وجوبا للرسم على القيمة المضافة:

¹ المادة 309 من قانون الطابع لسنة 2016: معدلة بموجب المادة 9 من قانون المالية لسنة 2016.

² يوسف نور الدين، مرجع سابق، ص

1- المبيعات و التسليمات التي يقوم بها المنتجون، كما جاء تعريفهم في المادة 4 من قانون الرسوم على رقم الأعمال¹.

2- الأشغال العقارية.

3- المبيعات و التسليمات على الحال الأصلي، من المنتجات أو البضائع الخاضعة للضريبة و المستوردة و المنجزة وفقا لشروط البيع بالجملة من قبل التجار المستوردين.

4- المبيعات التي يقوم بها تجار الجملة، كما جاء تعريفهم في المادة 5 من قانون الرسوم على رقم الأعمال².

التسليمات لأنفسهم:

أ- لعمليات تثبيت القيم المنقولة التي يقوم بها الخاضعون للرسم.

ب- الأملاك غير تلك المثنتة التي يقوم بها الخاضعون للرسم، لأنفسهم، لتلبية حاجياتهم الخاصة أو حاجيات مستثمراتهم بموجب المختلفة، على ألا تستعمل هذه الأملاك لإنجاز عمليات خاضعة للرسم على القيمة المضافة أو تكون مغفاة طبقا للمادة 9.

¹ بالرجوع الى المادة 4 من قانون الرسوم على رقم الاعمال نصت: "يقصد بلفظ المنتج:

1- الأشخاص أو الشركات الذين يقومون بصفة رئيسية أو ثانوية باستخراج أو صناعة المنتجات و يتعهدونها بالتصنيع أو التحويل بصفتهم صناعا أو مقاولين في التصنيع قصد إعطائها شكلها النهائي أو الغرض التجاري الذي تقدم فيه للمستهلك لكي يستعملها أو يستهلكها، و ذلك سواء استلزمت عمليات التصنيع أو التحويل، استخدام، مواد أخرى أم لا.

2- الأشخاص أو الشركات التي تحمل فعلا محل الصانع للقيام، في مصانعها أو حتى خارجها، بكل الأعمال المتعلقة بصنع المنتجات أو توزيعها التجاري النهائي، مثل الترزيم أو التعليب و إرسال أو إيداع هذه المنتجات، و ذلك سواء أبيع تحت علامة أو باسم من يقومون بهذه العمليات أم لا.

3- الأشخاص أو الشركات الذين يسندون للغير، القيام بالعمليات المشار إليها في الفقرة 1 و 2 أعلاه".

² بالرجوع إلى المادة 5 من قانون الرسوم على رقم الأعمال نصت: "يعتبر يبيعا بالجملة:

- عمليات التسليم المتضمنة أشياء لا يستعملها الأشخاص العاديون نظرا لطبيعتها أو لاستخدامها.

- عمليات تسليم سلع تتم بأسعار مماثلة، سواء أنجزت بالجملة أو بالتجزئة.

- عمليات تسليم منتجات موجهة لإعادة بيعها مهما يكن حجم الكمية المسلمة".

6- عمليات الإيجار و أداء الخدمات و أشغال الخدمات و البحث و جميع العمليات من غير المبيعات و الأشغال العقارية.

7- أ- بيوع العقارات أو المحلات التجارية التي يمارسها الأشخاص الذين يشترون هذه الأملاك بإسمهم، و ذلك بصفة إعتيادية أو عرضية، قصد إعادة بيعها.

ب- العمليات التي يقوم بها الوسطاء لشراء أو بيع الأملاك المشار إليها في الفقرة السابقة.

ج- عمليات تجزئة الأراضي لأجل البناء و بيعها التي يقوم بها ملاك القطع الأرضية، وفقا للشروط المنصوص عليها في التشريع المعمول به.

د- عمليات بناء العمارات ذات الإستعمال السكني أو المخصصة لإيواء النشاط المهني أو الصناعي أو التجاري و بيعها إذا كانت منجزة في اطار نشاط الترقية العقارية، كما هو محدد في التشريع المعمول به.

8- المتاجرة في الأشياء المستعملة من غير الأدوات، و المكونة كليا أو جزئيا من البلاتين أو الذهب أو الفضة أو من أحجار كريمة طبيعية أو الأشياء المقيدة تحت الرقمين 01-71 و 02-71 من التعريفات الجمركية، وكذا التحف الفنية الأصلية، و الأدوات العتيقة، و الأشياء المشمولة في المجموعات المقيدة تحت الرقمين 06-99 و 07-99 من التعريفات الجمركية.

9- العمليات المحققة في إطار ممارسة المهنة الحرة التي يقوم بها الأشخاص الطبيعيون و الشركات.

10- الحفلات الفنية و ألعاب التسلية بمختلف أنواعها التي ينظمها أي من الأشخاص و لو تصرف تحت ستار الجمعيات الخاضعة للتشريع الجاري به العمل.

11- الخدمات المتعلقة بالهاتف و التيلكس التي تؤديها إدارة البريد و المواصلات.

12- عمليات البيع التي تقوم بها المساحات الكبرى و نشاطات التجارة المتعددة و كذا تجارة

التجزئة بإستثناء العمليات التي يقوم بها المكلفون بالضريبة الخاضعون للنظام الجزافي.

13- العمليات التي تنجزها البنوك و شركات التأمين.

ثانيا: العمليات الخاضعة للضريبة اختياريا

نصت المادة 03 من قانون الرسوم على رقم الأعمال على أنه يجوز للأشخاص الطبيعيين أو

الإختياريين الذين يكون نشاطهم خارج مجال تطبيق الرسم الإختيار، بناء على تصريح منهم،

إكتساب صفة المكلفين بالرسم على القيمة المضافة، على أن يزودوا بسلع أو خدمات للتصدير،

للشركات البترولية، للمكلفين بالرسم الآخرين، لمؤسسات تتمتع بنظام المشتريات بالإعفاء

المنصوص عليه في المادة 42 من قانون الرسوم على رقم الأعمال.

* الإعفاءات:

نص قانون الرسوم على رقم الأعمال على جملة من الإعفاءات بموجب المواد من 8 إلى 13

و تتمثل أهم هذه الإعفاءات في:

أ- **العمليات التي تتم في الداخل:** يستثنى من مجال تطبيق الرسم على القيمة المضافة:

1- عمليات البيع المتعلقة بالمنتجات الخاضعة للرسم الصحي على اللحوم بإستثناء اللحوم

الحمراء المجمدة، إسلاخ الحيوانات الخاضعة للرسم الصحي على اللحوم و لكن فيما يخص البيع

الأول بعد الذبح فقط، مصنوعات الذهب و الفضة و البلاتين الخاضعة لرسم الضمان بإستثناء

المجوهرات الفاخرة.

2- العمليات التي يقوم بها الأشخاص الذين يقل رقم أعمالهم الإجمالي عن 30.000.000 دج أو يساويه.

1- العمليات المنجزة بين الشركات الأعضاء التابعة لنفس المجموعة.

كما يعفى من الرسم على القيمة المضافة عمليات البيع الخاصة بالخبز و دقيق الإختباز، عمليات البيع الخاصة بالمنتجات الصيدلانية، العمليات المحققة في إطار خدمات هدفها تنظيم مطاعم لتقديم وجبات بالمجان أو بأسعار معتدلة للمحتاجين و الطلبة بشرط عدم تحقيق ربح، العمليات التي يكون هدفها الوحيد إقامة نصب تذكارية لشهداء ثورة التحرير الوطني، إلى جانب إعفاءات كثيرة ذكرتها المواد 8، 9، 10، 11، 12 و 13.

* معدلات الرسم على القيمة المضافة

يتم تحصيل الرسم على القيمة المضافة بمعدل عادي نسبته 17%، إلا أنه يحدد المعدل المخفض للرسم على القيمة المضافة بـ 7%، و يطبق هذا المعدل المخفض على المنتجات و المواد و الأشغال و العمليات و الخدمات المبينة أدناه:

1- عمليات البيع المتعلقة بالمنتجات أو مشتقاتها المذكورة في المادة 23 من قانون الرسوم على رقم الأعمال فقرة 1.

2- عمليات البيع المتعلقة بالغاز الطبيعي و الطاقة الكهربائية

3- العمليات المنجزة من طرف ورشات بناء السفن و الطائرات

4- أعمال الطبع التي تقوم بها المؤسسات الصحفية أو التي تنجز لصالحها، و كذا عمليات البيع المتعلقة بالجرائد و النشريات و الدوريات و نفايات الطباعة.

- 5- عمليات البناء و إعادة التهيئة و/أو بيع السكنات
- 6- المنتجات المتعلقة بأنشطة الحرف التقليدية التي تحدد قائمتها عن طريق التنظيم.
- 7- إيجار المساكن الاجتماعية المقبوض من طرف الهيئات المكلفة بتسييرها.
- 8- المهن الطبية.
- 9- عمليات ترميم الآثار و الأماكن الخاصة بالتراث الثقافي.
- 10- مجمعات المركبات المفصلة (CKD) و (SKD) المخصصة للصناعات التركيبية للسيارات.
- 11- بائعو الأملاك و ما شابهها.
- 12- المستفيدون من الصفقات.
- 13- الوكلاء بالعمولة و السماسرة المحددة أنشطتهم عن طريق التنظيم.
- 14- مستغلو سيارات الأجرة.
- 15- العروض المسرحية و البالي و الحفلات الموسيقية و السيرك و العروض و المنوعات و الألعاب و العروض المسلية بمختلف أنواعها.
- 16- المازوت/ غاز أويل الثقيل و البوتان و البروبان و خليطهما المستهلك على شكل غاز البترول المميع، لا سيما كوقود (غاز البترول المميع/وقود).
- 17- خدمة الإقبال على الأنترنت.
- 18- خدمات التعليم و التربية المقدمة من طرف المؤسسات المعتمدة من طرف الدولة، بما فيها مؤسسات التكوين و التعليم التحضيري.

- 19- الأفرشة الطبية المضادة للقروح .
- 20- عمليات نقل المسافرين بالسكة الحديدية.
- 21- أدوات و أجهزة الجبارة، و أجهزة مخصصة لتسهيل السمع للصم و الأجهزة الأخرى المقبوضة باليد و المحمولة على الجسم أو المزروعة فيه من أجل تعويض نقص أو عاهة.
- 22- الخدمات العلاجية المقدمة في المحطات الإستشفائية المعدنية و محطات العلاج بمياه البحر.
- 23- عمليات القرض بضمان الممنوح للعائلات.
- 24- مكيفات الهواء، التي تشتغل عن طريق إمتصاص الغاز الطبيعي و غاز البروبان.
- 25- الأكياس البلاستيكية المنتجة في الجزائر و المخصصة لتوظيف الحليب.
- 26- الكتب المطبوعة و المنشورة في صيغة رقمية.
- 27- دجاج التسمين و بيض الإستهلاك المنتجة محليا.

*** توزيع حصيلة الرسم على القيمة المضافة**

يتم توزيع حاصل الرسم على القيمة المضافة كما يلي:

1- بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل:

- 80% لفائدة ميزانية الدولة.

- 10% لفائدة البلديات مباشرة.

- 10% لفائدة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

بالنسبة للعمليات المنجزة من قبل المؤسسات التابعة لإختصاص مديرية المؤسسات الكبرى، تدفع الحصة العائدة إلى البلديات إلى صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

2- بالنسبة للعمليات المحققة عند الإستيراد:

- 85% لفائدة ميزانية الدولة.

- 15% لفائدة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، و توزع الحصة المخصصة

لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية بين الجماعات الإقليمية حسب ضوابط

و معايير التوزيع المحددة عن طريق التنظيم.

المطلب الثاني: موارد الأملاك العمومية و الاستغلال

تمتلك الدولة و هيئاتها نيابة عن شعوبها ثروات تعتبر مصادرا لسد نفقاتها، و تستعملها كذلك لإستخدامات أخرى، سواء كانت هذه الأملاك عامة (الدومين العام)، أو أملاك خاصة (الدومين الخاص)¹.

الفرع الأول: موارد الأملاك العمومية

إن موارد الميزانية للجماعات المحلية لا تعتمد فقط على الجباية المحلية فقط، فلقد حرص المشرع على تنويع مداخل هذه الجماعات و ذلك من أجل توفير أكبر قدر ممكن من الإيرادات لتغطية نفقاتها و القيام بإختصاصاتها، فإلى جانب الجباية المحلية فللجماعات المحلية أملاك عقارية و أخرى منقولة تستفيد من مداخلها المتأتية عن تأجيرها أو إستغلالها أو بيعها.

مفهوم الأملاك العمومية:

¹ محمد طاقة و هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار الميسرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان الأردن، الطبعة الأولى، 2007، ص 77.

تتوفر الجماعات المحلية على جملة من الممتلكات سواء عقارية كانت أو منقولة، لها حق التصرف فيها بإعتبارها ذات شخصية معنوية، و توفر هذه الأملاك مورد مالي لهذه الجماعات حيث تعمل على صيانتها و المحافظة عليها قصد تقديم خدمات للجمهور، كما يمكنها التصرف فيها عن طريق البيع أو كرائها إذا كانت غير قادرة على صيانتها و لكن وفق شروط محددة أقرها المشرع الجزائري حتى لا تكون هذه الأملاك عرضة للنهب و التصرف فيها دون وجه حق، كما حدد المشرع هذه الأملاك التي تكون مخصصة للجماعات المحلية و تمييزها عن الأملاك العمومية الوطنية التابعة للدولة.

أولاً: ظهور فكرة الأموال العامة

يعتبر القانون الروماني الشريعة الأم للعديد من القوانين و خاصة القانون الفرنسي، حيث تعتبر فرنسا مهد ظهور فكرة الأموال العامة كمنظية شاملة و متكاملة، فالأموال كانت تقسم لدى الرومان إلى أموال خاصة ملك للأفراد و أملاك عامة و التي كانت تقسم بدورها إلى أملاك تابعة للحاكم، و أموال مملوكة لكل الشعب و هذه الأخيرة منها ما هو أموال عامة تمثل المصلحة العامة لكل المواطنين كالطرق، المواصلات الرئيسية و منها التي تمثل المصلحة المحلية كالمباني العامة للبلديات، أو عندما تكون مخصصة لخدمة مرفق عام¹.

مرت فكرة الأموال العامة في فرنسا بإعتبارها مهد نظرية الأموال العامة بعدة مراحل، بداية بمرحلة غياب فكرة الدومين العام²، إلى مرحلة التفرقة بين الدومين العام و الخاص، و ما ترتب عن ذلك من إخضاع كل منهما إلى نظام حماية خاص به نتيجة لهذه التفرقة¹.

¹ حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت لبنان، 2010، صص 406-407.

² إبراهيم عبد العزيز شيجا، الأموال العامة، منشأة المعارف الإسكندرية مصر، 2002، ص 17.

1- مرحلة وحدة الأموال العامة:

أ- قبل الثورة الفرنسية:

عرفت هذه المرحلة بوحدة الأموال العامة سواء ما قبل الثورة الفرنسية أو ما بعدها، حيث كانت الأموال العامة قبل الثورة الفرنسية يطلق عليها بدومين التاج حيث غابت أي تفرقة بين الذمة الشخصية للملك و ذمة الدولة، حيث كانت تلحق جميع الأملاك التي يملكها سواء قبل توليه العرش أو أثناءه أو انتقلت إليه عن طريق الميراث و أملاك الدولة، حيث تنتقل كلها إلى الملك الذي يتولى العرش من بعده، لكونها مرتبطة بمركز الملك و ليس بشخصه².

كما عرفت هذه المرحلة، قصد حماية دومين التاج من الضياع و التبدد قاعدة عرفية مفادها عدم جواز التصرف في دومين التاج منذ القرن الرابع عشر، إلى أن أصبحت هذه القاعدة مكتوبة بموجب أمر مولان « Ordonnance de moulins » بتاريخ 13 أيار 1566، كما صاحب هذه القاعدة قاعدة أخرى مفادها عدم إكتساب دومين التاج بالتقادم و ذلك كنتيجة حتمية للقاعدة الأولى رغم ما لاقته من معارضة و جدل كبير إلى أن تم تأكيدها بموجب منشور صادر في سنة 1667.

ب- بعد الثورة الفرنسية:

عرفت هذه المرحلة جدلا واسعا بين الفقهاء، حيث أن الأملاك العمومية كانت محل دراسة و بحث توج بإصدار قانون الدومين سنة 1790³، و الذي أضاف مصطلحا جديدا و هو دومين الأمة، حيث نص في مادته الأولى: "يشمل الدومين القومي بمعناه

¹ حنان ميساوي، آليات حماية الأملاك الوطنية، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية، ص 10.

² إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص 18.

³ معمر قوادري محمد، تطور مفهوم أملاك الوطنية في القانون الجزائري، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الإنسانية، عدد 5 سنة 2011، ص 24.

الصحيح كافة الأملاك العقارية و الحقوق العينية أو المختلطة المملوكة للأمة، سواء كانت لها الحياة و الإنتفاع بها في الحال، أم مجرد الحق في العودة إليها عن طريق الإقتناء أو وفاة صاحبها أو أي طريق أخرى¹.

كما أستعمل كذلك مصطلح الدومين العام في المادة الثانية و التي نصت: "يعتبر من ملحقات الدومين العام، الطرق العمومية و الشوارع و ميادين المدن و الأنهار و الترع الصالحة للملاحة ... و على العموم كافة أجزاء الإقليم القومي التي لا تقبل أن تكون مملوكة ملكية خاصة"².

ومن هنا نلاحظ أن هذا الأمر إستعمل مصطلحين مختلفين، ففي مادته الأولى إستعمل مصطلح الدومين القومي و في المادة الثانية إستعمل مصطلح الدومين العام، و هو ما إستنتجه البعض أن المشرع أتى بنوع جديد من الدومين و هو الدومين القومي لإستعماله المصطلحين معا للترقية بينهما، في حين رأي جانب آخر من الفقه و هو الغالبية منهم أن المشرع لم يفرق بين الأموال العامة، و إنما استعمل المصطلحين الدومين القومي و الدومين العام كمترادفين فقط.

كما أن المشرع الفرنسي تأثر بهذا الأمر عند وضعه لمواد القانون المدني، حيث ان المواد 538، 539، 540 و 541 لم تميز بين الأملاك العامة واحتفظت بوحدها، و إستعمل مصطلح *Domaine publique*، و أقر لها نظام قانوني واحد و نفس أشكال الحماية.

2- مرحلة التفرقة بين أموال الدولة:

لقد كان لآراء و إجتهدات الفقهاء الأثر الكبير على المشرع الفرنسي للترقية بين الدومين العام و الدومين الخاص في أموال الدولة، و نخص بالذكر الفقيه PROUDHON الذي

¹ حنان ميساوي، مرجع سابق، ص12.

² نقلا عن حنان ميساوي، مرجع سابق، ص 12.

وضع اللجنة الأولى لنظرية أموال الدولة، حيث أنه في منتصف القرن التاسع عشر وضع المشرع الفرنسي قانون 16 جوان 1851 المتعلق بالممتلكات العقارية في الجزائر، و الذي تبنى من خلاله إزدواجية أموال الدولة، مستعملا مصطلح الدومين العام و دومين الدولة معددا مكونات كلا منهما على حدى، بعد ذلك صدر قانون أملاك الدولة الفرنسية رقم 1336/57 المؤرخ في 1957/12/28، و الذي عرف في مادته الثانية الدومين العام بأنه: " تلك الأموال التي لا تقبل التملك الفردي بطبيعتها أو بسبب تخصيصها"، كما عرف الدومين الخاص بأنه كل ملك للدولة لا يعتبر من قبيل الدومين العام¹.

ثانيا: نظام أملاك الدولة في القانون الجزائري

لجأت الجزائر غداة الاستقلال، إلى طريقة التسيير الذاتي للأملاك الشاغرة بسبب هجرة المعمرين، حيث أعطت للمزارعين الحق في إستغلال العقارات الفلاحية التي تركها المعمرون، أما ملكيتها فهي تعود للدولة كما أصدرت الأمر 20-62 المؤرخ في 24 أوت 1962² و المتعلق بالأملاك الشاغرة، و الذي حدد مهلة 03 اشهر للأشخاص الذين غادروا ممتلكاتهم من أجل العودة إليها، حيث تؤول ملكيتها إلى الدولة بمجرد إنقضاء هذه المهلة، ثم صدر الأمر 03/62 المؤرخ في 23 أكتوبر 1962³ المتعلق بتنظيم معاملات البيع و الإيجار، و الذي منع بموجبه بيع الأملاك الشاغرة.

¹ حنان ميساوي، مرجع سابق، ص 16.

² ج.ر.ج.ج: رقم 12 لسنة 1962.

³ ج.ر.ج.ج: رقم 1 لسنة 1963.

المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية¹، و الذي كرس ازدواجية الأملاك الوطنية و التي قسمها إلى أملاك وطنية عمومية و أملاك وطنية خاصة.

ثم تلت هذا القانون مراسيم أهمها المرسوم 454/91 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991² الذي يحدد شروط إدارة الأملاك العامة و الخاصة التابعة للدولة و تسييرها و يضبط كيفيات ذلك، ثم المرسوم التنفيذي رقم 455/91 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991³ المتعلق بجرد الأملاك الوطنية.

الفرع الثاني: معايير التمييز بين الأملاك الدولة العامة و الخاصة

بعد تغير توجه الدولة الجزائرية على إثر دستور 1989، كان لزاما عليها تحيين النصوص القانونية التي تحكم الأملاك الوطنية، فألغى القانون رقم 16/84 بالقانون الجديد 30/90 مسائرا بذلك التوجه الليبرالي الذي أتى به دستور 1989 فميز بين الدومين العام و الدومين الخاص، و إعتد المشرع الجزائري عدة معايير للتمييز بين الدومين العام و الدومين الخاص.

بالرجوع إلى نص المادة الثانية من القانون 30/90 عرف المشرع الجزائري الأملاك الوطنية بأنها: "تشتمل على مجموع الأملاك و الحقوق المنقولة و العقارية التي تحوزها الدولة وجماعاتها الإقليمية، في شكل ملكية عمومية أو خاصة".

¹ ج.ر.ج.ج، عدد 52 لسنة 1990

² ج.ر.ج.ج، عدد 60 لسنة 1991

³ ج.ر.ج.ج، عدد 60 لسنة 1991

يتبين من هذا التعريف أن المشرع أدخل المنقولات ضمن الأملاك الوطنية، كما إعتد على مبدأ الإقليمية على إعتبار أن الأملاك الوطنية هي تلك التي تحوزها الدولة، الولاية، البلدية، حيث إستبعد المؤسسات العمومية مهما كان نوعها من مجالها، و تم تقسيم الأملاك الوطنية إلى نوعين الأملاك الوطنية العمومية و الأملاك الوطنية الخاصة، فالأملاك الوطنية العمومية بنص المادة 12 تتكون من الحقوق و الأملاك المنقولة و العقارية، و التي يستعملها الجميع و الموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما مباشرة، أو بواسطة مرفق عام، شريطة أن تكيف في هذه الحالة بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة تكييفاً مطلقاً أو أساسياً، مع الهدف الخاص لهذا المرفق".

طبقاً لنص المادة السابقة، إعتد المشرع الجزائري على معيار التخصيص للنفع العام و الذي يشمل كل من معيار التخصيص للإستعمال المباشر من طرف الجمهور و التخصيص للنفع العام، كما وضع شرط تكييف المال إما بحكم طبيعته أو تهيئته تهيئة خاصة تتماشى و غرض المرفق، إلا أن بعض الأملاك المخصصة لإستعمال الجمهور هي أيضاً تحتاج إلى تهيئة خاصة كالحدائق، كما أقرت المادة 03 من نفس القانون إلى عدم قابلية الأملاك الوطنية العمومية للتملك الخاص على إعتبار أن الأملاك الوطنية العمومية أنها تلك التي لا يمكن أن تكون محل ملكية خاص بحكم طبيعتها أو غرضها.

كما أن الأملاك التي ذكرتها المادة 17 من الدستور و المتمثلة في الثروات و الموارد الطبيعية و النشاطات التي تملكها المجموعة الوطنية و تمثلها الدولة، أدرجها قانون الأملاك الوطنية ضمن فئة الأملاك الوطنية العمومية، وبالتالي لا يمكن للدولة التصرف فيها التصرفات الناقلة للملكية بصورة مطلقة، كما لا يمكنها أن تكون تابعة للجماعات المحلية .

وما تجدر الإشارة إليه، أن المشرع الجزائري إنفرد بإدراج معيار، خرج به عن النظرية التقليدية، وتضمنته المادة 03 من قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم، وهو معيار الوظيفة التي يؤديها الملك، فإعتبر أن الأملاك الوطنية العمومية لا يمكن أن تكون محل ملكية خاصة بحكم طبيعتها أو غرضها، بينما عرف الأملاك الوطنية الخاصة بأنها تلك الأملاك التي تؤدي أغراضا إمتلاكية ومالية.

فالتسليم بهذا القول غير صحيح، لأن الثروات الطبيعية المدرجة ضمن الأملاك الوطنية العمومية تؤدي وظيفة مالية إقتصادية بحثة ، إذ يمكن أن تكون محل إستغلال صناعي وتجاري وفقا للنصوص التي تخضع لها.

كما أن هناك أملاك وطنية خاصة لا تؤدي وظيفة مالية، ومع ذلك لم تدرج ضمن الأملاك الوطنية العامة، وبالتالي يعتبر هذا المعيار نسبي¹.

كما قام المشرع باللجوء إلى أسلوب التعداد أو التحديد التشريعي للأملاك الوطنية بنوعيتها، سواء كانت تابعة للدولة، الولاية، أو البلدية، و هو ما تناولته المادة 14 من نفس القانون إلى الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية ، وهي تلك التي تتشكل بفعل الطبيعة ولا دخل لليد البشرية في تكوينها، وهي ملك للدولة وحدها دون الجماعات المحلية، وتشمل الأملاك الوطنية العمومية البحرية، المائية، المجال الجوي والموارد والثروات الطبيعية.

أما القسم الثاني فيتمثل في الأملاك الوطنية العمومية الإصطناعية ، والتي تشمل المنشآت المهيأة لإستعمال الجمهور كالحدائق العمومية ،المنشآت المخصصة للنقل والمرور، المنشآت الفنية...

¹ حنان ميساوي، مرجع سابق، ص 46.

أما الأملاك الوطنية الخاصة، بعد أن عرفها بأنها تلك الأموال غير المصنفة ضمن الأملاك العمومية، والتي تؤدي وظيفة إمتلاكية ومالية.

الفرع الثالث: إيرادات الجماعات المحلية من أملاكها و استغلالها

إن الجماعات المحلية لها أملاك عقارية و أخرى منقولة تساهم في إيراداتها من خلال استغلالها أو بيعها أو تأجيرها، رغم المشاكل و العراقيل التي تعاني منها هذه الأملاك.

* حاصل أملاك الجماعات المحلية

تتحصل البلديات على موارد من أملاكها الخاصة و ذلك سواء عن طريق إيجار العقارات التابعة لها، حقوق الطرقات، أتوى شغل الأملاك العامة للبلدية و إمتيازات المقابر.

أولاً: إيجار العقارات

تستطيع البلديات تأجير العقارات التابعة لأملكها الخاصة عن طريق المزايدة، كما تقوم الدولة بتحويل بعض ممتلكاتها المدرة لمداخيل لصالح البلديات حتى تساعدها على توفير مداخيل و إستغلالها مالياً، كما تسمح للبلديات الساحلية من الحصول على ناتج الإمتياز للإستغلال السياحي للشواطئ أثناء موسم الاصطياف.

ثانياً: حقوق الطرقات

و تضم هذه الحقوق:

1- حقوق الوقوف التي تتحصل عليها البلدية في حالة شغل لموقع من الطرقات العمومية و لمدة محددة كعرض البضائع على الأرصفة، إستخدام المقاهي للأرصفة بوضع الطاولات و الكراسي أمام المقهى أو بجانبها، وقوف السيارات على حواف الطرقات و أماكن الوقوف المهيأة لذلك.

2- حقوق الموضع و الوقوف في الأسواق العمومية و المعارض و المتمثلة في إيجار مواقع في الأسواق العمومية و المعارض، و يتحدد سعر الإيجار على أساس المساحة المشغولة أو طبيعة البضائع المعروضة و قيمتها.

3- حقوق وضع اللافتات و عناوين المحلات التجارية و المهنية، حيث أنشأ قانون المالية لسنة 2000 و في مادته 56 لفائدة البلديات رسماً على الإعلانات و الصفائح المهنية، و يستثنى من ذلك تلك المتعلقة بالدولة و الجماعات المحلية، و الحاملة للطابع الإنساني.

ثالثاً: امتيازات المقابر

لقد أعطى الأمر المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 المتعلق بدفن الموتى¹ للبلديات الحق في التنازل عن قطع أرضية لصالح الخواص الذين يرغبون في إمتلاك أمكنة معينة لتخصيصها كمدافن خاصة لدفن موتاهم، و تكون هذه التنازلات لمدة 30 سنة قابلة للتجديد، أو مؤقتة لا تتعدى مدة 15 سنة غير قابلة للتجديد، على أن لا يتم التنازل عن هذه القطع الأرضية إلا مقابل دفع مبالغ مالية إلى البلدية، و إقتراح تعريفات هذه التنازلات على الوالي للمصادقة عليها و يخصص حاصل هذه التنازلات كلها للبلدية وحدها و هذا طبقاً للمادة 13 من الأمر المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 المذكور أعلاه.

رابعاً: أتاوى شغل الأملاك العامة للبلديات

يمكن للبلديات الترخيص للأشخاص الطبيعية أو المعنوية، شغل

أملكها العمومية مقابل أتاوى تدفع لصالحها كالترخيص المتعلق بإنشاء محطات لتوزيع البنزين.

خامساً: موارد أخرى

¹ ج.ج.ج.ج. رقم 92 لسنة 1999.

و هي الموارد التي لا يمكن حصرها في الأصناف الأخرى من الموارد، كحاصل بيع الفلين و الخشب و الحلفاء، و إتاوة الحرث غير المشروع.

* موارد الاستغلال

و نعني بموارد الاستغلال تلك الموارد التي تعود للجماعات المحلية من العمليات التي تقوم

بها هذه الأخيرة و التي تكتسي الطابع التجاري و الصناعي، و التي تتمثل فيما يلي:

أولاً: حقوق الوزن و القياس و الكيل

يمكن للمجالس الشعبية البلدية أن تنشئ مكاتب عمومية للوزن و القياس أو الكيل حسب مقتضيات التجارة ذلك، حيث تقوم بفرض حقوق على المبيعات التي تجري في الأسواق و الساحات و الموانئ و أماكن عمومية أخرى تستخدم فيها وسائل الوزن و القياس و الكيل التابعة للبلدية.

ثانياً: حقوق الزيارة و الدمغ (Les droits de visite et de poinçonnage)

تقوم البلديات بتأسيس رسم لمصاريف زيارة و دمغ اللحوم التي تتولى مراقبتها صحياً و مدى قابليتها للإستهلاك من طرف المواطنين.

ثالثاً: أتاوى تبعية الذبيحة (Les redevances accessoires à l'abatage)

يمكن للمجلس الشعبي البلدي تأسيس أتاوى تبعية الذبيحة و المتمثلة في حقوق الإيداع و إستعمال المبردات التابعة للبلدية.

رابعاً: استرجاع نفقات التطهير¹

¹ يلس شواش بشير، المالية العامة المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2013،

تقوم مصالح النظافة التابعة للبلدية بتحمل نفقات التطهير سواء في إطار إلتزام

قانوني كحالة المرض المعدي أو عند طلب صريح من المواطن، حيث أنه في كلتا الحالتين

تفرض البلدية رسما كتعويض عن المصاريف التي دفعت في هذا المجال¹.

خامسا: حاصل المستودع العام للمحجوزات (Produit de la fourrière publique)

يتم إيداع جميع السيارات و الأشياء المحجوزة من طرف السلطات العمومية

في مستودع عام، على أن تكون حراستها على نفقة مالكي الأشياء و العربات المحجوزة و تتم

حسب تعريفه يحددها المجلس الشعبي البلدي.

سادسا: حقوق التخزين في مستودع الجمارك

بإمكان البلديات القيام بإنجاز مخازن لإيداع البضائع التابعة للجمارك

الجزائرية، حيث تقوم بتوفير الحراسة و تتقاضى مقابلها حقوقا يحددها المجلس الشعبي البلدي

بموجب مداولة تصادق عليها السلطة الوصية.

سابعا: الرسوم الجنائزية (Les taxes funéraires)

و هي تتكون من:

1- حقوق الدفن: حيث بإمكان البلديات ان تتقاضى رسوما عن كل عملية دفن في إمتياز ما

عدى المحتاجين.

2- حقوق المصلحة الخارجية للتشييع الجنائزي

¹ أنشئ هذا الرسم بموجب القانون المؤرخ في 15 فبراير 1902 و تأكد وجوده في المرسومين المؤرخين في 14 فبراير 1912 و 7 افريل 1952، غير انه بإلغاء التشريع الفرنسي ابتداء من سنة 1975 و الذي كان معمولا به في الجزائر، اصبح هذا المورد فاقدا لأساسه القانوني. كما يرى الأستاذ يلس شاوش بشير، انه يمكن الحاق هذا المورد بالترخيص الوارد في المادة 147 من قانون البلدية حيث: "يمكن للبلديات ان تحدد في اطار تسيير ممتلكاتها و مصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب و طبيعة الخدمة المقدمة و نوعيتها".

(Les droits du service extérieur des pompes funèbres)

تحتكر البلديات المصلحة الخارجية للتشييع الجنائزي، و يمكن لها أن تتنازل عنه كليا أو جزئيا لمقاولة خاصة، و يقوم المجلس الشعبي البلدي بتحديد التعريفات في مداولة تصادق عليها السلطة الوصية إلا أنه لا يمكن في أي حال من الأحوال أن تشكل هذه الحقوق مصدرا للربح للبلديات، إلا أنه يجب أن يكون حاصلها كافيا لتغطية نفقات إستغلال هذه المصلحة و مواجهة الدفن بدون مقابل بالنسبة للمحتاجين و المساكين و الجثث المهملة داخل إقليم البلدية.

المبحث الثاني: الإيرادات الخارجية لتمويل الجماعات المحلية

لعل من الضروري الإشارة إلى الوسائل المالية الخارجية للجماعات المحلية توافرها مسألة ضرورية لكن في حدود معينة مع التقليل من الإعتماد عليها تدريجيا مع تقدم عملية التنمية المحلية.

في هذا الإطار وللإستجابة للحاجيات المحلية في مجال التنمية، وضعت الدولة الجزائرية غداة الإستقلال وسائل خاصة لتمويل الجماعات المحلية تمثلت في :

- المخططات البلدية للتنمية (P.C.D)

- صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية

- القرض البنكي.

- الهبات و الوصايا

جاءت هذه الوسائل تكريسا لمتطلبات اللامركزية بمستوياتها الثلاث:

- لامركزية إقليمية وعضوية بتنصيب المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية.
- لامركزية وظيفية: بنقل بعض صلاحيات الدولة إلى الجماعات المحلية.
- لامركزية مالية: عن طريق المخططات البلدية للتنمية والمخططات القطاعية غير الممركزة.

المطلب الأول: الإعانات الخارجية الموجهة للجماعات المحلية

لعل معظم الجماعات المحلية في كثير من الدول تلجأ إلى موارد خارجية كي تغطي العجز المسجل في ميزانياتها، و هذا لعدم كفاية الموارد الداخلية مقارنة حجم المسؤوليات و المهام الكثيرة الملقاة على عاتقها، خاصة في مجال التنمية المحلية التي تحتاج إلى إيرادات ضخمة تعجز الجباية المحلية و الموارد الأخرى الداخلية إلى توفيرها، لذلك وجب عليها البحث عن موارد أخرى حتى تقوم بمهامها على أحسن وجه خدمة للمواطن الذي يحتاج إلى خدمات و مشاريع محلية، و حتى تتفرغ الدولة إلى مهام أخرى أكثر أهمية و ذات بعد وطني، و ترك المهام المحلية و خاصة مجال التنمية لهذه الجماعات لأنها الأدرى بها و بحكم قربها من المواطن المحلي، و معرفتها الدقيقة بإحتياجاته.

الفرع الأول: إعانات الدولة الموجهة للجماعات المحلية

تقوم الدولة بتدعيم الجماعات المحلية عن طريق إعانات، خاصة البلديات، حيث تمنح مبالغ من ميزانيتها الخاصة لتمويل البلديات و الولايات، حيث تستفيد الجماعات المحلية من هذه الإعانات لإنجاز التجهيزات الكبرى التي لا تقدر البلديات و الولايات على مجابقتها و تثقل ميزانياتها، حيث أن الدولة من وراء هذه الإعانات تسعى إلى ضمان تنمية

متوازنة على المستوى الوطني، و تتمثل أساسا هذه الإعانات في المخططات البلدية للتنمية و صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

أولاً: المخططات البلدية للتنمية (PCD)

شهدت مخططات التنمية المحلية عدة تطورات قانونية، حيث كان الهدف الرئيسي من اعتمادها هو القضاء على التدهور الإقتصادي و الإجتماعي الموروث عن الحقبة الإستعمارية، من خلال اعتماد برامج تنموية في مختلف المجالات كالتنمية الصناعية و برامج نفقات التجهيز المحلي و برامج التشغيل الكلي¹، إلا أن تعددها و تنوعها أدى إلى صعوبة إدراجها ضمن المخطط الوطني و بالتالي صعوبة تقييمها و تحديد آجال إنجازها، فلجأت السلطة إلى إعادة تنظيمها و توحيدها قانونيا فحصرتها في المخطط البلدي للتنمية و مخطط التحديث الحضري، فالمخططات التنموية للبلدية هي عبارة عن مخططات شاملة للتنمية في البلدية جاءت لتكريس مبدأ اللامركزية، مهمتها توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ودعم القاعدة الإقتصادية، تشمل هذه المخططات التجهيزات الفلاحية والقاعدية وتجهيزات الإنجاز والتجهيزات التجارية، وقد عرفها المرسوم التنفيذي رقم 136/73 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير و إنجاز المخططات البلدية للتنمية²، بأنها برامج أعمال (actions) قصيرة المدى تقررها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني.

¹ كراجي مصطفى، اثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، العدد 02 سنة 1996.

² ج.ج.ج، عدد 67 لسنة 1973.

تتجزأ هذه المخططات بمرآل سنوية، حيث على كل بلدية القيام بإنجاز مشاريع المخططات البلدية للتنمية الخاصة بها، وعرضها على موافقة الوصاية (الولاية).

ترتب الأولويات عند إعداد هذه المخططات، و يحدد الإطار التنظيمي لها الهياكل و المؤسسات التي تساهم في إنجازها و المصادقة عليها و تنفيذها و متابعتها، و هي:

- المجلس الشعبي البلدي.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي و هو مسير المشاريع

- القابض البلدي و هو المحاسب المفوض و المعين للبلدية من طرف وزارة المالية

- رئيس الدائرة (التنشيط و التنسيق بين البلديات

- اللجنة التقنية المنشأة على مستوى الدائرة

- أمين خزينة الولاية (محاسب الدولة تعينه وزارة المالية

- الأقسام التقنية

- مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية و دورها وضع و متابعة المشاريع

- مديريات المجالس التنفيذية للولاية و دورها رسم أو وضع مخطط بياني قطاعي، و كذا

التنسيق و المساعدة التقنية

- الوالي و هو الأمر بالصرف الرئيسي

- وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، مديرية الدراسات و التنمية المحلية، و هي وصاية

الجماعات المحلية، دورها تنشيط، دراسة و متابعة مخططات التنمية المحلية و برامج

التنشيط المحلي

- وزارة المالية و التي تضمن التوازن الميزاني و المراقبة المالية¹.

1- طرق تسجيلها:

تقوم اللجنة التقنية للبلدية عند نهاية كل سنة ميلادية، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، بإعداد بطاقات تقنية لكل عملية مقترحة، و ذلك بعد إحصاء و تحديد جميع الحاجيات الضرورية و الهامة لسكان البلدية و ترتيبها حسب الأولوية و الضرورة القصوى، من خلال هذه البطاقات التقنية يتم تحديد طبيعة الأشغال أو التجهيزات المراد إنجازها بالتفصيل، و الكلفة المالية للمشروع.

تقوم اللجنة التقنية للبلدية بعرض هذه البطاقات التقنية المتضمنة العمليات المقترحة على اللجنة التقنية للدائرة، و التي تقوم بمناقشتها و ترتيبها حسب الأولوية، بعدها تقوم بتأهيل و المصادقة على المشاريع التي تم قبولها، و تقوم اللجنة التقنية للدائرة بتقييد القارات المتخذة، ضمن محضر اجتماع يرسل إلى اللجنة التقنية بالولاية، تحت رئاسة الوالي و بحضور مدير التخطيط و التهيئة العمرانية و كذا رئيس المجلس الشعبي الولائي، حيث تقوم هذه اللجنة التقنية للولاية بإجراء عملية التحكيم (L'arbitrage) للعمليات التي تم اقتراحها من طرف اللجنة التقنية للدائرة، و تتوج أعمالها بمصادقتها على المشاريع المقبولة و تسجيلها².

2- مراحل تنفيذها:

يتم إنجاز المشاريع المسجلة في المخططات البلدية للتنمية، عن طريق حصص من الاعتمادات المالية السنوية، و الخاصة بكل قطاع و بكل باب، و ذلك على أساس جدول

¹ خنفرى خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، السنة الدراسية 2010/2011، ص 123.

² شويح بن عثمان، مرجع سابق، ص .

استحقاق يعده المجلس التنفيذي الولائي عند إصدار قانون المالية لكل سنة، و بعد توقيع مراسيم توزيع الإعتمادات، ترسل وزارة المالية اعتمادات الدفع الضرورية للولايات لتوزع على البلديات، بحيث تقوم الولاية بإعداد قرارات اعتمادات الدفع الخاصة بتمويل العمليات التي تم تسجيلها في المخططات البلدية للتنمية، وذلك قبل 20 جانفي من كل سنة.

يجب التنويه هنا انه يمكن للوالي ان يعدل في طبيعة العملية باعتباره الأمر بالصرف الرئيسي، وذلك بدون الإخلال بالتوازن داخل القطاعات، أو تعديل كلفتها بزيادة قصوى لا تتعدى 10% من تكلفة المشروع، أو تعديل اعتمادات الدفع عن طريق التحويل من باب إلى آخر من نفس القطاع، على انه عند القيام باي تعديل يجب إبلاغ الوزارات المعنية¹.

يبلغ رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق الدائرة، بقرار تسجيل العمليات ليقوم بدوره بعقد جلسة مداولة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، لإعلامهم بالمشاريع المحصل عليها في قرار تسجيل العمليات، لتتم بعد ذلك المصادقة على إدخال العمليات الجديدة إلى مدونة المخططات البلدية للتنمية، و ذلك بموجب مداولة جدول العمليات، ليتم بعد ذلك تحديد كيفية تنفيذ العمليات.

الفرع الثاني: إعانات صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية

لقد مر صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية بعدة مراحل منذ إنشائه أول مرة، حيث لم يكن يعرف بهذا الاسم، لقد كان قبل سنة 1964 يعرف باسم صندوق تضامن العمالات و البلديات الجزائرية، ليحل محله سنة 1964 الصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط،

¹ نضيرة دوباوي، الحكم الراشد المحلي و إشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2010/2009، ص 72.

لكن سرعان ما أعيد تنظيمه بعد صدور قانون البلدية لسنة 1967 و قانون الولاية لسنة 1969 من خلال إنشاء صندوق تضامن البلديات و الولايات، ثم تحول هذا الصندوق في سنة 1973 إلى هيئة تسمى مصالح الأموال المشتركة للجماعات المحلية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 134/73 المؤرخ في 09 أوت 1973¹، و التي كانت خاضعة لوصاية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية. ثم تحولت هذه الهيئة في سنة 1986 إلى مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي يخضع لوصاية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، و ذلك بموجب المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986² المتضمن تسيير و تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

يتولى تسيير هذا الصندوق مجلس للتوجيه يترأسه وزير الداخلية، و يضم 14 عضوا منهم 07 أعضاء منتخبين و الباقي معينين، و يتمثل الأعضاء المنتخبون في رئيسين للمجلس الشعبي الولائي يتم إنتخابهم من طرف نظرائهم على المستوى الوطني، يمثلان منطقتي الوسط الشرقي و الوسط الغربي، بالإضافة إلى 05 رؤساء بلديات ينتخبون كذلك من طرف نظرائهم على المستوى الوطني طيلة مدة العهدة النيابية، يمثل هؤلاء رؤساء البلديات مناطق الشرق، الغرب، الوسط، الجنوب الغربي، الجنوب الشرقي، أما الأعضاء المعينين فهم والي يعينه وزير الداخلية، ممثل عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، ثلاث ممثلين عن وزارة المالية، بالإضافة لمديرين عامين من الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية و بنك التنمية المحلية.

¹ ج.ر.ج.ج، عدد 67 لسنة 1973.

² ج.ر.ج.ج، عدد 45 لسنة 1986.

يقوم هذا المجلس بالإجماع للمصادقة على النظام الداخلي للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

ثم تم إلغاء المرسوم التنفيذي رقم 266/86 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك و عمله المذكور أعلاه، ليتم تعويضه بصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24 مارس 2014¹، المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره.

1- التسمية- القانون الأساسي و المقر لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية:

نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ 24 مارس 2014 المذكور أعلاه، على إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية الذي يدعى في صلب النص "الصندوق" و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره.

كما نصت المادة الثانية من المرسوم على أن الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي، و يوضع هذا الصندوق تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية حسب نص المادة 03 من نفس المرسوم، كما يحدد مقره بمدينة الجزائر، و يمكن نقله إلى أي مكان آخر من التراب الوطني، بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ بناء على إقتراح من الوزير المكلف بالداخلية.

2- مهام صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية:

¹ ج.ر.ج.ج، عدد 19 لسنة 2014.

بحسب المادة 04 و 05 من المرسوم 116/14 المذكور أعلاه،

يتولى الصندوق مهمة تسيير صندوق التضامن للجماعات المحلية و صندوق الضمان للجماعات المحلية، كما يكلف الصندوق بإرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية و توزيعها، و يكلف أيضا بضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص قيمة جبائية، بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها، و يكلف الصندوق في هذا الإطار، بما يأتي:

- العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها بموجب القوانين و التنظيمات المعمول بها.

- توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية.

- توزيع تخصيص إجمالي للتسيير فيما بين الجماعات المحلية سنويا لتغطية النفقات الإلزامية ذات الأولوية.

- تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه إحداث كوارث و/أو طوارئ و كذا تلك التي تواجه وضعية مالية صعبة.

- تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية و مؤسساتها لإنجاز مشاريع تجهيز و إستثمار في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات.

- الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية.

- منح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي.

- القيام بكل الدراسات و التحقيقات و الأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية و إنجازها و العمل على نشرها.

- المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين و الموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية و تحسين مستواهم.

- المشاركة في أعمال الإعلام و تبادل الخبرات و اللقاءات لا سيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات.

- مباشرة و إنجاز كل عمل مرتبط بهدفه أو مخول له صراحة بموجب القوانين و التنظيمات المعمول بها.

عند القيام بمقارنة بسيطة بين المهام الموكلة للصندوق المشترك للجماعات المحلية و صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، نجدتها تقريبا نفس المهام لكلا الصندوقين تقريبا، إلا أن المشرع أعطى لصندوق التضامن و الضمان الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية، كما أعطى له منح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي لما كان يشكله هذا التأهيل من أعباء إضافية على البلديات و إعادة الإعتبار لهذه المرافق لما كانت تشهده من تدني في أداء الخدمة العمومية و الحالة الكارثية لها، و هذا لعدم توفر اعتمادات مالية كافية لدى البلديات لإعادة صيانتها و تحسينها.

3- تنظيم صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و سيره:

يدير الصندوق مجلس توجيه و يسيره مدير عام و يزود كذلك بلجنة تقنية.

أ- مجلس التوجيه:

يضم مجلس التوجيه الذي يرأسه الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله:

- سبعة (07) رؤساء مجالس شعبية بلدية ينتخبهم زملاؤهم مدة عضويتهم.

- ثلاثة (03) رؤساء مجالس شعبية ولأئمة ينتخبهم زملاؤهم مدة عضويتهم.

- واليين (02).

- أربعة (04) ممثلين عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية.

- ثلاثة (03) ممثلين عن وزارة المالية.

- ممثلا (01) عن الوزارة المكلفة بالتهيئة العمرانية.

يشارك المدير العام للصندوق في اجتماعات مجلس التوجيه بصوت استشاري و يتولى أمانة مجلس التوجيه، و يمكن لمجلس التوجيه أن يدعو لحضور جلساته استشاريا أي شخص بحكم وظائفه أو كفاءته يمكنه ان يساعده في المناقشات.

ويعين أعضاء مجلس التوجيه لمدة خمس (05) سنوات بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية، و يعين ممثلو الوزارات في مجلس التوجيه بناء على اقتراح من السلطة التي ينتمون إليها، و في حالة إنقطاع عهدة أحد أعضاء مجلس التوجيه، فإنه يستخلف حسب الأشكال نفسها، و يخلفه العضو الجديد المعين إلى غاية انقضاء العهدة الجارية.

يجتمع مجلس التوجيه في دورة عادية مرتين (02) في السنة على الأقل، بناء على إستدعاء من رئيسه، و يمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية بناء على إستدعاء من رئيسه أو بناء على طلب من ثلثي (3/2) أعضائه أو بناء على طلب من المدير العام، لا تصح مداوات مجلس التوجيه إلا بحضور ثلثي (3/2) أعضائه على الأقل، و إذا لم يجتمع مجلس التوجيه بعد الإستدعاء الأول لعدم إكمال النصاب القانوني، فإن المداوات المتخذة بعد الإستدعاء الثاني، بفارق خمسة (05) أيام على الأقل، تعتبر صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين، و تتخذ مداوات مجلس

التوجيه بالأغلبية البسيطة لأصوات الأعضاء الحاضرين، و في حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.

يتداول مجلس التوجيه فيما يأتي:

- مشروع النظام الداخلي.

- البرامج السنوية و المتعددة السنوات للصندوق.

- مشاريع الميزانيات التقديرية.

- مشاريع اقتناء الأملاك المنقولة و العقارية و التنازل عنها.

- الهبات و الوصايا.

- تقرير النشاط السنوي و الحسابات الإدارية.

تدون مداورات مجلس التوجيه في محاضر يوقعها رئيس المجلس و كاتب الجلسة، و تسجل في دفتر خاص مرقم و مؤشر عليه، و ترسل هذه المحاضر إلى السلطة الوصية، على أن تكون مداورات مجلس التوجيه نافذة بعد ثلاثين (30) يوما من تاريخ إرسال المحاضر إلى السلطة الوصية ما عدا في حالة إعتراض صريح يبلغ في الآجال.

في هذه النقطة يتبين لنا أن للسلطة الوصية حق الاعتراض على مداورات مجلس التوجيه في آجال محددة و هي 30 يوما من تاريخ إرسال محاضر هذه المداورات، لكن إذا كان مجلس التوجيه يجتمع تحت رئاسة رئيسته أو من يمثله و هو وزير الداخلية و الجماعات المحلية، و يحق لوزير الداخلية الإعتراض على مداورات هذا المجلس فكيف يكون ذلك، فتارة نجده رئيسا للمجلس و تارة نجده كجهة معترضة و هو ما يمس نوعا ما من مصداقية هذا المجلس.

ثم إنه في حالة إعتراض السلطة الوصية على مداوات مجلس التوجيه لم يبين لنا هذا المرسوم المرحلة اللاحقة للإعتراض أي ماذا يفعل مجلس التوجيه بعد إعتراض السلطة الوصية؟ هل يعدل من مداواته تبعا لإعتراضات السلطة الوصية؟ هل تلغى هذه المداوات كلية؟ وهذه الأسئلة تجرنا إلى سؤال مهم جدا ألا وهو: ألا تمس إعتراضات السلطة الوصية من إستقلالية الصندوق؟ إذا كان وزير الداخلية هو السلطة الوصية التي تراقب عمل مجلس التوجيه للصندوق و له حق الإعتراض على مداواته، يعتبر هذا كافيا يعفيه من أن يكون رئيسا كذلك لهذا المجلس و له صوت مرجح.

في الأخير ننوه أن المشرع زاد من أعضاء مجلس التوجيه لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية عما كان في الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

ب- اللجنة التقنية:

تتشكل اللجنة التقنية للصندوق من تسعة (09) أعضاء:

- المدير العام للصندوق رئيسا.

- خمسة (05) ممثلين عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية و رؤساء المجالس الشعبية الولائية يتم إختيارهم على أساس مؤهلاتهم و خبرتهم، من غير أعضاء مجلس التوجيه.

- ثلاثة (03) ممثلين عن الوزير المكلف بالجماعات المحلية، من غير أعضاء مجلس التوجيه.

يعين أعضاء اللجنة التقنية بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية لمدة خمس (05) سنوات، و تنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها.

تكلف اللجنة التقنية بممارسة الرقابة اللاحقة على تنفيذ برامج و مشاريع الصندوق لحساب مجلس التوجيه، و تكلف لهذا الغرض، بما يأتي:

- متابعة وضعيات تنفيذ التخصيص الإجمالي للتسيير.
 - متابعة وضعيات تنفيذ التخصيص الإجمالي للتجهيز و الاستثمار.
 - متابعة وضعيات تعويض نقص القيم الجبائية من طرف صندوق الضمان للجماعات المحلية.
- تجتمع اللجنة التقنية برئاسة المدير العام في نهاية كل ثلاثي، أو عند الحاجة بطلب من المدير العام أو على الأقل ثلثي (3/2) أعضائها، و تقدم اللجنة لمجلس التوجيه كل رأي أو ملاحظة أو توصية تهم تنفيذ برامج الصندوق و مشاريعه، و تبدي رأيها في التقارير الدورية للمتابعة و التنفيذ و التقييم التي يعدها المدير العام، و يكون هذا بناء على إعداد محاضر ترسل إلى مجلس التوجيه، و يحتفظ بهذا وفقا للتنظيم المعمول به.

ج- المدير العام:

يعين المدير العام للصندوق بمرسوم بناء على إقتراح من الوزير المكلف بالداخلية، و يساعده أربعة (04) رؤساء أقسام يعينون بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

يعتبر المدير العام مسؤولا عن السير العام للصندوق و تسييره، و تخول له السلطة السلمية و التأديبية على جميع المستخدمين، و بهذه الصفة يقوم بـ:

- تعيين المستخدمين الموضعين تحت سلطته و الشاغلين وظائف لم تقرر طريقة أخرى للتعيين فيها، و ينهي مهامهم.

- يعد مشروع النظام الداخلي للمجلس و اللجنة التقنية و يعرضه على

مجلس التوجيه للموافقة عليه و يسهر على تنفيذه.

- يحضر اجتماعات مجلس التوجيه و اللجنة التقنية.

- يتولى تنفيذ مداورات مجلس التوجيه.

- يعد تقديرات الميزانية و حسابات الصندوق.

- يلتزم بالنفقات و يأمر بصرفها في حدود الإعتمادات

المخصصة. - يعد سندات الإيرادات.

- يبرم كل صفقة أو إتفاق أو عقد أو إتفاقية تتصل

بهدف الصندوق، في إطار التنظيم المعمول به. - يعد تقارير دورية لمتابعة و تنفيذ و تقييم

نشاطات الصندوق. - يعرض تقريرا سنويا عن النشاطات

على مجلس التوجيه و الوزير المكلف بالداخلية. - يضمن الأمن و النظام داخل

الصندوق. - يمثل الصندوق أمام

القضاء و في جميع أعمال الحياة المدنية. المدير العام هو الأمر

بصرف ميزانية الصندوق و يمكنه أن يفوض إمضاءه لمساعديه في حدود إختصاصاتهم.

4- إيرادات صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية:

منح المشرع الجزائري جزءا هاما من الضرائب و الرسوم المحلية لصالح صندوق التضامن و

الضمان للجماعات المحلية، و التي تقتطع من إيرادات الجماعات المحلية بقوة القانون و هي:

الرسم على النشاط المهني، الرسم على القيمة المضافة و قسيمة السيارات، و يتم تسيير هذه

الإيرادات عن طريق صندوقين: صندوق الضمان البلدي و الولائي، و صندوق التضامن البلدي و الولائي.

أ- في مجال الضمان للتقديرات الجبائية:

يوجه صندوق الضمان للجماعات المحلية لتعويض ناقص القيمة في الموارد الجبائية بالنسبة لمبلغ التقديرات، و يمول صندوق الضمان بالمساهمات الإلزامية للبلديات و الولايات، على أن تحدد نسب مساهمة البلديات و الولايات كل سنة بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية و وزير المالية بناء على التقديرات الجبائية للبلديات و الولايات، و يتم توزيع موارد صندوق الضمان و كذا تحديد كيفية تعويض ناقص القيم الجبائية العائدة للبلديات و الولايات، بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية و وزير المالية، على أن تعاد إلى صندوق التضامن الأرصدة الدائنة لصندوق الضمان التي تستخلص في كل سنة مالية بعد تصفية و قفل نقص القيمة الجبائية العائدة للجماعات المحلية.

ب- في مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية:

يقوم صندوق التضامن للجماعات المحلية في إطار مهامه، بدفع

تخصيصات لفائدة الجماعات المحلية من صندوق التضامن للجماعات المحلية:

- تخصيص إجمالي للتسيير 60 %.

- تخصيص إجمالي للتجهيز و الاستثمار 40 %.

و يمكن عند الحاجة، القيام بتحويل الاعتمادات من فصل إلى فصل بموجب مقرر من الوزير المكلف بالداخلية بعد موافقة مجلس التوجيه.

*** التخصيص الإجمالي للتسيير**

خولت المادة 07 من المرسوم بتوجيه التخصيص الإجمالي

للتسيير إلى قسم التسيير لميزانيات البلديات و الولايات، و يتضمن هذا التخصيص:

- منح معادلة التوزيع بالتساوي.

- تخصيص الخدمة العمومية.

- إعانات استثنائية.

- إعانات التكوين و الدراسات و البحوث

- **تخصيصات منح معادلة التوزيع بالتساوي:**

خولت المادة 08 من المرسوم التنفيذي

14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات

المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه، توجيه منحة معادلة التوزيع بالتساوي لتغطية النفقات

الإجبارية للبلديات و الولايات، و يتم حساب معادلة التوزيع بالتساوي بالإعتماد على المعايير

الآتية:

- المعيار الديموغرافي.

- المعيار المالي. و يمكن لمجلس التوجيه ان يعتمد معايير أخرى.

- **تخصيصات الخدمة العمومية:**

خولت المادة 09 من المرسوم المذكور أعلاه، منح تخصيص الخدمة

العمومية للجماعات المحلية التي تعرف صعوبات في تغطية النفقات الإجبارية المرتبطة بتسيير

المرافق العامة، و يدفع هذا التخصيص للجماعات المحلية بهدف تلبية الإحتياجات ذات الصلة بالمهام المخولة لها بموجب القوانين و التنظيمات.

- الإعانات الاستثنائية:

أقرت المادة 10 من المرسوم المذكور أعلاه، إمكانية منح الجماعات المحلية إعانات استثنائية و هذا لمواجهة الكوارث و الأحداث الطارئة أو وضعية مالية صعبة جدا، و يتم تحديد هذه الإعانات الإستثنائية بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية. كما أن المادة 11 من المرسوم المذكور أعلاه، نصت على إمكانية منح الجماعات المحلية إعانات للتكوين و الدراسات و تشجيع الأبحاث.

* التخصيص الإجمالي للتجهيز و الاستثمار:

يسمح التخصيص الإجمالي للتجهيز و الاستثمار للجماعات المحلية بإنجاز برامج تجهيز و استثمار بهدف المساعدة في تطويرها و خاصة تطوير المناطق الواجب ترقيتها¹، و يتضمن التخصيص الإجمالي للتجهيز و الاستثمار:

- إعانات التجهيز

- مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخل.

و توجه إعانات التجهيز و الاستثمار إلى ميزانيات الجماعات المحلية بقسم التجهيز و الاستثمار، و ذلك قصد تمكينها من دعم المرافق العامة المحلية من خلال إنجاز عمليات تكون من إختصاصها و يمكن منح إعانات للتجهيز و الاستثمار لفائدة المؤسسات العمومية المحلية المكلفة بتسيير المرافق العامة.

¹ المادة 12 من المرسوم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن انشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره.

كما يمكن أن يمنح الصندوق مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل لفائدة الجماعات المحلية و مؤسساتها العمومية، و تمنح هذه المساهمات في حدود الاعتمادات المخصصة لهذا الغرض، و تحدد كفاءات تسيير هذه المساهمات و استرجاعها بقرار من الوزير المكلف بالداخلية.

نصت المادة 16 من نفس المرسوم على أنه يعاد إلى صندوق التضامن للجماعات المحلية:

- المبالغ المتبقية من الإعانات و المخصصات غير المستعملة، التي يزيد مبلغها عن خمسين ألف دينار (50.000 دج).

- الإعانات غير غير المستعملة بعد ثلاث (03) سنوات من منحها.

- إسترجاع المساهمات المؤقتة الممنوحة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل.

المطلب الثاني: القروض و الهبات و الوصايا

إن مالية الجماعات المحلية تعتمد أساسا على إيراداتها العادية كما سبق و ذكرنا من خلال الضرائب و الرسوم أو عائدات أملاكها و نواتج استغلالها إلا أنه في بعض الحالات قد تلجأ إلى القروض لعدم كفاية الموارد السابق ذكرها كما قد يكون هناك موارد متأتية عن الهبات و الوصايا الممنوحة لها سواء من أشخاص طبيعية أو معنوية.

الفرع الأول: القروض

تعتبر القروض العامة أحد مصادر الإيراد العام، و القروض العامة تختلف في أنواعها من حيث كونها داخلية أو خارجية، و حتى الداخلية منها قد يكون بعضها قروض طويلة الأجل

و قروض قصيرة الأجل، فالقرض العام هو إستدانة احد أشخاص القانون العام (الدولة، الولاية أو البلدية) أموالا من الغير، مع التعهد بردها إليه بفوائد.

قد تحتاج الدولة أو الجماعات المحلية في كثير الأحيان إلى انفاق مبالغ كبيرة في مجال محدد من مجالات الإنفاق العام قد لا تسمح الإيرادات الاعتيادية، و خاصة الضرائب منها، بتمويلها و هذا ما يحتم عليها اللجوء إلى القرض العام باعتباره وسيلة تتيح لها الحصول على الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها، و بالتالي فإن القرض العام يعتبر كمورد من موارد الدولة و الجماعات المحلية الاستثنائية بإعتباره غير دوري و غير منتظم، حيث تلجأ إليه الدولة و الجماعات المحلية لمواجهة ظروف استثنائية¹، و أصبحت هذه القروض في الفكر المالي الحديث أداة من أدوات السياسة الاقتصادية تستعين بها الدولة أو إحدى هيئاتها، للتدخل في النشاط الاقتصادي و توجيهه وفقا لسياستها الاقتصادية²، و تعتبر القروض العامة إحدى الصفات المالية للدولة في العصر الحديث، و لقد إزدادت حاجة الدول للقروض العامة خاصة بعد الحرب العالمية الأولى³.

و تلجأ الدولة أو الجماعات المحلية إلى القرض العام في حالتين:

- عندما يكون المعدل الضريبي قد بلغ حجمه الأمثل، بمعنى أن المقدرة التكليفية قد بلغت ذروتها، وصلت حدا لا يمكن للدولة أن تقوم بفرض المزيد من الضرائب، بحيث يصبح سلوكها ان أقدمت على الزيادة في الضرائب مهددا للنشاط الاقتصادي و مستوى المعيشة.

1 محمد حلمي مراد، مالية الدولة، ص 67.

2 محمد طاقة & هدى العزاوي، مرجع سابق، 148.

3 حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1999، ص 60.

- عندما تصبح للضرائب ردود فعل اجتماعية عنيفة، بمعنى أن للضرائب حدود إقتصادية و إجتماعية تقيد من قدرة الدولة على إستخدامها، عندها يصبح القرض وسيلة بيد الدولة أو الجماعات المحلية لتوفير موارد مالية هامة تعجز الضرائب عن توفيرها، و بالتالي فإن عبء تمويل النشاط العام يصبح موزعا بين المقرضين و المكلفين بدلا من قصره على فئة المكلفين بالضرائب فقط.

أولاً: مفهوم القرض العام

يعرف القرض العام بأنه مبلغ من المال تحصل عليه الدولة أو الجماعات المحلية من خلال اللجوء إلى الغير سواء من الأفراد، المصارف أو المؤسسات المالية، مع التعهد برده مع الفوائد المترتبة عليه خلال مدته المحددة وفقا لشروطه¹.

كما يعرف بأنه مبلغ من النقود تحصل عليه الدولة أو الجماعات المحلية من السوق الوطنية أو (الخارجية بالنسبة للدولة)، و تتعهد برده و دفع فائدة عنه وفقا لشروط معينة².

و يعرف كذلك بأنه: عقد دين تستلف بموجبه المجالس المحلية مبالغ نقدية من الأفراد أو المصارف أو الهيئات المحلية أو الدولية، مع التعهد بوفاء القرض و فوائده للدائنين في التاريخ المحدد وفقا لشروط العقد³.

كما يعرف كذلك بأنه: دين مستحق على الدولة يصدر بموجب قانون تتعهد به بسداد أصل القرض و فوائده، بشروط محددة متفق عليها¹.

¹ محمد حلمي مراد، مرجع سابق، ص 68.

² امر يحيواوي، مساهمة في دراسة المالية العامة النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار همومة للطباعة و النشر و التوزيع الجزائر، طبعة 2005، ص 117.

³ هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، 207.

و بالتالي فإن القرض العام يختلف عن بعض المفاهيم الأخرى كالدين العام و الضريبة، فالدين العام هو إلتزام قبل الغير كإلتزام الدولة أو الجماعات المحلية بدفع مرتبات الموظفين و الأعوان التابعين لها أو التعويضات المستحقة للأفراد نتيجة مصادرة أملاكهم كنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، كما يختلف القرض العام عن الضريبة بإعتبار ان هذه الأخيرة لا ترد قيمتها في صورة نقدية ولا يدفع عنها فوائد بعكس القرض، كما أن الضريبة اقتطاع إجباري على المكلفين بها عكس القرض العام، فهو يقوم على أساس تعاقدية و حرية الاختيار من جانب الدائن و المدين².

ثانيا: دور القروض العامة في تمويل الجماعات المحلية

يعتبر القرض العام كمورد استثنائي لتمويل الجماعات المحلية، بإعتباره مصدر مكمل لتمويل هذه الأخيرة، إلا أنه في الجزائر لا توجد مؤسسات مالية كثيرة متخصصة في هذا المجال، ماعدا بنك التنمية المحلية الذي يعتبر المتخصص في تمويل هذه الجماعات، و هذا على غرار بعض الدول التي توجد فيها مؤسسات مالية متخصصة لإقراض الجماعات الإقليمية³.

و يعود السبب الرئيسي للجوء الجماعات المحلية للقروض العامة لشح مواردها عن طريق الجباية المحلية وعدم كفايتها مقارنة مع الحجم الهائل لمهامها خاصة في مجال التنمية المحلية، و دورها في تقديم الخدمة العمومية للمواطن و السهر على تحسينها و تطويرها من خلال تطوير المرافق العمومية المحلية.

1 محمد طاقة & هدى العزاوي، مرجع سابق، 148.

2 حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 61.

3 بن عيسى قدور، مرجع سابق، ص 264.

أحيط القرض العام المحلي في الجزائر بضوابط وشروط دقيقة و ذلك لتفادي اللجوء إلى مثل هذه الموارد من طرف الجماعات المحلية، و ذلك لما له من عواقب مالية وخيمة على الجماعات المحلية، فإذا كان القرض العام وسيلة لمعادلة الميزانية المحلية نظرا لاتساع الهوة بين الإيرادات و النفقات بإعتبار أن النفقات العامة للجماعات المحلية في تطور وتنامي مستمرين عكس الإيرادات التي تعرف شحا كبيرا، فإن هذا القرض و إن كان سهلا في طريقة الحصول عليه و إنفاقه، فإنه يعتبر عسيرا في تسديد رأس ماله و نسب فوائده، خاصة عند غياب الإدارة الرشيدة و الكفاءة و النجاعة في التسيير، فيعود بعد أن كان موردا لميزانية الجماعات المحلية ليتحول إلى عبء يثقل كاهل ميزانية الجماعات المحلية، مما يتطلب تدخل الدولة عن طريق تقديم الإعانات لمعالجة هذه الاختلالات، إلا أن هذه القروض ذات أهمية كبيرة في تنمية المجتمعات و بناء إقتصادياتها إذا ما تم حسن إستعمال هذه القروض من خلال توجيهها نحو نفقات منتجة و الابتعاد عن النفقات غير المنتجة¹.

الفرع الثاني: شروط الحصول على القروض المحلية

إعتبرت المادة 170 من القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية أن القرض العام يعتبر موردا من موارد ميزانية البلدية، كما نصت المادة 151 من القانون 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية على أن القروض العامة تعتبر موردا من موارد الميزانية و المالية للولاية، و بالتالي فإن المواد المذكورة ، تعتبر ترخيصا من طرف المشرع للجماعات المحلية للحصول على القروض لتمويل مشاريعها، و الجدير بالذكر أن قانوني الولاية و البلدية السابقين

¹ برحمانى محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، ص 95.

نصا على أن القروض المرخص بها تعتبر من موارد هذه الجماعات المحلية و هو ما لم تشر إليه القوانين الجديدة في المواد المذكورة أعلاه، أي أن المشرع لم يشير صراحة إلى الترخيص المسبق على القروض من طرف السلطات الوصية وهو ما يعتبر قدرا من الحرية للجماعات المحلية في اللجوء إلى القروض العامة لتمويل مشاريعها.

إلا أنه بالرجوع إلى المادة 156 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، و المادة 174 من القانون 11/10 المتعلق بالبلدية، نجد أن المشرع أعطى للجماعات المحلية حرية اللجوء إلى القروض العامة لكنه قيدها بشرط أن تكون هذه القروض موجهة لإنجاز مشاريع، و بمفهوم المخالفة نجد أن المشرع منع الجماعات المحلية من اللجوء إلى القروض العامة لتغطية عجز في ميزانية التسيير أو لمواجهة نفقات أو ظروف طارئة.

كما أن ليس جميع المشاريع أهلا لأن تكون سببا للإقتراض، حيث اشترط المشرع في المواد المذكورة أعلاه أن تكون هذه المشاريع منتجة لمداخل، وبالتالي فإن حدود لجوء الجماعات المحلية للإقتراض محصورة في وجوب الإقتراض من أجل مشاريع منتجة لمداخل، حيث أن القيمة الإقتصادية لهذه المشاريع هي التي تحدد مدى قدرة الجماعات المحلية في اللجوء إلى الإقتراض، و بالتالي فإن الموافقة على هذه المشاريع من طرف السلطات الوصية هي شرط جوهري يقيد مدى قدرة اللجوء إلى الإقتراض العام من خلال دراسة القيمة الاقتصادية لهذه المشاريع، كما تجدر الإشارة إلى أن المشرع أشار إلى أنه تحدد كفاءات تطبيق المواد المشار إليها أعلاه عن طريق التنظيم.

في الأخير يجدر بنا التنويه إلى أن هناك في بعض الدول تعتمد فيها الجماعات المحلية بصفة كبيرة جدا على القروض لتمويل مشاريعها الهامة كبناء و إنجاز مناطق سكنية أو تزويد المدن و القرى بمختلف الشبكات (الكهرباء، الماء، الغاز، الخ).

في الولايات الأمريكية المتحدة مرت عملية اللجوء إلى الإقتراض تاريخيا بمرحلتين: مرحلة الإقتراض من البنوك و الهيئات المالية على خلفية إرتفاع المدخرات و الرغبة في إيجاد منافذ لإستثمار الأموال المودعة في البنوك، قامت المحافظات المحلية و المدن خاصة بإنجاز مشاريع تساهم في رفاهية المواطن المحلي، إلا أن هذه المحليات عجزت عن تسديد هذه القروض نتيجة الأزمات الإقتصادية التي عصفت بأميركا أدى بها في بعض الأحيان إلى حد إنكارها¹.

وكمرحلة ثانية بعد الحرب الأهلية زادت حاجة المحليات للقروض سواء لشراء الأسلحة أثناء الحرب أو لبناء ما خلفته هذه الأخيرة بعد نهايتها، لكن في هذه المرة وضعت الحكومات المحلية شروطا للإقتراض حتى لا تؤدي إلى نفس نتائج المرحلة السابقة، حيث حددت هذه الشروط آجال الإقتراض التي لا تزيد عن 20 سنة، و تحديد مقدار القرض الذي يجب أن لا يزيد عن نسبة معينة من إيرادات ميزانية المحليات أو مبلغ لا يزيد عن نسبة من حجم الضريبة العقارية المحلية. هذه الآليات الجديدة ساعدت كثيرا الجماعات المحلية لتوفير قروض بالإضافة إلى زيادة عمليات الإدخار، الأمر الذي ساهم في توفير الإيرادات اللازمة للقيام بالمشاريع الحيوية لضمان رفاهية المواطن المحلي.

¹ بن عيسى قدور، مرجع سابق، ص 290.

أما في إنجلترا فإن القروض تبرم بواسطة مجلس الإقتراض للأشغال العامة بإعتباره الوسيط بين البنوك و الهيئات المحلية، فعمليات الإقتراض تكون بقروض طويلة الأمد الهدف منها تمويل إنجاز مناطق سكنية جديدة أو توصيل المدن و القرى بمختلف الشبكات كالمياه، الكهرباء و الغاز، أو توفير مرافق و تجهيزات عمومية كالمستشفيات و المدارس، أما القروض قصيرة الأجل فتخصص لتمويل عجز الميزانيات المحلية أو لتمويل عمليات ظرفية.

أما في مصر فإن تجربتها في مجال القروض المحلية تختلف عن التجريبتين السابقتين، و ذلك بسبب غياب الثقة بين المواطن و الجماعات المحلية و دورها في مجال الاستثمار و قلة التحفيزات الضريبية.

نصت التشريعات المصرية على الترخيص للجماعات المحلية اللجوء للإقتراض و لكن قيدتها بشروط كأن لا يزيد حجم الاقتراض عن نسبة معينة 20% من مجموع الإيرادات السنوية للجماعة المحلية، و أن يتعلق القرض بتمويل مشاريع منتجة.

تم إنشاء بنك الاستثمار و الذي أوكل له مهمة تمويل المشاريع المدرجة في المخططات الخاصة بالجماعات المحلية و نقلت إليه الإعتمادات المدرجة في ميزانية المحليات، حيث لعب هذا البنك دور الهيئة البنكية المتخصصة في تمويل المشاريع المحلية¹.

الفرع الثالث: الهبات و الوصايا

تعتبر الهبات الوصايا موردا من موارد الجماعات المحلية وهو ما

نصت عليه المادة 170 من القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، و

¹ بن عيسى قدور، مرجع سابق، ص 293.

المادة 151 من القانون 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، حيث تتكون هذه الهبات و الوصايا مما يتبرع به المواطنين للجماعات المحلية مباشرة، أو قيامهم بتمويل المشاريع التي تقوم بها، كما قد تكون وصايا يتركها أشخاص بعد وفاتهم، أو أن يقوم مغترب بتقديم هبة لإحدى هذه الجماعات.

تنقسم التبرعات إلى:

- **تبرعات مقيدة بشرط:** هذه النوع من هذه التبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية¹.

- **تبرعات أجنبية:** نص المشرع في المادة 171 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية أن قبول الهبات و الوصايا الأجنبية تكون خاضعة للموافقة المسبقة من طرف الوزير المكلف بالداخلية.

- **الهبات و الوصايا:** و تنقسم كذلك إلى:

1- الهبات و الوصايا التي لا ينشأ عنها أعباء، أو يشترط فيها شروط، أو تستوجب تخصيص عقارات.

2- الهبات و الوصايا المنشئة لأعباء، أو منطوية على شروط، أو مستلزمة لتخصيص عقارات.

أقر المشرع للمجالس المنتخبة دور قبول أو رفض الهبات و الوصايا التي تمنح للجماعات المحلية، سواء كانت هذه الأخيرة مثقلة بأعباء أو شروط أو تخصيصات معينة أم لا، و نصت المادة 112 من قانون الولاية على ان المؤسسات العمومية الولائية لها الحق في البث في قبول الهبات و الوصايا أو رفضها إذا كانت غير مثقلة بشروط أو أعباء أو تخصيصات

¹ ناصر مرغاد، مرجع سابق، ص 11.

معينة، أما في حالة العكس فإن المجلس الشعبي الولائي هو المخول في البث فيها بموجب مداولة¹.

الواقع العملي يشير إلى محدودية هذه الهبات و الوصايا، حيث تعتبر ضئيلة جدا إن لم تكن معدومة، وهي موارد استثنائية لا يجب الإعتماد عليها في تمويل الجماعات المحلية.

¹ مكلكل بوزيان، مرجع سابق، ص 43.

الفصل الثاني: مردودية تمويل الجماعات المحلية.

بعد دراسة نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، من خلال المصادر الداخلية أو الخارجية له من ضرائب و رسوم أو عائدات تسيير الأملاك الممنوحة للجماعات المحلية، أو المصادر الخارجية كإعانات الدولة أو القروض و الهبات و الوصايا، لابد علينا أن نتمحص بدراسة هذه المصادر و أسلوب منحها لهذه الجماعات، و هل حققت لها الكفاية اللازمة لمواجهة المهام المنوطة بها و الإختصاصات المكلفة بها.

إن الجماعات المحلية في الجزائر منذ الإستقلال كلفت بمهام و إختصاصات بالجملة، لمواجهةها أقرت الدولة الجزائرية نظام تمويل خاص بها، هذا النظام المعتمد أساسا على الجباية المحلية و عائدات أملاكها الضعيفة و الإعانات الممنوحة لها من قبل السلطة المركزية، هذ التفاوت بين المهام و الإختصاصات الكبيرة و نظام التمويل الضعيف جعل الجماعات المحلية تعيش دائما في عجز دائم و مستمر تعتمد دائما على قيمة المساعدات الممنوحة لها من السلطة المركزية، و ما يترتب على منح هذه المساعدات من تدخل في إستقلاليتها و تأثير الوضعية الإقتصادية الحالية للبلاد و إجراءات التقشف التي إعتمدتها الدولة الجزائرية و تأثيرها على حجم هذه المساعدات، الأمر الذي تسبب في عدم قدرتها على تقديم خدمة نوعية للمواطن المحلي و التكفل على أحسن وجه بإنشغالاته اليومية، الأمر الذي جعل هذه الجماعات محل سخط دائم من المواطن، و عدم رضاه عليها.

لأجل ذلك لابد من التدقيق في نظام تمويل هذه الجماعات، و ذلك من خلال التطرق إلى مختلف الإختلالات التي يعاني منها، سواء من خلال دراسة الجباية المحلية و أسباب ضعف مردوديتها

و النظام الجبائي الجزائري ككل، أو أملاك الجماعات المحلية التي تعاني الإهمال و الوضع المزري أو بيعها بأساليب ملتوية.

كما يجب الإشارة كذلك أن طرق تسيير هذه الجماعات المحلية أثر كذلك في تقادم أزمة عجزها سواء بسبب النظام القانوني الذي يسيروها من خلال المجالس الشعبية و نظام الانتخابات المعتد لتشكيل هذه المجالس، أو التصرفات غير المشروعة للمنتخبين المحليين الناتج عن عاملي ضعف التكوين و المستوى المحدود لبعضهم أو لفسادهم الأخلاقي و السعي وراء المصالح الشخصية على حساب المصلحة العامة.

إن هذه الوضعية المزرية التي تعيشها الجماعات المحلية في الجزائر بسبب عجزها الدائم، لا بد من محاولة إعطاء بعض الحلول سواء على مستوى مالية هذه الجماعات أو طرق تسييرها و تغيير بعض الذهنيات الضيقة في مجال التسيير، للتقليل من أثر ضعف التمويل لها أو محاولة القضاء عليه من أجل النهوض بعجلة التنمية المحلية و التصدي لإنشغالات المواطن و تحسين نوعية الخدمة المقدمة له.

المبحث الأول: أسباب العجز المالي للجماعات المحلية

إن أسباب ضعف نظام تمويل الجماعات المحلية كثيرة جدا و مختلفة الجوانب، سواء كانت أسباب إدارية و تنظيمية أو أسباب وظيفية أو حتى أسباب متعلقة بالمواطن نفسه، لذلك إرتأينا أن نتطرق في دراسة أسباب العجز المالي للجماعات المحلية من خلال ثلاث محاور رئيسية:

1- أسباب متعلقة بالمكلف بالضريبة

2- أسباب تنظيمية

3-أسباب وظيفية

المطلب الأول: أسباب متعلقة بالمكلف بالضريبة

إن الضريبة باعتبارها مبلغ نقدي يدفع جبرا من دخول الأفراد أو المؤسسات لتنفيذ السياسة العامة للدولة، قد يتهرب الملزمين بها من أداءها لأسباب متنوعة تدل على عدم اكتمال الشعور بالمواطنة لديهم، فالأموال التي يتم تحصيلها من الضريبة هي ملك للمجتمع فالتهرب الضريبي أخطر من السرقة، فالسارق قد يسرق شخصا أو أكثر و لكن المتهرب من الضريبة يسرق من المجتمع ككل مهما تنوعت التبريرات و الأسباب¹، و لهذا و لخطورة التهرب الضريبي إرتأينا دراسته في هذا المطلب من خلال إعطاء تعريفات لهذا السلوك و تمييزه عن بعض المفاهيم الأخرى و دراسة أثاره الخطيرة على إقتصاد الدولة و مؤسساتها و المجتمع ككل.

الفرع الأول: مفهوم التهرب الضريبي

إن الغش الضريبي هو ظاهرة متفشية في معظم المجتمعات على غرار المجتمع الجزائري و ترجع هذه الظاهرة أساسا إلى القصور الذي يطبع النظام الجبائي الجزائري الحالي و الذي لا يتناسب و مستوى المكلفين بتطبيقه كما و نوعا و هذا ما أدى إلى التحايل و التهرب الضريبي من طرف المكلفين بالضريبة على كافة أرجاء الوطن بسبب وجود عدة ثغرات في النظام الجبائي الحالي مما تسبب في خسائر سنوية فادحة للخزينة العمومية.

¹ سمير صلاح الدين حمدي، مرجع سابق، ص 178.

إلا أنه يجب التفرقة بين عدة مصطلحات مختلفة عن بعضها البعض فهناك فرق بين تجنب ضريبي و غش ضريبي¹.

أولاً/ ماهية التهرب الضريبي: لدراسة ماهية التهرب الضريبي لابد من التفرقة بين التجنب الضريبي و الغش (التهرب) الضريبي و هذا لإختلاف أثارهما القانونية و الاقتصادية و المالية.

1- التجنب الضريبي: و نعني به تخلص المكلف بالضريبة من دفعها كلياً أو جزئياً و دون ان ينعكس عبئها على الغير متفادياً في ذلك أي مخالفة للنصوص التشريعية الجبائية، مستغلاً في ذلك ما يكتنف النصوص التشريعية من ثغرات أو عدم الصياغة الحسنة لهذه النصوص و يقوم بتأويله لصالحه².

و يمكن إعطاء مجموعة من التعريفات للتجنب الضريبي و التي جاء بها مجموعة من الباحثين في الميدان و هذا للوصول إلى تعريف دقيق:

فيمكن تعريف التجنب الضريبي بأنه تخلص المكلف القانوني من دفع الضريبة دون مخالفة أحكام التشريع³.

¹ شباب سهام، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية- حالة بلدية معسكر-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية في اطار مدرسة الدكتوراة فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية جامعة أبي بكر بلقايد، السنة الجامعية 2011-2012، ص 147.

² طورش بتاتة، مكافحة التهرب الضريبي في الجزائر، مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، السنة الجامعية 2011-2012، ص 16.

³ Gaudemet (P.M), Précis des finances publiques, Edition Montchrestien, Paris, 1970, p 314.

و يمكن تعريف التجنب الضريبي كذلك بأنه ذلك الفعل الشخصي الذي يقوم به المكلف باستعمال تقنيات تتيح له اختيار وضعية جبائية حتى يتحصل على نتائج اقتصادية مساوية لنتيجة جبائية مقبولة¹.

أما في الفقه العربي فيمكن تعريف التجنب الضريبي:

التجنب الضريبي هو عدم قيام الممول بالعمل الذي يؤدي إلى حصول الواقعة المنشئة للضريبة².

كما يعرف كذلك بأنه تجنب الواقعة المنشئة لدين الضريبة و لا يعاقب عليه القانون³.

كما عرف الدكتور محمد عباس محرزى التجنب الضريبي أن تفرض على تصرفات معينة كالبيع أو الشراء ضرائب لكن المكلف بالضريبة يعمل على عدم تحقق الواقعة المنشأة لها رغبة منه و بكل حرية، إذ لا يقوم بالبيع أو الشراء، فالتجنب الضريبي هو التخلص من عبء الضريبة كلياً أو جزئياً، و يكون ذلك دون مخالفة أو انتهاك للقانون.

كما يعرف التجنب الضريبي أن الممول لا يرتكب مخالفة لقوانين فرض الضرائب، فالممول قد يتجنب الضريبة عن طريق العدول عن شراء السلع التي تفرض عليها ضرائب مرتفعة، و هو تجنب ضريبة غير مباشرة، أو إنصراف الممول عن ممارسة نشاط معين لأن الضريبة على الدخل فيه مرتفعة مقارنة مع نشاط آخر، و قد يكون هذا التجنب الذي يقوم به الممول مقصوداً من طرف المشرع، فإذا ما تجنب الأفراد شراء سلع معينة أو ممارسة نشاط معين، فإن المشرع يكون

¹ Masson (C.R), La notion d'évasion fiscale en droit interne Français, LGJ, Paris, 1990, p 181.

² سرور احمد فتحي، الجرائم الضريبية، القاهرة، 1990، ص 18.

³ دراز حامد عبد المجيد، مرسى السيد حجازي، المالية العامة، جامعة بيروت العربية، 2003، ص 168.

قد نجح فيما أراده من خلال تقليل استهلاك سلع معينة أو توجيه نشاط الأفراد إلى نشاطات إنتاجية معينة¹.

كذلك يكون التجنب الضريبي عن طريق الاستفادة من الثغرات الموجودة في التشريع الجبائي، و مثال ذلك حينما لا يقوم التشريع الجبائي بإخضاع الهبات للضريبة على الدخل الإجمالي، فيقوم الشخص في حياته بتوزيع ثروته على الورثة عن طريق الهبة لكي يتجنب الخضوع للضريبة الخاصة بالتركات، فهذا الشخص لم يخالف القانون و لكنه استفاد من الثغرات الموجودة فيه، و بالرغم من أنه قد يكون سيء النية إلا أنه لا يمكن فرض أي عقوبة عليه².

يتبين لنا مما سبق أن التجنب الضريبي لا يعتبر تهرباً بالمعنى الحقيقي و هذا لعدم مخالفة المكلف بالضريبة للتشريع الضريبي القائم و إنما يسعى إلى تخفيض الضرائب القانونية المستحقة عليه قدر الإمكان، و هذا حق من حقوق المكلف طالما أنه يعمل وفق القانون³، كتجنب النشاطات التي تفرض فيها معدلات ضريبة مرتفعة و التوجه إلى نشاطات ذات معدل ضريبة منخفض.

2- الغش (التهرب) الضريبي:

نعني بالغش الضريبي تهرب المكلف بالضريبة و ذلك بإتباع طرق غير مشروعة أي بمخالفة التشريع الضريبي و هذا للتهرب من دفع الضريبة كلياً أو جزئياً، و هذا بإستعمال طرق الاحتيال و الغش و يرتكب بذلك جرائم مالية و يمكن تعريف الغش الضريبي بأنه يتضمن مخالفة

¹ حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 57.

² محمد عباس محرز، المدخل الى الجباية و الضرائب، ITCIS Edition 2010، ص 133.

³ إيهاب خضر احمد منصور، العقوبات الضريبية و مدى فاعليتها في مكافحة التهرب من ضريبة الدخل في فلسطين، اطروحة ماجستير في المنازعات الضريبية، كلية النجاح للدراسات العليا، نابلس فلسطين، 2004، ص 71.

التشريع الضريبي فتدرج تحته بذلك كل طرق الغش المالي و ما تتطوي عليه هذه الطرق من الإلتجاء إلى طرق احتيالية للتخلص من أداء الضريبة¹.

كما يعرف أيضا بأنه التخلص من الضريبة و إعطاء عرض خاطئ للواقع أو تفسير مظل و من أجل ذلك يقوم المكلف بالضريبة بإستعمال طرق تدليسية و احتيالية²، و بالتالي يكون بذلك إرتكب جرائم يعاقب عليها القانون³.

و يكون التهرب الضريبي بإفلات الممول من الضريبة المفروضة عليه، بإستعمال طرق الغش و الإحتيال وقت تحديد وعاء الضريبة و ذلك بإخفاء بعض المادة الخاضعة للضريبة، أو تقديم إقرار غير صحيح، كما قد يكون بمناسبة تحصيل الضريبة و ذلك بقيام الممول بإخفاء ثروته⁴.

أما المشرع الجزائري لم يقد بإعطاء تعريف للغش الضريبي و إنما اكتفى بذكر الأعمال التي تتطوي تحت مفهوم الغش الضريبي و هذا ما أتى به في المادة 193 فقرة 2 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة⁵:

- إخفاء أو محاولة إخفاء المبالغ أو المنتوجات التي يطبق عليها الرسم على القيمة المضافة من طرف كل شخص مدين به، و خاصة المبيعات بدون فاتورة.

¹ عبد المنعم فوزي، المالية العامة و السياسة المالية، دار النهضة العربية، لبنان، 1972، ص 223.

² علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 209.

³ طورش بناتة، مرجع سابق، ص 20.

⁴ حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 58.

⁵ المادة 193 فقرة 2 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة: محدثة بموجب المادة 12 من قانون المالية لسنة 2006.

- تقديم وثائق مزورة أو غير صحيحة للإستناد إليها عند طلب الحصول إما على تخفيض، أو خصم أو إعفاء أو استرجاع للرسم على القيمة المضافة و إما الاستفادة من الإمتيازات الجبائية لصالح بعض الفئات من المدينين.
 - القيام عمدا بنسيان تقييد أو إجراء قيد حسابات، أو القيام بتقييد أو إجراء قيد في الحسابات غير صحيح أو وهمي في دفتر اليومية و دفتر الجرد المنصوص عليهما في المادتين 9 و 10 من القانون التجاري أو في الوثائق التي تحل محلها، لا يطبق هذا الحكم إلا على المخالفات المتعلقة بالنشاطات التي تم إقفال حساباتها.
 - قيام المكلف بالضريبة بتدبير عدم إمكانية الدفع أو بوضع عوائق بطرق أخرى أمام تحصيل أي ضريبة أو رسم مدين به.
 - كل عمل أو فعل أو سلوك يقصد منه بوضوح تجنب أو تأخير دفع كل جزء من مبلغ الضرائب و الرسوم كما هو مبين في التصريحات المودعة.
 - ممارسة نشاط غير قانوني، يعتبر كذلك كل نشاط غير مسجل أو لا يتوفر على محاسبة قانونية محررة تتم ممارسته كنشاط رئيسي أو ثانوي.
- يتضح لنا من خلال نص المادة 193 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة أن الغش الضريبي يكون إما عند تحديد وعاء الضريبة من خلال قيام المكلف بالضريبة بإخفاء بعض أو كل المادة الخاضعة للضريبة أو من خلال تقديم تصريح غير حقيقي و غير مطابق للواقع، و إما أن يكون الغش الضريبي عند تحصيل الضريبة من خلال قيام المكلف بالضريبة بإخفاء أمواله أو تحضير إفلاسه لتفويت تحصيل الضريبة على الإدارة الجبائية المختصة.

و يكون الغش الضريبي في الصور الآتية:

- عدم القيام بالتصريح عن النشاط الذي يكون خاضعا للضريبة لعدم وجود مقرا لنشاطه (تصريح بالوجود) وهو ما نصت عليه المادة 183 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة و يعد هذا التصرف تهربا كليا، أو عدم التصريح بالنشاط رغم وجود المقر حيث يتهرب من الخضوع للضريبة من خلال العمل في الخفاء.
- تقديم تصريحات ناقصة أو كاذبة عن طريق فواتير وهمية أو مزيفة، أي امتناع الممول الذي توافرت فيه شروط الخضوع للضريبة عن الوفاء بها، كإمتناعه عن تقديم بيان بدخله، أو القيام بتقديم بيان كاذب و غير صحيح، و ذلك بالاستعانة بالغش¹.
- القيام بالاستيراد سلع و بدون المرور على المراكز الحدودية ليتفادى دفع الضرائب الجبائية و الجمركية.
- تسجيل عقود إيجار قيمتها تكون أقل من القيمة الحقيقية.
- القيام بالمبالغة في تقدير التكاليف الواجبة الخصم من وعاء الضريبة و هذا حتى يقلص هامش الربح الخاضع للضريبة.
- القيام بإخفاء أو تهريب أموال حتى لا يقوم بدفع الضريبة.
- إخفاء الورثة لجزء من تركة المورث، أو عدم التصريح بها في الآجال المحددة قانونا.
- قيام أصحاب المهن الحرة (أطباء، مهندسون، محامون،.....) بتصريحات على رقم الأعمال غير صحيحة.

¹ ايهاب خضر محمد منصور، مرجع سابق، ص 72.

- تقديم وثائق مزورة من أجل الإعفاء أو استرجاع الرسم على القيمة المضافة (TVA) على أساس العمل مع قطاعات معفاة من هذه الضريبة.

كل هذه التصرفات التي سبق نكرها تعتبر كغش ضريبي تعرض من يقوم بها إلى عقوبات متى توافر في المكلف بالضريبة الركن المعنوي و المتمثلة في النية السيئة و العنصر المادي المتمثل في تخفيض أو تهرب من الضريبة بطريقة غير مشروعة¹.

و يكون الغش الضريبي لعدة أسباب منها الازدواج الضريبي، حيث يسبب هذا الأخير على المستويين الداخلي و الخارجي أثارا ضارة على الاقتصاد الوطني بشكل عام أعباء إضافية على المكلف بالضريبة، الأمر الذي يدفعه إلى اللجوء إلى الطرق الاحتيالية للتخلص من هذه الضرائب².

الفرع الثاني: آثار التهرب الضريبي:

الضريبة تعتبر وسيلة مهمة و أساسية للدولة لتنفيذ سياساتها المالية، و بالتالي فإن التهرب الضريبي يؤثر سلبا على مداخيل الدولة ككل و الجماعات المحلية بصفة خاصة و هذا ما يتسبب في عجز هذه الجماعات و هو ما يعطل مشاريعها التنموية و تقديم الخدمة العمومية اللازمة للمواطن، و بالتالي فإن التهرب الضريبي يعود سلبا على المواطن بإعتبار أنه ينتج عن هذا المواطن و يؤثر عليه بصفة غير مباشرة و سوف نتطرق بالتفصيل إلى الآثار المالية و الإقتصادية و الإجتماعية و السياسية.

¹ مجاهد بوفلجة، إيرادات الجماعات المحلية و اثر الرقابة الجبائية عليها، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2014-2015.

² محمد عباس محرز، اقتصاديات الجبائية و الضرائب، دار همومة الجزائر 2003، ص 200.

1- الأثار المالية:

يؤدي التهرب الضريبي إلى عدم قيام الضريبة بوظيفتها الأساسية و المتمثلة في توفير إيرادات هامة للدولة و الجماعات المحلية، و بالتالي فإن عدم كفاية هذه الإيرادات يؤدي سلبا على ميزانية الدولة عامة و يؤدي حتما إلى عجزها.

إن هذا العجز في الميزانية العامة يسبب عجز الدولة عن تنفيذ مشاريعها، و هو ما يؤثر كذلك على ميزانية الجماعات المحلية على إعتبار ان الضرائب تعتبر موردا هاما في ميزانيات هذه الأخيرة و أي نقص فيها يؤدي إلى عدم قدرة هذه الجماعات على أداء مهامها و وظائفها المنوطة بها خاصة في مجال التنمية المحلية، و هو ما يؤثر على نوعية الخدمة المقدمة للمواطن مما يؤدي إلى إستياءه من مجالسه المنتخبة.

و حتى تتدارك الدولة هذه الاختلالات تلجأ إلى البحث عن مصادر بديلة للتمويل كالإصدار النقدي و الإقتراض (الدين العام).

كما للتهرب الضريبي تأثير على ميزانية الجماعات المحلية كما قلنا، و ذلك على إعتبار أن الضريبة تمثل المورد الرئيسي و الأساسي في ميزانيتها كالرسم على النشاط المهني (TAP) و الرسم العقاري (Taxe Foncière) مما يؤدي حتما إلى عجز هذه الجماعات المحلية عن أداء وظائفها و مهامها الرئيسية خاصة في مجال التنمية المحلية و هو ما يؤثر على جودة و نوعية

الخدمات المقدمة للمواطن خاصة في مجالات التهيئة و تعبيد الطرقات و ترميم و صيانة المباني العمومية و المدارس و الإنارة العمومية¹.

2- الآثار الاقتصادية:

إن الآثار المالية للتهرب الضريبي لها علاقة مباشرة بالآثار الاقتصادية حيث أن التهرب الضريبي يسبب عجز في الميزانية العامة للدولة و هو ما يؤثر على الإدخار و الإستثمار و يكبح قواعد المنافسة الشريفة في السوق.

حيث أن المتهربين من الضرائب سواء كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين يكونون في وضعية مريحة في السوق مقارنة مع الأشخاص النزهاء الذين يقومون بواجباتهم الضريبية، كما يخلق التهرب الضريبي ظاهرة أخرى أكثر خطورة و هي المنافسة غير المشروعة، فالمؤسسة التي تلتزم بأداء واجبها الضريبي و تسعى إلى رفع مدخولها من خلال تطوير وسائل الإنتاج و التسيير تصطدم بالمنافسة غير المشروعة لمؤسسات لا تقوم بدفع الضرائب الملقاة على عاتقها فتصبح أمامها هذه التصرفات طريقة سهلة لتحقيق أكبر قدر من الأرباح دون اللجوء إلى تحسين و تطوير وسائل الإنتاج و التسيير أو أن يكون مآله الإفلاس نتيجة المنافسة غير المشروعة².

3- الآثار الاجتماعية:

إن التهرب الضريبي يسبب آثار سلبية على الجانب الاجتماعي، من خلال اللامساواة

الاجتماعية بين أفراد المجتمع الواحد، بسبب تحمل البعض عبء الضريبة بكاملها في حين يتهرب منها الآخريين، مما يؤدي إلى عدم العدالة في توزيع العبء الضريبي.

¹ طورش بناتة، مرجع سابق، ص 88.

² طورش بناتة، مرجع سابق، ص 89.

إن العجز الذي تسجله الإدارة الجبائية في تحصيل الضرائب والنواتج عن التهرب الضريبي يؤدي بها إلى تداركه عن طريق رفع معدلات الضريبة، أو إستحداث ضرائب جديدة، مما يزيد العبء على المكلفين بالضريبة ذوي النية الحسنة، الذي يخلق لديهم إحساس بعدم المساواة، فتصبح الضريبة عاجزة عن تحقيق العدالة الإجتماعية بين أفراد المجتمع.

كما يقلص التهرب الضريبي من سلطة الدولة، حتى أنه يحطمها، وذلك من خلال تعويد المواطن على العيش في مخالفة تشريعات الدولة التي ينتمي إليها بداية بالتشريعات الضريبية و يفتح له أبواب مخالفة تشريعات أخرى إذا لم يجد سلطة قوية تردعه عن القيام أو إتيان مثل هذه التصرفات، كما يتسبب التهرب الضريبي كذلك في تعميق الفوارق الاجتماعية بين مختلف طبقات المجتمع، تبدو هذه الآثار الضارة واضحة حيث يؤدي التهرب إلى عدم المساواة بين الأفراد، إذ يتحمل البعض الضريبة، بينما يتخلص منها الذين أفلحوا في التهرب منها، وقد يؤدي كثرة التهرب إلى زيادة الدولة في سعر الضرائب الموجودة أو تفرض ضرائب جديدة و هذا لتغطية العجز في الميزانية العامة لها و الذي تسبب فيه التهرب الضريبي، فيزداد العبء على من لم يتهرب من الضريبة و يولد له شعور بالإستغلال من طرف النظام الجبائي، وكذلك سكوت الدولة على مختلف التجاوزات التي يقوم بها خاصة أصحاب النفوذ بتهربهم الدائم، يجعل العلاقات مضطربة بين أفراد المجتمع الواحد فيما بينهم، وظهور الفوارق الاجتماعية¹.

المطلب الثاني: الأسباب التنظيمية

¹ طورش بناتة، مرجع سابق، ص 93.

إن عجز ميزانية الجماعات المحلية ليست وليدة الصدفة و إنما هي نتيجة عراقيل و أسباب تنظيمية ساهمت إلى حد كبير في هذا العجز، حيث خص المشرع هذه الكيانات بجملة من المفاهيم لم تراعي التنوع الجغرافي و الإقليمي لها عبر التراب الوطني و من جملة هذه المفاهيم النصوص و القوانين التي تنظم المهام و الصلاحيات المخولة لهذه الجماعات الإقليمية.

و تتمثل الأسباب التنظيمية لعجز الجماعات المحلية في:

- عشوائية التقسيم الإداري.

- قصور النظام الجبائي.

- إشكالية ضعف الموارد المالية مع الحجم الكبير للصلاحيات و المسؤوليات

الفرع الأول: عشوائية التقسيم الإداري

لقد مرت الجماعات المحلية في الجزائر بعد الإستقلال بمرحلتين الأولى مرحلة إنتقالية بعد الإستقلال إلى غاية التقسيم الإداري الجديد لسنة 1984 و المرحلة الثانية من سنة 1984 إلى غاية يومنا هذا.

أولاً: المرحلة الأولى من سنة 1962 الى سنة 1984

لقد ورثت الجزائر غداة الاستقلال عن الاستعمار الفرنسي 1535 بلدية عاجزة تقنيا و بشريا بسبب مغادرة موظفي الإدارات الأوربيين و عدم لإطارات جزائرية قادرة على تسيير هذه الجماعات المحلية.

و أمام هذه الوضعية المزرية كان لزاما على الدولة الجزائرية إيصال المساعدات و الإحتياجات الضرورية للمواطنين المتضررين من الحرب التحريرية مما تسبب في زيادة النفقات العامة للدولة

قابله ضعف الإيرادات بسبب شلل المصالح الضريبية و غياب الإطارات التي تتكفل بجمع هذه الضرائب و تحصيلها الشيء الذي أدى إلى عدم إستقرار مداخيل الجماعات المحلية بالإضافة إلى فتور النشاط الاقتصادي فإنخفض حاصل الرسوم على النشاط المهني إلى النصف¹.

هذا ما جاء به بيان الأسباب للقانون البلدي الصادر بموجب الأمر 68-24 المؤرخ في 18 يناير 1968 حيث أوضح أن مالية البلدية تتميز بتناقض خطير في الموارد مع زيادة كبيرة في النفقات و هكذا فقد إنخفض إلى النصف حاصل الرسوم عن النشاط المهني بسبب الإنعدام شبه الكلي للضرائب الجبائية الناتج هو أيضا من الوضعية السائدة في بلدنا طوال سبع سنوات من الحرب التي أثرت في رأسمالنا البشري و ثروتنا الوطنية على السواء، ومن جهة أخرى فإن تشابك النظام الخاص بفرض الضريبة، و فتور النشاط الاقتصادي و تعدد الصعوبات المتعلقة بتحصيل الضريبة خلال السنوات الأولى التي عقتب الإستقلال قد أدت كلها إلى عدم الإستقرار في مداخيل الجماعات المحلية.

و إزاء هذه الحالة فإن النفقات لم تقفأ تتزايد من جراء الواجبات الإجتماعية المفروضة على البلديات، فنفقات الموظفين الناجمة عن وفرة عددهم و كذلك المساهمات في أعباء المساعدة و بصورة أعم المساعدة الممنوحة للمواطنين الذين تضرروا كثيرا بسبب حرب التحرير الوطني قد رفعت مبلغ هذه النفقات إلى حدود بالغة.

¹ الأمر رقم 68-24 المؤرخ في 18 يناير 1968 المتضمن القانون البلدي بيان الأسباب، ج.ر.ج. عدد 6 لسنة 1968

و لمعالجة هذه الصعوبات المالية فإن الدولة اضطرت في مرحلة أولى لتنظيم فترات تدريبية خاصة و ملتقيات لصالح موظفي الجماعات المحلية الجدد الذين كان لجهودهم و حسن نواياهم الدور المشكور في مكافحة التخلف الإداري.

و في مرحلة ثانية كانت الدولة مدفوعة لتحل محل هذه الجماعات قصد تزويدها بالتجهيزات الإجتماعية الأولية و تحقيق التجهيزات الأساسية لتحسين المستويات و الدخل المتوسط للفلاحين على وجه الخصوص.

و في مرحلة أخيرة عمدت الدولة بنفس الطريقة لنفس الأسباب في سنة 1963 إلى ضرورة إعادة التقسيم الإقليمي الذي خفف بصورة محسوسة من أعباء تسيير البلديات و أقامت لهذه الأخيرة أساسا ماليا و بشريا أكثر نفعا حيث أصبح عدد البلديات 676 بلدية بعد أن كان عددها 1535 بلدية غداة الإستقلال ورثتها عن الإستعمار الفرنسي، و لقد تم تجميعها على نحو متوسط عدد سكان يقدر بـ 18 ألف ساكن في البلدية الواحدة.

ثانيا: التقسيم الإداري لسنة 1984.

تم التقسيم الإداري الجديد بموجب المرسوم رقم 09/84 المؤرخ في 04 فيفري 1984، و لقد جاء هذا التقسيم الجديد بإضافة جملة من الولايات و عدد معتبر من البلديات إرتفع عدد الولايات من 31 ولاية إلى 48 ولاية و البلديات وصل عددها إلى 1541 بلدية، و لقد تم

إتخاذ قرار التقسيم الإداري الجديد في وقت كان فيه سعر برميل البترول يصل إلى 40 دولار و بالتالي ساد الإعتقاد أن أي نقص في الجباية المحلية يتم تعويضه عن طريق الجباية البترولية¹.

لقد كان الهدف الرئيسي من التقسيم الإداري الجديد هو تقريب الإدارة من المواطن و تحسين الخدمة العمومية على إعتبار أن البلدية تعتبر مؤسسة خدمية بالدرجة الأولى و تكريس مبدأ اللامركزية الإدارية، لكن المشرع أغفل اعتبارات مالية و إقتصادية لأن بعض البلديات لا تتوفر على أدنى نشاط إقتصادي أو تجاري مدر للمداخيل الجبائية مما زاد من البلديات العاجزة سنويا² على إعتبار أنها بلديات ريفية.

و لعل أهم السلبيات التي أفرزها التقسيم الإداري الجديد هي:

- ظهور عدد كبير من البلديات القروية التي ليس لها أي نشاط إقتصادي أو مداخيل مالية حيث أن ثلثي البلديات العاجزة هي بلديات ريفية.
- ظهور أكثر من 600 بلدية مصطنعة بحاجة إلى توظيف جديد.
- لم تقم الدولة بالبحث عن الوسائل اللازمة لترقية الإستثمار في هذه البلديات و بالتالي خلق لمناصب الشغل.
- خلق البلديات الجديدة صاحبه توظيفات جديدة الأمر الذي نتج عنه مضاعفة ميزانية البلديات لتغطية أجور الموظفين.

¹ بن شعيب نصر الدين، إشكالية تمويل البلديات و سبل ترفيتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص

مالية عامة، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2001-2002، ص 153.

² بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 4، ص 275.

- الإنخفاض الحاد لأسعار البترول بداية سنة 1986 و الذي أدى بدوره إلى تراجع الجباية البترولية إلى النصف الأمر الذي أثر على الإعانات المقدمة من طرف الدولة إلى الجماعات المحلية.

- تشتت الحصيلة الجبائية، حيث أن الحصيلة التي كانت توزع على 704 بلدية و 31 ولاية أصبحت توزع على 48 ولاية و 1541 بلدية مما أثر على مردودية هذه الجباية المحلية و نفس الشيء يقال على إعانات الدولة فما كان يقدم لـ 704 بلدية و 31 ولاية أصبحت تتشارك فيه 48 ولاية و 1541 بلدية مما قلل من قيمة هذه الإعانات.

هذا التقسيم الإداري الجديد أدى إلى ظهور عدد من البلديات العاجزة بداية من سنة 1986 بـ 52 بلدية عاجزة، في سنة 1987 بـ 63 بلدية عاجزة و في سنة 1988 بـ 96 بلدية عاجزة، ليتطور هذا العجز و يتضاعف في السنوات اللاحقة إبتداء من سنة 1990 بـ 164 بلدية ليصل إلى 1248 بلدية عاجزة سنة 1998 ليستقر في حدود 1.100 بلدية أي $\frac{3}{4}$ بلديات الوطن¹.

جدول: تزايد البلديات العاجزة بعد التقسيم الإداري لسنة 1984 (الوحدة: الف دينار)

السنوات	عدد البلديات العاجزة	مبلغ العجز	نسبة البلديات
1986	52	31.000	03%
1987	63	76.000	04%
1988	96	108.000	06%

المصدر: بن شعيب نصر الدين & شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث،

عدد 2012/10، ص 171.

¹ بن شعيب نصر الدين & شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد

و في نفس الفترة بدأ يتضاعف أيضا مبلغ عجز البلديات و حتى الولايات لم تسلم من هذا العجز و إن كان إستثنائيا مقارنة مع عجز البلديات الكبير حيث كان أكبر عجز للولايات سنتي 1997 و 1998 بسبع ولايات.

جدول: تطور عدد البلديات العاجزة (الوحدة: ألف دينار)

السنوات	عدد البلديات	مبلغ العجز	نسبة البلديات
1990	164	250.000	% 10
1991	620	1.963.000	% 40
1992	660	1.904.000	% 42
1993	792	3.804.000	% 51
1994	779	3.500.000	% 50
1995	929	6.500.000	% 60
1996	1090	8.730.000	% 70
1997	1159	11.600.000	% 75
1998	1249	8.968.000	% 81
1999	1207	8.824.000	% 78
2000	1184	8.912.000	% 76
2001	1150	10.988.000	% 74
2002	1162	11.119.000	% 75
2003	1126	10.670.000	% 73
2004	1129	10.836.000	% 73
2005	1127	11.227.000	% 73
2006	1138	10.000.000	% 73

المصدر: بن شعيب نصر الدين & شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 2012/10، ص 171.

جدول: تطور عدد الولايات العاجزة (الوحدة: ألف دينار)

السنوات	بسكرة	بشار	البيض	بومرداس	تندوف	النعام	غليزان	سعيدة	عين الدفلى	المجموع
1996	/	*	*	/	/	*	/	*	/	64.000
1997	/	20.000	14.000	25.000	10.000	10.000	/	20.000	25.000	124.000
1998	13.000	20.000	10.000	25.000	5.000	20.000	10.000	/	/	103.000

30.000	/	/	/	10.000	5.000	/	/	15.000	/	1999
24.000	/	/	/	/	7.000	/	/	17.000	/	2000
30.000	/	/	/	/	/	/	10.000	20.000	/	2001
20.000	/	/	/	/	/	/	/	20.000	/	2002
10.000	/	/	/	/	/	/	/	10.000	/	2003
/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	2004
15.000	/	/	/	/	/	/	15.000	/	/	2005

المصدر: بن شعيب نصر الدين & شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 2012/10، ص 171.

إن التقسيم الإداري لسنة 1984 و تبعا لكل الأرقام التي تم تقديمها خلف الكثير من البلديات العاجزة و هذا لعدم إعتقاد إستراتيجية صحيحة مبنية على أسس إقتصادية و مالية دقيقة حيث أنه من أصل 837 بلدية جديدة تم إنشائها بموجب هذا التقسيم نجد 19 بلدية فقط مقراتها العامة تدرج ضمن البلديات الحضرية، بمعنى أن ما نسبة % 89,2 من هذه البلديات ذات طابع ريفي، وأما الباقية فهي مختلفة.

وبالتالي فإن الطابع الريفي الذي يغلب على الكثير من البلديات سواء القديمة أو المستحدثة بموجب التقسيم الإداري لسنة 1984 ، يجعلها دائما عاجزة وبإستمرار تنتظر ما يعود إليها من إعانات و مساعدات الدولة¹ ، أي أن هذه البلديات تفتقر لإيرادات ذاتية تساهم في خلق فرص التنمية، وأكثر من هذا فكثير من هذه البلديات تعتبر بمثابة مداشر أو قرى مجمعة لا تمتلك أدنى ملامح المدن الحضرية، ما يجعلها تفتقر لأدنى فرص النشاط التجاري أو الصناعي أو حتى إمكانية التوسع²، و هذا ما أكده المدير المركزي للمالية المحلية بوزارة الداخلية خلال حوار له مع جريدة المجاهد، حيث أرجع تدني الموارد الجبائية للجماعات المحلية لعدة أسباب منها الطابع الريفي للكثير من

¹ شوقي جباري & بسمة عولمي، تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، عدد 2/ جوان 2015، ص 30.

² بلجيلالي احمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات دراسة تطبيقية لبلديات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية في اطار مدرسة الدكتوراة، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2010/2009، ص 113.

البلديات الجزائرية، أكثر من 900 بلدية ريفية بالإضافة إلى إمتناع الفلاحين عن دفع الضرائب و الرسوم و إنعدام النشاط التجاري و الصناعي بها أثر على إيرادات هذه البلديات، و هذا ما جعلها تسجل عجز دائم في ميزانياتها¹.

الفرع الثاني: قصور النظام الجبائي

تعتمد الجماعات المحلية من حيث تمويلها على الجباية المحلية، حيث تشكل هذه الجباية القسم الأكبر من ميزانياتها من ضرائب مباشرة و غير مباشرة و رسوم و تؤسس معظم هذه الضرائب و الرسوم على الأنشطة الإقتصادية الصناعية و التجارية، بينما تؤسس أخرى على الملكيات العقارية المبنية و غير المبنية و رسوم التطهير و الذبح والتي تشكل نسب ضئيلة في هذه الميزانيات.

إن إعتداد الجماعات المحلية على الموارد الجبائية يعتبر إشكالا من حيث تفاوت حجم النشاط الإقتصادي من بلدية إلى أخرى و من ولاية إلى أخرى ومن منطقة إلى أخرى حيث أن النشاط الإقتصادي الذي يكون كبيرا في البلديات الحضرية و البلديات الكبيرة مقر الولاية يكون على عكس ذلك قليلا أو حتى يكون منعدما في البلديات الريفية المنعزلة و النائية و يكون كذلك مختلفا بين المناطق الساحلية و الشمالية عنه في المناطق الصحراوية، و هذا ما سنستعرضه من خلال الجدول الآتي و الذي يأخذ عينتين من بلديات ولاية غليزان بلدية غليزان أين يوجد النشاط الإقتصادي و التجاري في ذروته مقارنة ببلدية ريفية تتعدم فيها هذه الأنشطة و هي بلدية الرمكة.

¹ DEBBI Ali, OP.CIT, p 31.

الرمكة		غليزان		البلدية
سنة 2014	سنة 2013	سنة 2014	سنة 2013	
1 124 848,20	894 842,00	265 695 536,00	220 503 340,00	الرسم على النشاط المهني
0,00	0,00	0,00	39 800,00	قسط البلدية من التسديد الجزافي
22 611,00	44 884,00	4 640 211,00	5 248 098,00	الرسم العقاري

المصدر: الحساب الإداري مديرية الإدارة المحلية لولاية غليزان

كما أن صلاحية فرض الضرائب و الرسوم من صلاحية السلطة التشريعية ف مهمة فرض الضريبة و تحديد وعاءها و نسبها و طرق تحصيلها هي من إختصاص المجلس الشعبي الوطني و هذا طبقا للدستور الجزائري¹، و يقتصر دور هذه الجماعات المحلية في تلقي حصصها من هذه الموارد الجبائية فقط و هو ما يعرف بمركزية الضريبة²، حيث أن مديريات الضرائب الولائية هي التي تقوم بتحصيل هذه الموارد و توزيعها يكون خارجا كذلك عن صلاحيات هذه الجماعات المحلية حيث تقوم المصالح التابعة مباشرة للدولة بتوزيع هذه الموارد على الجماعات المحلية و المتمثلة في وزارة المالية دون أن يكون لها حق الرفض أو الطعن³.

أولا: عدم وجود أي صلاحيات للجماعات المحلية في الموارد الجبائية

لقد نص القانون الجزائري على أن فرض الضرائب و الرسوم هي من إختصاص السلطة التشريعية و المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني، و بالتالي فإن له الصلاحية من حيث تأسيس وعاء الضريبة و نسبها و طرق تحصيلها، و تخضع هذه الضرائب إلى قواعد محددة في إطار قوانين المالية السنوية التي تؤكد مشروعية الضريبة و بعدها تقوم القوانين الفرعية

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

² حمادو سليمة، مرجع سابق، ص 87.

³ بن شعيب نصرالدين & شريف مصطفى، مرجع سابق، ص 165.

المتخصصة بنصوص صريحة بتأسيس هذه الضريبة و الوعاء و النسب إلى جانب كيفية الدفع. و بالتالي فإن الجماعات المحلية ليس لديها أي دور في تأسيس هذه الضرائب و الرسوم أو قبضها¹.

غير أن المشرع أعطى بعض الصلاحيات للجماعات المحلية من خلال تحديد معدلات بعض الرسوم الهامشية التي تشكل نسبة ضئيلة جدا من إجمالي الإيرادات كرسوم التطهير للبلديات²، غير أن هذه الحصص معتمدة من طرف قوانين المالية على المجالس المحلية إلا تحديد النسبة الموافقة بين النسب المفروضة، كما أن قرار المجالس البلدية يبقى دون أثر حتى تتم الموافقة عليه من قبل السلطة الوصية.

يتضح جليا مما سبق أن دور الجماعات المحلية في الإيرادات الجبائية يبقى محدودا إن لم نقل معدوما سواء من حيث تأسيسها أو تحديد نسبها أو تحصيلها فهي تتلقى هذه الإيرادات فقط و هو ما يعيق عملية وضع ميزانيتها فعلى عكس ميزانية الدولة التي تقوم على أساس تحديد النفقات و منه البحث عن الموارد لتغطية هذه النفقات، تبقى ميزانيات الجماعات المحلية مرتبطة بتحديد إيراداتها ثم القيام بوضع خططها التنموية التي تسمح هذه الإيرادات بتغطيتها، و هو ما يعيق كثيرا التنمية المحلية لإرتباطها بمجموع الإيرادات المتوفرة و المحصل عليها لفائدة هذه الجماعات المحلية³. كما أن عملية تحصيل هذه الضرائب و الرسوم يكون من إختصاص مديريات الضرائب على مستوى الولايات، و يتم توزيع هذه الإيرادات كذلك من طرف الدولة عن طريق وزارة المالية

¹ شوقي جباري & بسمة عولمي، مرجع سابق، ص 32.

² عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، ابحاث اقتصادية و ادارية، العدد الثاني، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2007، ص 103.

³ غزير محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 102.

و ليس للجماعات المحلية أي دور في ذلك سوى إستلام حصصها من هذه الإيرادات دون أي مراجعة للحسابات أو إعادة تقييم هذه الإيرادات و هذا ما يؤدي إلى إعادة توزيعها بطرق غير عادلة حيث أن جزء كبير يعود إلى الدولة و جزء آخر يتحصل عليه صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و جزء آخر تتحصل عليه الجماعات المحلية¹.

ثانيا: استحواذ الدولة على معظم الموارد الجبائية

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

غير أنه و بعد الإصلاحات الجبائية بدأت تعرف هذه النسبة إنخفاضا إلى حدود 19% سنة 2003 دون أن تتعدى بأي حال من الأحوال نسبة 24 % سنة 2006 و بالتالي تبقى هيمنة الدولة على الموارد الجبائية مستقرة و دون مراجعة.

إن الموارد الجبائية تمثل الحصة الأكبر من موارد الجماعات المحلية، حيث نجدها تتراوح ما بين 81 % و 87 % من مجموع هذه الموارد، إلا أن الدولة فرغم إستحواذها على معظم الضرائب و الرسوم مدرة لمداخل معتبرة و متطورة كالضريبة على الدخل الإجمالي و الضريبة على أرباح الشركات و مختلف الحقوق و الرسوم الجمركية، زيادة على ذلك الجباية البترولية، نجدها تتشارك مع الجماعات المحلية في نسب بعض الضرائب رغم مردوديتها الضعيفة مقارنة مع الضرائب

¹ بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 08/90 أداة للديموقراطية المبدأ و التطبيق، مذكرة ماجيستر في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2006/2007، ص 88.

و الرسوم السابقة الذكر و التي تستحوذ عليها لوحدها، فنجدها تأخذ حصة الأسد من الرسم على القيمة المضافة¹، و الباقي من هذه الضرائب و الرسوم بعضها لا يعود كليا إلى البلديات أو الولايات كليا فقط تتشارك مع هيئات أخرى كصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، الصندوق الوطني للسكن.

كل ما سبق التطرق إليه، يتضح لنا جليا أن الدولة تهيمن على الموارد الجبائية مما أثر على الموارد المخصصة للجماعات المحلية، و التي تتشارك فيها في بعض الأحيان مع هيئات أخرى كما سبق و تطرقنا إليه.

ثالثا: ضعف الموارد الجبائية و تفاوت التحصيل الضريبي

إن معظم الضرائب و الرسوم العائدة كليا أو جزئيا للجماعات المحلية، نجدها ذات مردودية متوسطة ان لم نقل ضعيفة لا تسمح بتوفير إيرادات كبيرة للجماعات المحلية، بالموازاة مع الأعباء الكبيرة الملقة على هذه الجماعات، الأمر الذي ساهم بشكل كبير في عجز ميزانياتها، و عدم قدرتها على النهوض بالتنمية المحلية، حيث نجد أن كلا من الرسم العقاري و رسم التطهير و رسم الإقامة و رسم الذبح و الرسم الخاص على الإعلانات و الصفائح لا تشكل الشيء الكبير في ميزانية الجماعات المحلية، مما يؤكد أن هناك خلل في جباية هذه الضرائب، بالنظر إلى التطور العمراني الذي عرفته الجزائر في السنوات الأخيرة، أما الرسم على النشاط المهني، فإن هذه الضريبة تحتل الحصة الأكبر من مجموع الجباية المحلية حيث أنها تشارك بمتوسط 46.97%².

¹ عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 104.

² يوسف نور الدين، مرجع سابق، ص .

كما أن حصر معظم الموارد الجبائية المحلية على الأنشطة الاقتصادية و التجارية، فإن المشرع الجزائري ساهم بدوره، على حرمان البلديات الريفية و الصحراوية التي لا توجد فيها مثل هذه الأنشطة أو تقل فيها هذه الموارد الجبائية، فلقد أظهرت دراسات أجراها المركز الوطني للدراسات و التخطيط أن 56 % من البلديات العاجزة هي بلديات ريفية، بينما لا تتجاوز نسبة عجز البلديات الحضرية 18 %¹، إذن العجز الذي تعرفه البلديات يعود إلى النظام الجبائي الذي يعتمد كثيرا على الأنشطة الاقتصادية و التجارية، الأمر الذي حرم البلديات التي لا تحتوي على مثل هذه الأنشطة من الجباية المحلية، مما أدى بها إلى الإكتفاء بالتخصيص المالي الممنوح لها من طرف الدولة، و الذي يخصص إلى تغطية النفقات الإجبارية لها من أجور موظفيها و الإنفاق في مجالات الحياة اليومية، الأمر الذي أدى إلى الغياب التام للمشاريع التنموية المحلية المعتمدة على التمويل المحلي لهذه الجماعات²، لذلك وجب على المشرع مراجعة هذا النظام، بالإضافة إلى ذلك و في نفس السياق و كما سبقنا و ذكرنا، فإن للتقسيم الإداري لسنة 1984 نفس التأثير السلبي، كون أن هذا الأخير لم يأخذ بعين الإعتبار أن معظم البلديات الجديدة هي بلديات ريفية تفتقر لأي نشاط إقتصادي أو تجاري، الأمر الذي تسبب في غياب أي مورد محلي لهذه البلديات.

جدول يتعلق بالمقارنة للتقديرات الخاصة بالإيرادات الجبائية للميزانية للسنة المالية 2016/15

رقم	البلديات	التقديرات الجبائية لسنة 2015	التقديرات الجبائية لسنة 2016	نسبة الفارق	الملاحظة
1	غليزان	316.438.310	367.596.020	زيادة بنسبة 16 %	مقر الولاية
2	بن داود	28.830.909	41.543.202	زيادة بنسبة 44 %	

¹ شباب سهام، مرجع سابق، ص 147.

² بن عياش سمير، اثر الفواعل المحلية على تنفيذ السياسات العامة في الجزائر في ظل الإصلاحات الجديدة 2012، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 2، 2013.

3	يلل	55.698.749	77.261.508	زيادة بنسبة 39 %
4	عين الرحمة	17.585.557	2.610.627	نقصان بنسبة 85 %
5	القلعة	5.343.115	7.576.606	زيادة بنسبة 42 % بلدية ريفية
6	سيدي سعادة	39.754.753	44.983.875	زيادة بنسبة 13 %
7	المطمر	59.450.299	72.918.751	زيادة بنسبة 23 %
8	سيدي خطاب	4.758.016	6.878.051	زيادة بنسبة 45 %
9	س.م. بن عودة	7.887.297	8.461.789	زيادة بنسبة 7 %
10	بلعسل بوزقزة	42.838.859	49.672.525	زيادة بنسبة 16 %
11	وادي ارهيو	119.191.553	136.929.697	زيادة بنسبة 15 %
12	واريزان	7.985.495	11.125.861	زيادة بنسبة 39 %
13	لحلاف	1.546.428	1.666.034	زيادة بنسبة 8 % بلدية ريفية
14	مرجة سيدي عابد	2.644.337	3.291.229	زيادة بنسبة 24 % بلدية ريفية
15	عمي موسى	25.252.123	19.301.884	نقصان بنسبة 24 %
16	الولجة	231.464	748.016	زيادة بنسبة 250 % بلدية ريفية
17	أولاد يعيش	10.660.778	4.735.707	نقصان بنسبة 56 % بلدية ريفية
18	الحاسي	465.475	2.303.891	زيادة بنسبة 395 % بلدية ريفية
19	زمورة	104.632.251	95.336.411	نقصان بنسبة 9 %
20	بني درقن	2.808.933	7.474.883	زيادة بنسبة 166 %
21	دار بن عبد الله	22.429.524	14.277.594	نقصان بنسبة 36 %
22	منداس	42.758.236	21.414.821	نقصان بنسبة 50 %
23	سيدي لزرق	17.372.254	5.539.881	نقصان بنسبة 68 %
24	وادي السلام	24.751.056	22.711.056	نقصان بنسبة 8 %
25	س.م. بن علي	19.372.266	19.880.638	زيادة بنسبة 3 %
26	مديونة	7.127.781	7.335.434	زيادة بنسبة 3 % بلدية ريفية
27	بني زنطيس	3.682.688	2.891.558	نقصان بنسبة 21 % بلدية ريفية
28	جديوية	56.725.006	46.918.431	نقصان بنسبة 17 %
29	الحمري	3.234.319	4.190.357	زيادة بنسبة 30 % بلدية ريفية
30	اولاد سيدي ميهوب	1.654.321	1.916.562	زيادة بنسبة 16 % بلدية ريفية
31	مازونة	32.578.268	41.245.368	زيادة بنسبة 27 %
32	القطار	8.440.207	7.194.999	نقصان بنسبة 15 % بلدية ريفية
33	الحمادنة	20.000.808	22.087.930	زيادة بنسبة 10 %
34	وادي الجمعة	16.963.529	35.453.686	زيادة بنسبة 109 %

تمويل الجماعات المحلية

بلدية ريفية	زيادة بنسبة 52 %	2.635.821	1.735.393	الرمكة	35
بلدية ريفية	نقصان بنسبة 26 %	816.785	1.102.350	سوق الحد	36
بلدية ريفية	نقصان بنسبة 34 %	10.894.134	16.435.869	عين طارق	37
بلدية ريفية	زيادة بنسبة 36 %	1.386.530	1.020.693	حد الشكالة	38
	زيادة بنسبة 6 %	1.231.208.152	1.151.371.269	المجموع	

المصدر: مديرية الإدارة المحلية لولاية غليزان

جدول يبين عائدات بلديات ولاية غليزان من الضرائب و الرسوم لسنة 2013 و 2014

رقم	البلديات	سنة 2013			سنة 2014		
		ضرائب غ مباشرة	ضرائب مباشرة	المجموع	ضرائب غ مباشرة	ضرائب مباشرة	المجموع
1	غليزان	15 571 902,00	238 942 667,00	254 514 569,00	17 450 588,00	279 245 694,00	296 696 282,00
2	بن داود	121 675,57	21 171 130,53	21 292 806,10	166 380,37	24 610 321,83	24 776 702,20
3	يلل	2 888 825,00	34 573 067,00	37 461 892,00	4 126 787,00	51 761 396,00	55 888 183,00
4	عين الرحمة	45 524,19	10 579 187,74	10 624 711,93	1 187 792,35	10 241 436,38	11 429 228,73
5	القلعة	628 485,10	4 678 248,56	5 306 733,66	496 816,16	4 046 184,67	4 543 000,83
6	سيدي سعادة	13 131 803,50	25 135 714,80	38 267 518,30	11 937 772,55	25 739 757,95	37 677 530,50
7	المطمر	937 046,00	53 239 730,00	54 176 776,00	1 502 769,00	56 215 722,00	57 718 491,00
8	سيدي خطاب	134 551,33	4 486 906,61	4 621 457,94	223 281,61	5 074 647,27	5 297 928,88
9	س.م. بن عودة	157 381,30	8 134 723,13	8 292 104,43	60 497,99	7 574 671,04	7 635 169,03
10	بلعسل بوزقزة	1 907 574,04	38 315 640,53	40 223 214,57	2 396 566,86	42 210 875,91	44 607 442,77
11	وادي ارهيو	9 766 475,00	104 975 514,00	114 741 989,00	11 497 664,00	106 581 098,00	118 078 762,00
12	واريزان	334 647,08	4 119 521,83	4 454 168,91	379 035,29	6 538 341,99	6 917 377,28
13	لحلاف	270 719,77	2 903 011,88	3 173 731,65	25 322,93	2 331 534,96	2 356 857,89
14	مرجة سيدي عابد	68 461,50	1 522 900,83	1 591 362,33	31 103,57	2 159 785,75	2 190 889,32
15	عمي موسى	339 295,00	24 684 052,00	25 023 347,00	1 191 435,00	19 665 309,00	20 856 744,00

313 416,62	309 416,62	4 000,00	1 519 228,94	1 513 740,71	5 488,23	الولجة	16
8 813 543,50	8 783 857,40	29 686,10	4 649 642,45	4 591 111,41	58 531,04	اولاد يعيش	17
973 451,76	973 235,76	216,00	379 706,93	378 686,93	1 020,00	الحاسي	18
97 474 745,00	96 249 173,00	1 225 572,00	90 362 188,00	89 250 049,00	1 112 139,00	زمورة	19
2 752 109,62	2 428 695,82	323 413,80	1 883 341,85	1 303 894,05	579 447,80	بني درقن	20
16 681 074,53	16 523 091,73	157 982,80	6 645 261,43	6 547 030,43	98 231,00	دار بن عبد الله	21
32 402 844,00	31 610 729,00	792 115,00	12 069 985,00	11 744 205,00	325 780,00	منداس	22
14 826 546,22	14 391 112,42	435 433,80	12 245 379,39	11 886 316,89	359 062,50	سيدي لزرق	23
21 171 919,22	20 810 106,82	361 812,40	14 640 641,27	14 195 218,17	445 423,10	وادي السلام	24
18 696 754,00	15 492 495,00	3 204 259,00	18 576 737,00	15 876 238,00	2 700 499,00	س.م. بن علي	25
8 063 667,53	7 585 869,24	477 798,29	5 782 871,05	5 441 545,25	341 325,80	مديونة	26
3 439 205,30	3 378 846,70	60 358,60	2 019 806,68	1 955 184,78	64 621,90	بني زنطيس	27
61 430 982,10	54 195 021,09	7 235 961,01	31 679 914,90	29 365 740,03	2 314 174,87	جديوية	28
2 589 665,55	2 450 122,05	139 543,50	2 579 081,01	1 850 472,01	728 609,00	الحمري	29
1 298 888,45	1 276 232,15	22 656,30	1 087 303,60	1 041 084,50	46 219,10	أولاد سيدي ميهوب	30

تمويل الجماعات المحلية

35 458 616,61	31 105 847,03	4 352 769,58	42 060 993,50	38 328 697,75	3 732 295,75	مازونة	31
8 390 953,69	7 737 241,47	653 712,22	7 241 841,60	6 528 439,33	713 402,27	القطار	32
23 078 914,00	20 953 002,00	2 125 912,00	23 271 365,00	20 824 289,00	2 447 076,00	الحمادنة	33
18 311 990,58	16 503 150,23	1 808 840,35	16 905 862,54	15 072 733,38	1 833 129,16	وادي الجمعة	34
1 431 686,40	1 422 785,40	8 901,00	1 029 175,19	945 445,39	83 729,80	الرمكة	35
2 404 268,90	2 403 214,80	1 054,10	1 235 965,37	1 234 979,37	986,00	سوق الحد	36
12 331 655,90	11 860 295,70	471 360,20	7 267 394,36	6 950 794,96	316 599,40	عين طارق	37
744 995,57	744 300,17	695,40	941 955,89	904 024,59	37 931,30	حد الشكالة	38
1 089 752 484,48	1 013 184 618,35	76 567 866,13	929 842 025,77	865 191 937,37	64 650 088,40	المجموع	

من خلال الجدول السابق، يتبين لنا ما سبق الحديث عنه حول النظام الجبائي القائم على الأنشطة الإقتصادية و التجارية، و التي تتفاوت من منطقة إلى أخرى حيث نجده في أوجه في البلديات الحضرية الكبيرة كبلدية غليزان مقر الولاية، في حين أن بلديات أخرى ريفية نائية تتعدم فيها الحياة الإقتصادية و التجارية تكون مداخيلها من الضرائب و الرسوم ضعيفة جدا كبلديات الرمكة، سوق الحد، لحلاف، حد الشكالة، أولاد سيدي الميهوب، الحمري، الحاسي، الولجة و بني زنطيس، حيث أن كل هذه البلديات مجتمعة مداخيلها من الضرائب و الرسوم لسنة 2014 لا يساوي شيئا أمام مداخيل بلدية غليزان حيث بلغت مداخيلها من الضرائب و الرسوم لنفس السنة 296.696.282 دج في حين أن كل هذه البلديات مجتمعة بلغت مداخيلها 15.552.436 دج، و هذا هو حجم التفاوت الذي نتحدث عنه في مداخيل البلديات الجزائرية و الذي يعتبر كارثة بآتم معنى الكلمة.

الفرع الثالث: ضعف ناتج أملاك الجماعات المحلية

تعتبر الأملاك التابعة للجماعات المحلية موردا من مواردها، لكن الواقع المعاش يبين أن هذا المورد لا يساهم كثيرا في موارد الجماعات المحلية و ذلك لعدة إعتبارات، فمنها ما يعود إلى نقائص مسجلة في تطبيق النصوص القانونية و التنظيمية، و منها ما يعود إلى سوء التسيير:

- سوء تطبيق النصوص القانونية و التنظيمية المتعلقة بتسيير و إستغلال الممتلكات و تجاهل بعضها في بعض الحالات، و مثال ذلك تخلي الجماعات المحلية لجزء كبير عن عقاراتها بأسعار مخزية ضاربة بذلك النصوص القانونية و التنظيمية عرض الحائط، بالإضافة إلى الإيجارات التي قامت بها بأسعار لا تقارن عما هو متعارف عليه في أسعار السوق طبقا لقواعد القانون المدني

و التجاري، و هو ما ساهم في أرباح طائلة لفائدة المستأجرين على حساب الجماعات المحلية، و كثيرا ما يكون للفساد المالي حصة الأسد في مثل هذه العمليات سواء بيع أو إيجار.

- تطبيق نصوص قانونية من طرف الجماعات المحلية، تكون قد ألغيت أو تم تعديلها دون علم المسيرين بها.

- إنعدام فهرس عقاري لدى الجماعات المحلية أو غير محين أو نقص في المعلومات، و الذي يحصي الأملاك العقارية و المنقولة التابعة لها، ساهم في إهمال جزء كبير من هذه الممتلكات لجهل المسيرين بها.

- غياب المتابعة المستمرة و الجدية لهذه السجلات، و تعرضها في بعض الحالات إلى الشطب أو الزيادة¹.

إن فالممتلكات التابعة للجماعات المحلية أصبحت غير قادرة على المساهمة في ميزانياتها بسبب إهمال المسيرين لها و تعرضها للإهمال²، حيث أن معظم هذه الأملاك أصبحت في حالة كارثية لعدم قيام هذه الجماعات بصيانتها، و تركها خرابا بحجة عدم توفر الموارد المالية الكافية لصيانتها، و تعرضها في بعض الحالات إلى عمليات مشبوهة من طرف المسؤولين سواء بالبيع بأسعار رخيصة³، أو التأجير غير المجدي، و بالتالي فإن عائدات الجماعات المحلية الناتجة عن أملاكها تشكل نسبا ضئيلة جدا مقارنة مع المصادر الجبائية، حيث أنها في أحسن الأحوال نسبتها لا تفوق 10% من مجموع إيرادات الجماعات المحلية، فحسب الإحصائيات المقدمة من طرف

¹ شباب سهام، مرجع سابق، ص 150.

² BOUMOULA Samir, La problématique des finances publiques locales en Algérie; décentralisation réelle ou supposée, revue des sciences économiques et de gestion, N° 8 2008, p 10.

³ عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 105.

وزارة الداخلية و الجماعات المحلية لسنوات 2003، 2004 و 2005، نجدها لا تتعدى 8% على أكثر تقدير، و هو ما سنوضحه في الجدول أدناه¹:

جدول : يبين تطور مداخيل الممتلكات للبلديات للفترة الممتدة من سنة 2003 إلى 2005.
الوحدة: ألف دينار

السنوات	إيرادات التسيير	مداخيل الممتلكات	النسبة
2003	10.546.195.630	380.220.114	5.55 %
2004	14.087.055.163	420.321.650	6.32 %
2005	14.082.560.770	530.420.092	7.25 %

جدول يبين عائدات نواتج الأملاك العمومية لبلديات ولاية غليزان

¹ شباب سهام، مرجع سابق، صص 151، 152.

سنة 2014			سنة 2013			البلديات	رقم
المجموع	نتائج الأملاك العمومية	نتائج الاستغلال	المجموع	نتائج الأملاك العمومية	نتائج الاستغلال		
51 329 496,00	50 431 496,00	898 000,00	56 550 240,00	54 384 600,00	2 165 640,00	غليزان	1
2 665 996,14	1 122 146,14	1 543 850,00	4 726 042,31	2 921 412,31	1 804 630,00	بن داود	2
7 616 157,00	7 082 107,00	534 050,00	6 986 231,00	6 393 821,00	592 410,00	يلل	3
681 416,00	571 416,00	110 000,00	753 886,00	558 286,00	195 600,00	عين الرحمة	4
6 173 574,53	4 833 350,13	1 340 224,40	3 901 261,71	3 179 676,11	721 585,60	القلعة	5
1 648 073,80	1 331 413,80	316 660,00	976 862,10	539 122,10	437 740,00	سيدي سعادة	6
2 433 407,00	2 312 287,00	121 120,00	1 714 028,00	1 600 228,00	113 800,00	المطمر	7
104 687 864,01	102 413 764,01	2 274 100,00	116 162 771,20	113 817 621,20	2 345 150,00	سيدي خطاب	8
1 773 676,00	775 576,00	998 100,00	1 890 846,00	778 126,00	1 112 720,00	س.م. بن عودة	9
3 363 355,56	1 691 635,56	1 671 720,00	3 770 510,00	2 032 010,00	1 738 500,00	بلعسل بوزقزة	10
31 573 993,00	31 003 613,00	570 380,00	30 253 920,00	29 731 920,00	522 000,00	وادي ارهيو	11
2 181 494,65	1 206 162,65	975 332,00	2 070 991,37	1 139 199,37	931 792,00	واريزان	12
1 062 362,50	793 362,50	269 000,00	709 211,02	506 611,02	202 600,00	لحلاف	13
419 010,00	11 850,00	407 160,00	2 493 757,28	2 076 177,28	417 580,00	مرجة سيدي عابد	14
8 888 487,00	8 470 407,00	418 080,00	2 229 891,00	1 926 131,00	303 760,00	عمي موسى	15

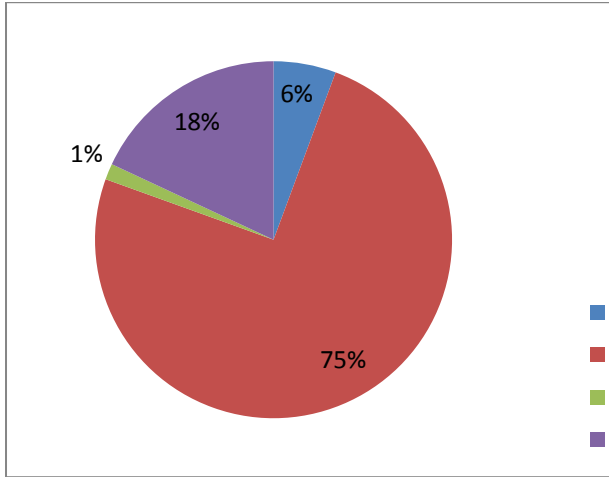
تمويل الجماعات المحلية

577 500,00	267 000,00	310 500,00	553 450,00	240 000,00	313 450,00	الولجة	16
1 264 295,00	1 099 875,00	164 420,00	1 327 233,88	988 283,88	338 950,00	أولاد يعيش	17
404 900,00	360 000,00	44 900,00	490 775,00	362 375,00	128 400,00	الحاسي	18
596 172,00	596 172,00	0,00	580 372,00	580 372,00	0,00	زمورة	19
70 800,00	53 400,00	17 400,00	126 200,00	80 800,00	45 400,00	بني درقن	20
145 600,00	0,00	145 600,00	306 500,00	104 800,00	201 700,00	دار بن عبد الله	21
2 390 436,00	2 217 486,00	172 950,00	2 114 650,00	1 980 750,00	133 900,00	منداس	22
685 515,36	497 915,36	187 600,00	696 288,44	550 288,44	146 000,00	سيدي لزرق	23
983 389,55	313 269,55	670 120,00	678 641,35	518 421,35	160 220,00	وادي السلام	24
7 596 096,00	7 047 096,00	549 000,00	7 685 540,00	7 345 000,00	340 540,00	س.م.بن علي	25
3 128 103,29	2 297 823,29	830 280,00	2 750 952,97	2 319 912,97	431 040,00	مديونة	26
1 475 404,48	1 095 306,48	380 098,00	2 086 656,07	1 265 866,07	820 790,00	بني زنطيس	27
3 765 409,54	3 765 409,54	0,00	1 688 027,09	1 486 027,09	202 000,00	جديوية	28
1 398 023,75	640 123,75	757 900,00	1 180 324,40	471 124,40	709 200,00	الحمري	29
473 830,19	196 480,19	277 350,00	412 005,11	136 001,11	276 004,00	اولاد سيدي ميهوب	30
5 098 416,22	5 098 416,22	0,00	4 944 487,83	4 944 487,83	0,00	مازونة	31

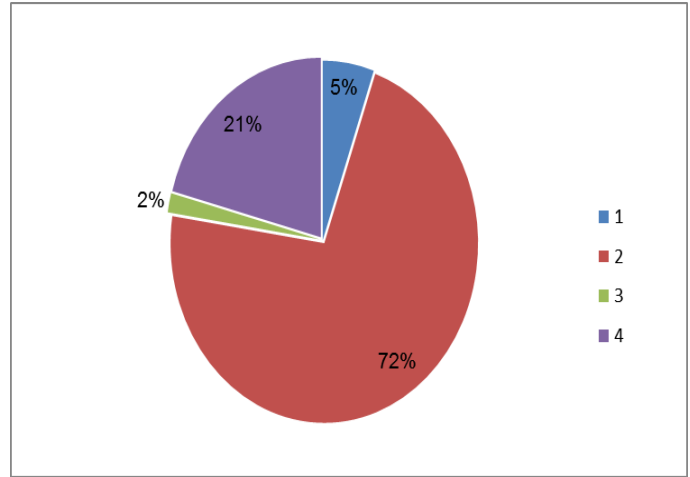
تمويل الجماعات المحلية

1 085 967,97	1 085 967,97	0,00	962 876,75	962 876,75	0,00	القطار	32
428 573,00	428 573,00	0,00	695 153,00	661 153,00	34 000,00	الحمادنة	33
357 780,00	279 100,00	78 680,00	482 804,12	345 904,12	136 900,00	وادي الجمعة	34
661 980,00	328 175,00	333 805,00	716 379,00	363 004,00	353 375,00	الرمكة	35
1 126 885,00	285 200,00	841 685,00	1 251 753,00	267 743,00	984 010,00	سوق الحد	36
2 430 557,19	1 652 501,70	778 055,49	3 055 801,65	2 489 591,65	566 210,00	عين طارق	37
1 269 211,04	611 711,04	657 500,00	1 313 237,04	505 287,04	807 950,00	حد الشكالة	38
263 913 208,77	244 267 588,88	19 645 619,89	271 290 557,69	250 555 011,09	20 735 546,60	المجموع	

إيرادات البلديات لسنة 2014



إيرادات البلديات لسنة 2013



3 ناتج استغلال
4 ناتج الأملاك العمومية

1 ضرائب غير مباشرة
2 ضرائب مباشرة

من خلال الإحصائيات المقدمة في الجداول أعلاه، نلاحظ تقسيم مداخل البلديات التابعة لولاية غليزان كانت مطابقة تقريبا لنفس إحصائيات جميع بلديات الوطن، حيث تمثل الجباية المحلية النسبة الأكبر في هذه البلديات إذ بلغت 77% في سنة 2013 و نسبة 81 % في سنة 2014، أما مداخل الأملاك التابعة لهذه البلديات على عكس ما تطرقنا إليه سابقا أن مداخل البلديات الجزائرية من ممتلكاتها لا تمثل إلا نسبة 10 % من المداخل الإجمالية، فإن بلديات ولاية غليزان سجلت ما نسبته 23% في سنة 2013 لتتخفف إلى ما نسبته 19 % في سنة 2014 و هو ما يعتبر ضعف المعدل الوطني.

إلا أنه تجدر الإشارة أن هناك بلديات معدودة فقط التي لديها نسبة عالية من مداخل ممتلكاتها عكس بلديات أخرى لديها نسبة قليلة جدا من مداخل ممتلكاتها.

إذ نجد بلدية مقر الولاية و بعض بلديات مقر الدوائر و بلديات تتوفر على مناطق صناعية لديها مداخل مرتفعة نسبيا المتأتية عن ممتلكاتها كبلدية غليزان، وادي ارهيو، سيدي خطاب، سيدي امحمد

بن علي،

في حين البلديات الأخرى نجد مداخلها من أملاكها ضعيفة جدا على إعتبار ان معظمها بلديات ريفية لا تحتوي على أي نشاطات تدر عليها مداخل.

الفرع الرابع: عدم تطابق الموارد مع الأعباء

لدراسة هذه النقطة يجب علينا في بداية الأمر التطرق إلى أسس توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية، بصفة عامة ثم التطرق إلى الوضع الراهن على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر.

أولاً: توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية بين التحديد و الإطلاق:

إن تطور دور الدولة من دولة حارسة التي كان ينحصر دورها فقط في المهام الكلاسيكية من دفاع و أمن و قضاء، إلى دولة الخدمات بحيث يتسع دورها لأداء خدمات كثيرة و متنوعة في مختلف المجالات الإقتصادية، الثقافية، الصحية، التهيئة العمرانية و الدينية .. الخ، هذا التطور لمهام الدولة تبعه تطور لإختصاصات الجماعات المحلية فبعد أن كان محصورا في مجالات محدودة كالنظافة مثلا إمتد ليشمل مجالات أخرى كالتعليم و التهيئة العمرانية و الصحة، و العلة في هذا التطور أن الدولة لها إختصاصا عاما يمتد لكافة أرجاء الوطن بطبيعة الخدمات التي تقدمها إشباعا لحاجات المواطنين جميعا دون تمييز و ليس لأنها ذات سيادة على كامل إقليمها، إلا أنه توجد بعض الخدمات و الحاجات تتميز بها كل منطقة عن أخرى و تنحصر أهميتها على المستوى المحلي فقط، من هنا نشأت فكرة التمييز أو التفرقة بين المرافق القومية و المرافق المحلية.

فالأولى تقوم بإدارتها السلطة المركزية أما الثانية فتقوم بها و تتولاها سلطات لامركزية على المستوى المحلي، و يتم توزيع الإختصاصات بين السلطة المركزية و السلطات المحلية عن طريق السلطة المركزية نفسها عن طريق القوانين و اللوائح، ففي بعض الأحيان نجد هذه السلطة المركزية تحدد

إختصاصات الجماعات المحلية على سبيل الحصر و تختص هي فيما سواها، لكن في حالات أخرى نجد السلطة المركزية تسند كل ما من شأنه أن يتصف بالمحلية إلى الهيئات المحلية دون تحديد دقيق لهذه الأمور المحلية مسبقاً.

و إن كانت إنجلترا قد أخذت بالأسلوب الأول (التحديد الحصري) للاختصاصات فإن فرنسا قد سارت عكس ذلك و إختارت الإتجاه الثاني (الإختصاص المطلق)، و هو ما يقرره قانون التنظيم البلدي الفرنسي الصادر في سنة 1884، و كذلك قانون إنشاء مجالس المحافظات، و ذلك رغم تحديد بعض الإختصاصات إلا أنه لا يعدو إلا تنظيمها و لا يعد خروجاً عن أسلوب الإختصاص المطلق.

وبالنسبة للدول العربية فإنها تختلف من دولة إلى أخرى في كيفية تحديدها للإختصاص المسند للبلديات أو الإدارة المحلية، فبينما تأخذ مصر - على سبيل المثال - بمبدأ التحديد الحصري لإختصاصات المجالس الشعبية المحلية وذلك طبقاً للقانون رقم 43 لسنة 1979، تأخذ لبنان بغير ذلك عندما تسند للمجالس البلدية كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة في النطاق البلدي، وحتى عندما يحدد المشرع اللبناني بعض الصلاحيات فإنه يسير على نهج المشرع الفرنسي في أن ذلك التحديد لا يخل بالمنهج الذي إتبعه وهو التعميم لا التحديد وهذا ما أخذت به المغرب حيث أسندت للبلديات سائر الإختصاصات المحلية مع تفصيل لبعض هذه الاختصاصات.

و بين الأسلوب المطلق للإختصاصات و الأسلوب الحصري لها و أيهما الأصح لتنظيم إختصاصات الجماعات المحلية، فإن إعطاء هذه الأخيرة الإختصاص للتصدي لكل ما هو محلي و قيام المشرع بتحديد إختصاصات معينة يجب على الجماعات المحلية القيام بها نظراً لأهميتها، يمنح لهذه الجماعات حرية أكبر في تولي الأمور المحلية التي يفرضها المنطق و المصلحة العامة أن تختص بها هذه

90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990¹ و الذين كرسا التوجه الجديد للدولة الجزائرية القائم على التعددية الحزبية و الديمقراطية في تسيير الشؤون المحلية.

هذه القوانين أعطت مهام و وظائف للجماعات المحلية، و يمكن التمييز بين هذه المهام و الصلاحيات و تقسيمها إلى مهام ذات بعد محلي و أخرى ذات بعد وطني.

1- المهام ذات النفع المحلي: و هي من قبيل المهام الكلاسيكية للجماعات المحلية و السلطات

الإدارية بصفة عامة لا سيما:

- التنظيم و أمن الأشخاص و الممتلكات.

- جلب المياه الصالحة للشرب.

- صرف المياه القذرة.

- صيانة طرق البلدية و الإنارة العمومية.

- النشاط الاجتماعي.

- صيانة أملاك البلدية.

2- المهام ذات النفع الوطني: و هي من قبيل الأعمال الأتية:

- إنجاز و صيانة المؤسسات التعليمية الأساسية.

- إنجاز و صيانة المراكز الصحية.

- إنجاز و صيانة المراكز الثقافية.

¹ ج.ر.ج. رقم 15 لسنة 1990.

- الشبيبة و الرياضة.

- البيئة، الري، الفلاحة و الغابات¹.

أمام هذه المهام الموكلة للجماعات المحلية لم يقابله أي ارتفاع أو نمو في الموارد المخصصة لها و التي تقي بالغرض، الأمر الذي خلق عدم تناسق بين المهام الموكلة إليها و إيراداتها الضئيلة²، بحيث أصبح دور هذه الجماعات لا ينحصر في أداء الخدمات الإدارية فقط بل تجاوزته إلى التدخل في الميادين الإقتصادية و التي كانت في الماضي القريب من إختصاص الدولة أو القطاع الخاص و أصبحت هذه الجماعات مسؤولة و مساهمة في عملية التنمية الإقتصادية الوطنية³، للتوضيح أكثر سوف نتطرق بنوع من التفصيل للمهام الرئيسية للبلديات خاصة في مجالاتها الرئيسية المنوطة بها كالمحافظة على الممتلكات العمومية و صيانتها، التجهيز العام، العمران و المحيط، النشاط الإجتماعي و التي كثيرا ما تتسبب في مضاعفة عجز هذه البلديات.

إن الكم الهائل للمهام المنوطة للجماعات المحلية يشكل عبئا ثقيلا عليها مما يزيد في عجزها أمام شح الموارد المالية لهذه الجماعات المحلية، حيث أسند للجماعات المحلية على سبيل المثال إشرافها على:

- التكفل بإنجاز المراكز الصحية و قاعات العلاج و صيانتها.

- التكفل بإنجاز و صيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها.

- تقديم المساعدة و تشجيع تطوير حركة الجمعيات في ميادين الشبيبة و الثقافة و الرياضة

و الترفيه.

¹ بن شعيب نصر الدين، مرجع سابق، ص 192.

² صالحى سهيلة، مرجع سابق، ص 117.

³ دنيدي يحيى، المالية العمومية، دار الخلدونية الجزائر، طبعة 2010، ص 151.

- المشاركة في صيانة المساجد و المدارس القرآنية المتواجدة على ترابها و ضمان المحافظة على الممتلكات الدينية.

يتبين لنا مما سبق أن الجماعات المحلية تهتم بإنجاز و صيانة ممتلكاتها و المحافظة عليها سواء جراء العوامل الطبيعية أو عوامل بشرية كالتخريب، فهي ملزمة إذا بصيانة المنشآت الإدارية، التربوية و الثقافية المتواجدة على إقليمها، ففي الوقت الذي تعرف فيه ميزانيات الجماعات المحلية ضغوطات من أجل توفير خدمات ضرورية للمواطن فإنها ملزمة زيادة عن ذلك بصيانة ممتلكاتها و المحافظة عليها من أجل تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطن.

إن هذه الصيانة تكلف خزين هذه الجماعات أموالا طائلة تزيد من عبء عجز هذه الجماعات. إلى جانب الصيانة و المحافظة على الأملاك العمومية التي تتكفل بها الجماعات المحلية فإن هذه الأخيرة مكلفة كذلك بالتجهيزات العمومية الضرورية لخدمة المواطن كإنجاز المدارس الابتدائية طبقا للخريطة المدرسية الوطنية و ضمان صيانتها، إنجاز و تسيير المطاعم المدرسية و السهر على ضمان توفير نقل التلاميذ و التأكد من ذلك.

الفرع الخامس: أثر التمويل المركزي للجماعات المحلية

إن الدارس لميزانيات الجماعات المحلية يلاحظ من الوهلة الأولى الهوة الكبيرة بين إيرادات الجماعات المحلية و نفقاتها، و لتغطية هذا العجز الكبير ليس للجماعات المحلية سوى إنتظار إعانات الدولة، خاصة نفقات التجهيز و الإستثمار المرتبطة أساسا بالتنمية المحلية.

إن إعانات الدولة للجماعات المحلية ليست حيادية و إنما تكون دائما مشروطة¹، ذلك أن الدولة تسعى إلى تحقيق أهدافها التنموية من خلال توجيه الجماعات المحلية لدفع عجلة التنمية المحلية بإعتبارها الراحية لمصالح مواطنيها عبر التراب الوطني، فهي تسعى من خلال منح إعانات للجماعات المحلية إلى توجيه عملها و نشاطها في مجالات معينة و محددة مسبقا مقابل الإستفادة من هذه الإعانات²، و هذا رغبة من السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية و التي تعتبر الإختصاص الأصيل للجماعات المحلية بإعتبارها الأدرى و الأولى بشؤونها، هذا من جهة أما من جهة ثانية فإن الدولة تسعى من خلال تخصيص إعاناتها للجماعات المحلية في مجالات معينة إلى مراقبة طرق صرف هذه الأموال³.

و بالتالي فإن للتمويل المركزي أثر على استقلالية الجماعات المحلية، فإذا لم يكن للجماعات المحلية الحرية في التصرف في أموالها وفق القوانين و التشريعات المعمول بها فلا مجال هنا للحديث عن إستقلالية مالية الجماعات المحلية، حيث أنه و نظرا لشح الموارد المالية المحلية للجماعات المحلية، فإن هذه الأخيرة تكون مضطرة إلى إعانات الدولة و التي تكون دائما موجهة، بحيث ليس بمقدور هذه الجماعات تغيير وجهة هذه الإعانات، و تكون بذلك تحت رقابة السلطة المركزية و يزيد من تدخل هذه الأخيرة في إختصاصات هذه الجماعات و توجيهها حسب رغبتها و توجهاتها⁴.

المطلب الثالث: الأسباب الوظيفية.

تتلخص هذه الأسباب أساسا في حجم النفقات الكبير لهذه الجماعات، و الضعف الكبير الذي تعاني منه هذه الجماعات في مجال التأطير و التكوين.

¹ كراجي مصطفى، مرجع سابق، ص 352.

² شكلاط رحمة، اشكالية التمويل المركزي و استقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، العدد 2011/1، ص 105.

³ عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 106.

⁴ بلجيلالي احمد، مرجع سابق، ص 119.

الفرع الأول: عدم التحكم في الإنفاق العام

أصبح واضحاً و معروفاً كظاهرة عالمية تزايد و إرتفاع حجم الإنفاق العام في الدول، و هذا بصرف النظر عن درجة النمو في كل دولة، و طبيعة الأنظمة الاقتصادية المتبعة فيها، حيث أورد رواد الفكر المالي إحصائيات توضح تزايد حجم الإنفاق العام في بعض الدول العالم، ففي الولايات الأمريكية المتحدة مثلاً، و خلال ثمانين عاماً الأخيرة إزداد الإنفاق العام 400 ضعف، و في المملكة المتحدة خلال 76 سنة الأخيرة إزداد الإنفاق العام كذلك بـ 254 ضعف، هذا النمو الرهيب و المتسارع للإنفاق العام في الدول لم تكن الجماعات المحلية بمنأى عنه حيث عرفت هذه الأخيرة كذلك نمواً في الإنفاق العام العام، و هذا الأمر راجع لعدة أسباب سواء إقتصادية، إجتماعية، سياسية، إدارية أو مالية¹.

أولاً: النمو المتسارع لنفقات الجماعات المحلية

من المتعارف عليه أن إزدياد مجالات تدخل الدول في المجالات الإقتصادية و الإجتماعية يصاحبه إزدياد إنفاق الدول في هذه المجالات، حيث أن هناك علاقة بين حجم تدخل الدول في المجال الإقتصادي و الإجتماعي و مقدار إنفاقها العام.

هذه العلاقة كانت محل دراسة من طرف الإقتصادي الألماني أودلف فاغنر A. WAGNER و الذي درس ظاهرة التزايد المستمر لحجم النفقات في عدد من الدول الأوربية، حيث إستنتج أن زيادة مجالات تدخل الدولة يصاحبه دائماً زيادة في نفقاتها، حيث صاغ هذا الإستنتاج في قانون أصبح يعرف بقانون فاغنر، و مفاده أنه كلما حقق مجتمع ما من المجتمعات معدلاً معيناً من النمو الإقتصادي، صاحب هذا النمو إتساع نشاط الدولة و الذي يؤدي بدوره إلى زيادة في النفقات العامة²، و يكون هذا

¹ سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، منشورات زين الحقوقية، بيروت لبنان، طبعة 2015، صص 69.

² زينب حسن عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت 1998، ص 57.

الإنفاق العام أكبر من الناتج القومي، و لقد أرجع سبب هذه الزيادة إلى أسباب حقيقية و أخرى ظاهرة مطالباً بتوجيه النفقات العامة لتحقيق أهدافها المنتجة¹.

رغم أن هذه الدراسة أجريت على بعض الدول الأوروبية إلا أنها ظاهرة تعرفها جميع الدول سواء كانت دول متقدمة أو دول سائرة في طريق النمو، كذلك ما يقال على الميزانيات العامة للدول ينطبق كذلك على ميزانيات الجماعات المحلية، فإزدياد المهام المنوطة بالجماعات المحلية في مختلف المجالات الإقتصادية و الإجتماعية تمخض عنه إرتفاع مهول في النفقات و هذا ما بينه التقرير السنوي الذي قدمه مجلس المحاسبة لسنة 1995، حيث أنه في الفترة الممتدة ما بين سنتي 1979 و 1993 تضاعفت الإيرادات العامة للجماعات المحلية بأكثر من 07 مرات، في المقابل تضاعفت النفقات بأكثر من 14 مرة، و بالتالي فإنه خلال نفس الفترة نلاحظ أن النفقات تضاعفت بمرتين من مقدار الإيرادات².

ثانياً: أسباب تزايد النفقات العامة

إن الدور الرئيسي للنفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة للمواطن، فالزيادة و النمو الذي تعرفه هذه النفقات يعود إلى تشعب هذه الحاجات و إزدياد التدخلات العامة للدولة و الجماعات المحلية لتولي هذه الحاجات، و هذا بعد إنتقال الدولة من الدولة الحارسة إلى المتدخلة ثم إلى الدولة المنتجة و صولا إلى دولة النمو و الرفاهية (الخدمات)، فأصبحت الدولة حالياً المسؤولة على رفع المستوى المعيشي للأفراد و حماية الاقتصاد من خلال السيطرة على النشاط الإنتاجي و تطويره من

¹ سمير صلاح الدين حمدي، مرجع سابق، ص 70.

² بن شعيب نصر الدين، مرجع سابق، ص 207.

ناحية و توزيع ناتجه بشكل عادل و تحديد أثمان السلع و الخدمات في مستويات معقولة تتناسب القوة الشرائية لدخول الأفراد، و محاربة التفاوت الإجماعي و الجهوي من خلال الحرص على التوازن الجهوي بين مختلف جهات الوطن، خاصة بعد تطور الوعي الإجماعي و الوعي السياسي لدى المجتمع ككل، و المحافظة على الصحة و نشر التعليم و محاربة الجهل و خفض حجم البطالة، كذلك تزايد عدد سكان المدن و كبر حجمها، الأمر الذي قابله التوسع في حجم الحاجات الجماعية اللازمة للدولة و الجماعات المحلية إشباعها كتوصيل الماء و الكهرباء و الإتصالات، و فتح الطرق و المواصلات، كل هذا التوسع الحاصل في المدن أدى إلى توسع حجم الإنفاق لمواجهة كل تلك الحاجات الإجماعية¹.

بل لا زالت الدولة تتدخل في مجالات و نشاطات جديدة كمجال التكنولوجيا الحديثة و التهيئة العمرانية، و التي يجب عليها أن توفر لها إستثمارات و إعتمادات مالية ضخمة مما ينتج عنه أيضا توفير يد عاملة كبيرة و مؤهلة لإدارة هذه المشاريع و الإستثمارات، سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي و الذي يستلزم دفع رواتب ضخمة لهؤلاء الموظفين الأمر الذي يزيد بدرجة كبيرة جدا في نفقات الدولة و الجماعات المحلية².

و بالتالي إن زيادة تدخل الدولة و الجماعات المحلية نتج عنه توسع مهام الجماعات المحلية الأمر الذي أثقل كاهلها و توجب عنه توفير إعتمادات مالية ضخمة لتغطية هذه المهام، و هذا ما تطرقنا إليه

¹ سمير صلاح الدين حمدي، مرجع سابق، صص 73.

² يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص 17.

فيما سبق من خلال عدم تطابق الموارد مع الأعباء حيث إدراج المهام الجديدة للجماعات المحلية لم يصاحبه أي تطوير أو تثمين لموارد الجماعات المحلية.

بالإضافة إلى زيادة مهام الجماعات المحلية و الذي تسبب في زيادة النفقات العامة لها، هناك أيضا سبب آخر لزيادة النفقات العامة، و المتمثل في أجور مستخدمي الجماعات المحلية و ما صاحبه من زيادات في هذه الأجور على إثر مراجعة القوانين الأساسية طبقا لشبكة الأجور الجديدة و العلاوات و التعويضات التي أقرتها هذه القوانين، و هو ما تسبب في إرتفاع محسوس في نفقات التسيير للجماعات المحلية و هو الأمر الذي تسبب من إقتطاع مبالغ ضخمة من ميزانية التجهيز و الاستثمار، حيث كان لزاما التضحية بنفقات قسم التجهيز من خلال تقليص الإقتطاع الخاص لهذا القسم لتغطية أجور الموظفين¹.

ثالثا: عدم ترشيد النفقات العامة

لعل من أسباب تزايد نفقات الجماعات المحلية يعود إلى الكم الهائل من التدخلات التي تقوم بها الدولة و الجماعات المحلية بصفة خاصة، لكن في بعض الحالات نجد أن تنامي نفقات الجماعات المحلية يعود إلى أسباب أخرى، فنجد أن معظم نفقات الجماعات المحلية من أجل حاجات ثانوية لا تعود على المواطن بأي فائدة كأن يسعى بعض المنتخبين المحليين إلى صرف أموال طائلة على تغيير الأثاث المكتبي بدون أي داعي و ذلك على حساب التنمية المحلية و الحاجات الضرورية التي يحتاجها المواطن، فننفقات التسيير لدى الجماعات المحلية نجدها تزداد كل سنة بسبب اللامبالاة من طرف المنتخبين المحليين الذي يسعون إلى الرفاهية سواء في مكاتبهم أو تجديد حضائر السيارات في حين أنه

¹ BOUMOULA Samir, OP.CIT, p 13.

كان في مقدورهم صيانة السيارات القديمة، هذا التبذير إن صح القول يؤثر سلبا على ميزانية الجماعات المحلية.

كما أن المستوى المحدود للمنتخبين المحليين ساهم كذلك في ضياع مبالغ مالية ضخمة، فكثيرا ما نجد بلديات تقوم بأشغال لا صلة لها بمهامها و تخرج من إختصاصاتها و تتولاها هذه البلديات نظرا لجهل القوانين أو نتيجة ضغوطات على هؤلاء المنتخبين، كما توجد مشاريع غير مجدية تقوم بها هذه البلديات كوضع أعمدة للإنارة العمومية بقيمة مالية ضخمة مكان أعمدة عادية مازالت صالحة للاستعمال في حين بعض الأحياء الأخرى لا تتوفر تماما على إنارة عمومية، و في بعض الأحيان تقوم هذه البلديات بإعادة تعبيد طرقات محلية مازالت في حالة سامحة للسير في حين بعض الأحياء بها طرقات مهترئة لا تسمح تماما لسير المركبات، كما تقوم هذه البلديات كل مرة بإعادة وضع البلاط للأرصفة العمومية، كل هذه التصرفات تطرح أكثر من علامة إستفهام، هل المواطن المحلي يحتاج فقط إعادة تعبيد الطرقات و وضع أعمدة الإنارة العمومية أو وضع البلاط على الأرصفة، أم أن المستوى المحدود للمنتخبين المحليين لا يجعل رؤيتهم أكثر موضوعية، أم أن هناك ضغوطات على المنتخبين المحليين تفرض عليهم نوعية المشاريع التي يقومون بها.

كما لا يفوتنا إلى التطرق لعنصر آخر ساهم كذلك في زيادة نفقات الجماعات المحلية، و المتمثل في الفساد المالي لبعض المنتخبين المحليين، حيث تعتبر الجماعات المحلية أكثر القطاعات فسادا، فمن مجموع 948 قضية فساد فصلت فيها العدالة الجزائرية سنة 2010، كانت الجماعات المحلية المعنية بـ 146 قضية أي ما نسبته 15.40% ، فكثيرا ما نرى و نسمع و نقرأ في الجرائد اليومية عن منتخبين محليين محل متابعات قضائية نتيجة الفساد المالي، فكثيرا ما يتورط المنتخبين المحليين بإختلاس أموال

عمومية، أو تبديدها على مشاريع وهمية بتواطؤ مع مقاولات محلية نتيجة تلقي رشاي، أو تضخيم لفواتير، أو منح امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية¹، كل هذه التصرفات الناتجة عن الفساد المترسخ في ذهنية المنتخبين المحليين ساهم بشكل كبير في تفاقم العجز المالي للجماعات المحلية و ضياع أموال عمومية ضخمة، لو صرفت في مكانها لساهمت بقسط كبير في التنمية المحلية و رفع الغبن عن المواطن المحلي.

هذه الأمثلة توضح أنه لو تم صرف النفقات في أمور جادة، لتمكنت الجماعات المحلية من تجنب ضياع أموال طائلة دون هدف موضوعي و التقليل من عجزها و مديونيتها، و هذا راجع لعدم ضبط هذه الجماعات لميزانياتها.

كما أن الوظيفة الإدارية للجماعات المحلية تشكل كذلك عبء كبير عائق ميزانيات هذه الأخيرة حيث أن مصاريف هذه الأنشطة تعد نفقات إستهلاكية لا يرجى منها أي مردودية سواء على المدى القصير أو المتوسط، فالجانب الإداري يغطي نسبة كبيرة من مجموع النفقات المحلية².

رابعاً: هيمنة نفقات التسيير على ميزانية الجماعات المحلية

لعل الأمر الذي يتجلى لنا من الوهلة الأولى عند دراسة ميزانيات الجماعات المحلية، هو سيطرة نفقات التسيير لهذه الجماعات على ميزانياتها، حيث أن كل ما تجنيه هذه الأخيرة من إيرادات تنفقه على النفقات الإجبارية لقسم التسيير و المتمثل أساساً في أجور موظفيها المرتفعة عقب مراجعة الشبكة الاستدلالية للموظفين و مختلف المنح و التعويضات التي أقرتها القوانين الأساسية لمستخدمي الجماعات المحلية، ففي غالب الأحيان نجد أن أجور الموظفين تمثل ما نسبته 50 % من نفقات

¹ بن عياش سمير، مرجع سابق، ص 52.

² دنيدي يحيى، مرجع سابق، ص 152.

التسيير في بعض البلديات¹، و هو أثر سلبا على هذه الجماعات و التي لا تقدر في هذه الحالة أمام شح الموارد المالية لها و إرتفاع نفقات التسيير على مجابهة المهام المنوطة بها، فمن جهة نجد أن مواردها ضعيفة جدا، و من جهة أخرى المهام المنوطة بها كبيرة جدا لا تتوافق أبدا مع ما تجنيه من إيرادات يضاف إليه نفقات التسيير المرتفعة جدا و هو ما زاد الطين بلة، حيث تبقى هذه الأخيرة مكتوفة الأيدي لا تقدر على فعل أي شيء من تنمية محلية و التصدي لإحتياجات المواطنين، فإيراداتها تبقى ضعيفة جدا قد لا تتيح لها حتى تغطية نفقات التسيير المرتفعة خاصة أجور موظفيها.

جدول مقارنة بين إيرادات و نفقات التسيير لبعض بلديات ولاية غليزان

رقم	البلدية	حصيلة الضرائب و الرسوم و عائدات الأملاك لسنة 2014		مصاريف المستخدمين	نفقات التسيير لسنة 2014
		الضرائب و الرسوم	عائدات الأملاك		
01	غليزان	296 696 282,00	51 329 496,00	391 875 963,00	1 193 695 639,00
02	بن داود	24 776 702,20	2 665 996,14	71 935 464,84	178 181 942,88
03	يلل	55 888 183,00	7 616 157,00	81 506 943,00	336 067 126,00
04	عين الرحمة	11 429 228,73	681 416,00	49 653 726,38	130 654 684,34
05	القلعة	4 543 000,83	6 173 574,53	37 519 746,01	172 402 915,14
06	سيدي سعادة	37 677 530,50	1 648 073,80	56 837 716,35	256 326 296,84
07	المطمر	57 718 491,00	2 433 407,00	79 648 550,00	249 251 884,00
08	سيدي خطاب	5 297 928,88	104 687 864,01	61 607 472,86	342 752 417,77
09	س.م. بن عودة	7 635 169,03	1 773 676,00	40 758 824,41	115 017 495,00
10	بلعسل بوزقزة	44 607 442,77	3 363 355,56	50 550 522,13	195 987 396,10
11	وادي ارهيو	118 078 762,00	31 573 993,00	213 538 352,00	632 596 945,00

¹ BOUMOULA Samir, OP.CIT, p 13

50 754 044,10	232 371 269,80	2 181 494,65	6 917 377,28	واريزان	12
36 265 795,09	153 766 835	1 062 362,50	2 356 857,89	لحلاف	13
34 233 118,08	129 294 592,62	419 010,00	2 190 889,32	مرجة سيدي عابد	14
101 333 751,00	394 665 308,00	8 888 487,00	20 856 744,00	عمي موسى	15
34 764 542,91	112 456 854,28	577 500,00	313 416,62	الولجة	16
48 744 533,46	161 056 986,10	1 264 295,00	8 813 543,50	أولاد يعيش	17
37 885 439,76	91 398 018,08	404 900,00	973 451,76	الحاسي	18
91 018 296,00	583 958 984,00	596 172,00	97 474 745,00	زمورة	19
41 317 760,60	226 735 657,17	70 800,00	2 752 109,62	بني درقن	20
41 678 952,41	148 011 863,73	145 600,00	16 681 074,53	دار بن عبد الله	21
53 936 582,00	222 509 905,00	2 390 436,00	32 402 844,00	منداس	22
39 727 176,79	146 699 477,62	685 515,36	14 826 546,22	سيدي لزرق	23
48 918 712,98	152 570 162,48	983 389,55	21 171 919,22	وادي السلام	24
53 242 889,00	366 620 910,00	7 596 096,00	18 696 754,00	س.م.بن علي	25
54 604 202,49	288 804 410,20	3 128 103,29	8 063 667,53	مديونة	26
44 173 196,13	145 495 686,51	1 475 404,48	3 439 205,30	بني زنطيس	27
97 620 356,31	362 054 128,91	3 765 409,54	61 430 982,10	جديوية	28
47 581 439,69	133 556 524,73	1 398 023,75	2 589 665,55	الحمري	29
37 136 412,25	143 837 881,30	473 830,19	1 298 888,45	اولاد سيدي ميهوب	30
83 488 496,54	332 936 082,81	5 098 416,22	35 458 616,61	مازونة	31
35 259 386,99	211 529 078,39	1 085 967,97	8 390 953,69	القطار	32
66 734 140,00	291 612 488,00	428 573,00	23 078 914,00	الحمادنة	33
72 817 037,45	261 186 243,92	357 780,00	18 311 990,58	وادي الجمعة	34

40 829 998,68	127 113 972,53	661 980,00	1 431 686,40	الرمكة	35
29 153 239,40	77 025 429,49	1 126 885,00	2 404 268,90	سوق الحد	36
76 884 513,45	229 571 842,54	2 430 557,19	12 331 655,90	عين طارق	37
49 517 158,13	91 989 441,18	1 269 211,04	744 995,57	حد الشكالة	38
2 585 054 452,67	9 621 764 776,46	263 913 208,77	1.089.752.484,48	المجموع	

المصدر: الحساب الإداري مديرية الإدارة المحلية لولاية غليزان

الفرع الثاني: النقص الفادح للإطارات في تركيبة مستخدمي الجماعات المحلية.

إذا كانت بعض البلديات تتوفر على عامل بشري مهم يأخذ نسبة كبيرة من إيراداتها لتسديد أجورهم كما سبق و تطرقنا إليه، نجد في بعض البلديات نقص فادح في الموظفين و إنعدام شبه كلي للتأطير بها، و حتى البلديات التي لها عامل بشري مهم فإنه يقتصر على أصناف التنفيذ و التطبيق و نقص في صنف التأطير.

أولاً: التباين في تركيبة موظفي الجماعات المحلية

لا يخفى علينا أن معظم بلديات الوطن تعاني نقصا فادحا في الإطارات المسيرة لها، خاصة البلديات النائبة و هو ما أثر سلبا على التسيير الناجع لها، فالبلديات غير قادرة تماما على تغطية العجز الفادح لهذه الإطارات و هذا لغياب الإعتمادات المالية الكافية للتوظيف في هذه المناصب، و شح المناصب المالية الممنوحة لها، خاصة إتجاه الدولة حاليا إلى سياسة التعقل في التوظيف في مجال الوظيفة العمومية نظرا للتشبع الذي يعرفه هذا القطاع، و هذا ما أثر سلبا على الموارد البشرية للجماعات المحلية، بالإضافة إلى ذلك أن معظم مستخدمي الجماعات المحلية ينتمون إلى فئة أعوان التنفيذ و المتمثلين في العمال المهنيين و الحجاب و سائقي السيارات و الحراس و أعوان

النظافة العمومية، في ظل نقص فادح أو غياب شبه كلي للإطارات ذوي الشهادات ، و ذلك بسبب تحبيذ الإطارات العمل في الإدارات المركزية أو لدى الإدارات العمومية غير الممركزة أو القطاع الخاص الذي يستحوذ على نسبة كبيرة من ذوي الشهادات العليا دون منازع و فرارها من مصالح البلديات¹، حيث أن نسب توزيع إطارات الدولة الجزائرية على مختلف الإدارات تبين ضعف التأطير في الجماعات المحلية:

- نسبة التأطير على المستوى الوطني: 12 %.

- نسبة التأطير على مستوى الإدارات المركزية: 17 %.

- نسبة التأطير على مستوى الولايات: 11.85 %.

- نسبة التأطير على مستوى البلديات: 2.06 %.

و لعل أهم أسباب نقص التأطير على مستوى البلديات الجزائرية يرجع إلى ما يلي:

- عدم الإهتمام بالتوظيف الخارجي و الإعتماد على الترقية الداخلية لموظفين لديهم خبرات مهنية و تفتقدون إلى مستوى علمي².

- ضعف الموارد المالية المتاحة لدى الجماعات المحلية، الأمر الذي يعيق عمليات التوظيف.

- سياسة الأجور في الوظيفة العمومية³.

¹ بوشامي نجلاء، مرجع سابق، ص 195.

² عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية: دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان و بلدية منصور، مذكرة ماجستير في اطار مدرسة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2011/2012، ص 91.

³ شباب سهام، مرجع سابق، ص 165.

كما نلاحظ أن النسبة الكبيرة لمستخدمي الجماعات المحلية كما ذكرنا هي لفئة أعوان التنفيذ على حساب فئة الإطارات، و فئة أعوان التحكم حسب الجدول أدناه ما بين سنوات 2000 و 2009 و 2015.

جدول يبين توزيع نسب مستخدمي البلديات

سنة 2015		سنة 2009		سنة 2000		التركيبة
النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	
5.74 %	17930	7.70 %	15493	5.17 %	9546	الإطارات
9.11 %	28435	6.84 %	13747	5.67 %	10469	أعوان التحكم
85.13 %	265644	85.46 %	171873	89.16 %	164619	أعوان التنفيذ
100 %	312009	100 %	201113	100 %	184634	المجموع

جدول من إعداد و تجميع الطالب موقع المديرية العامة للوظيفة العمومية (www.dgfp.dz)

ثانيا: المستوى المحدود لمنتخبي الجماعات المحلية و غياب التكوين

إن المنتخبين المحليين الكثير منهم ذو مستوى تعليمي متوسط إن لم نقل ضعيف، و منهم من لا يعرف القراءة و الكتابة ينتمون في الغالب إلى فئات اجتماعية لا علاقة لها بأمر الإدارة العامة، هذا الأمر ساهم بقسط كبير في تقادم عجز ميزانية الجماعات المحلية لغياب التسيير الناجع لهذه الميزانيات، و تبديد أموال عمومية لكون هؤلاء المنتخبين لا يفقهون شيئا في التسيير الإداري و المالي¹، فلقد أحصت وزارة التربية الوطنية 54 ألف أستاذ و معلم ترشحوا للإنتخابات المحلية 2012²، و هذا راجع إلى قانون الإنتخابات الذي لا يشترط أي مستوى للترشح للإنتخابات المحلية، و بالتالي فقيام أشخاص ليس لهم أي مستوى أو مستوى ابتدائي للإنتخابات المحلية و يفوزون بمقاعد و منهم من يفوز كرئيس المجلس الشعبي البلدي لن يفيد هذه البلدية في شيء لأن فاقد الشيء لا يعطيه و يصبح كهيكل موضوع على

¹ بو شامي نجلاء، مرجع سابق، ص 94.

² بن عياش سمير، مرجع سابق، ص 51.

كرسي لا يدري ما يجري من حوله، و لا ينفذ إلا في الخطابات الشعبوية السوقية التي لا تغني و لا تسمن من جوع، لذلك من الضروري إعادة النظر في نظام الإنتخابات و إشتراط مستوى علمي مقبول للترشح للانتخابات المحلية¹.

كما أن معظم منتخبي و مستخدمي الجماعات المحلية لم يستفيدوا من دورات تكوينية تسمح لهم من الرفع من قدراتهم و خبراتهم المهنية، و تجديد معلوماتهم و تحسينها في مجالات عملهم، الأمر الذي لم يسمح لهؤلاء من إمامهم من طرق التسيير مما أثر على تسيير هذه الجماعات، لذلك و جب على السلطات الوصية و المتمثلة في وزارة الداخلية و الجماعات المحلية الإهتمام بالتكوين لما له من مزايا تعود بالفائدة على مستخدمي الجماعات المحلية في مجال التسيير.

جدول نسبة التكوين في الجماعات المحلية

الجماعات المحلية	لا يتحكمون في النصوص القانونية	انعدام التكوين	أشغال روتينية	غير كفؤ
إطارات الولايات	51 %	67 %	58 %	38 %
إطارات البلديات	46 %	58 %	60 %	37 %

المصدر: بن شعيب نصر الدين & شريف مصطفى، مرجع سابق ص 172.

كما يتبين لنا أن فئة كبيرة من مستخدمي الجماعات المحلية لم يتلقوا أي تكوين طيلة مساهم المهني و ذلك من خلال إحصائيات المركز الوطني للدراسات و التحاليل من أجل التخطيط على مستوى البلديات:

* فئة الإطارات و المسؤولين:

- 82 % لم يتابعوا أي دورات تكوينية.

¹ أبو منصف، مدخل للتنظيم الإداري و المالية العامة، دار المحمدية العامة الجزائر، ص 24.

- 18 % تابعوا دورات تكوينية في التسيير المالي، تسيير الموارد البشرية، الحالة المدنية، الأرشيف و العمران.

* بالنسبة للموظفين الآخرين (أعوان التحكم و التنفيذ):

- 90 % لم يتابعوا أي دورات تكوينية.

- 10 % استفادوا من دورات تكوينية في الإعلام الآلي، الأرشيف، المنازعات، العمران¹.

ثالثا: عزوف الطبقة المثقفة و المؤطرة عن الترشح للمجالس المحلية

مما لا شك فيه أن معظم الأشخاص ذوي الشهادات العليا والمثقفين لا يترشحون للمجالس الشعبية المحلية، و هذا لعدة أسباب أهمها تعفن المحيط السياسي في البلاد، حيث في السنوات الأخيرة فقد المواطن المحلي الثقة في هؤلاء المنتخبين جراء تصرفاتهم غير المحسوبة فأتثناء الحملات الانتخابية تجد هؤلاء المترشحين في إتصال دائم مع المواطن و يلتقون بهم يوميا، و يستفسرون عن إنشغالاتهم اليومية و يقدمون الوعود لكل هذه المشاكل بمجرد إنتخابهم و فوزهم بمقاعد في هذه المجالس، و كأنهم يقدرون على حل كل المشاكل حتى تلك التي لها بعد وطني، و لكن بمجرد فوزهم بهذه المقاعد لا يراهم الشعب بتاتا و إن التقى بهم يتصلون من وعودهم و كأنهم ليسوا أولئك الأشخاص الذين كانوا يتحدثون أثناء الحملة الانتخابية، هذه التصرفات جعلت المواطن المحلي يصب غضبه على هؤلاء المترشحين، و في بعض الأحيان يتعرضون للسب و الشتم، هذا المحيط لا يساعد البتة الطبقة المثقفة و ذات الشهادات العليا للترشح لهذه المجالس الشعبية، و هو ما أتاح الفرصة لمن هم دون المستوى من الترشح لهذه المجالس الأمر الذي أثر سلبا على المستوى العلمي و الثقافي لهذه المجالس الشعبية المحلية.

¹ عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص 92.

بالإضافة إلى ذلك، غياب الضمانات المعطاة لأعضاء هذه المجالس في حال إنتخابهم فرغم نص الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006¹ المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، في المادة 138 على أن الموظف المنتدب الذي انتهت مدة عهده النيابة يعاد إلى منصبه الأصلي و لو كان زائداً على العدد، لم تعالج هذه المادة مصير المناصب العليا التي كان يشغلها المنتدبون، حيث أن العضو المنتدب الذي كان يشغل منصب عالي في إدارته الأصلية، تنتهي مهامه في هذا المنصب بمجرد بداية عهده النيابة و يمكن لإدارته الأصلية أن تعين موظف آخر فيه، و عند عودة الموظف المنتدب قد لا يجد المنصب العالي الذي كان يشغله شاغرا، الأمر الذي يؤثر سلبا على مساره المهني و راتبه الذي كان يتقاضاه قبل إنتخابه.

من جهة أخرى فإن أصحاب المهن الحرة كالمحامين و الأطباء ليس لديهم أي ضمانات كذلك، فهؤلاء الأشخاص يعتبر الزبائن رأس مالهم، فعند إنتخابهم لعهد نيابية قد لا يقدرّون التوفيق بين عملهم و عهدتهم النيابة مما يجعلهم يفقدون الكثير من الزبائن لحضورهم الدورات الملزمين بها، و لهذا يفضلون التخلي عن المشاركة في هذه المجالس خوفا من فقدان زبائنهم².

في الأخير يجب أن ننوه بان هناك طبقات مثقفة و على قدر كبير من التأهيل العلمي دخلوا هذه المعارك الإنتخابية لخدمة للوطن و ولاياتهم و بلدياتهم، و قدموا الكثير على المستوى المحلي طيلة عهدتهم الإنتخابية، فمنهم الدكاترة و الأساتذة الجامعيين و الأطباء، و هو الأمر الذي يساعد على رفع كفاءة التسيير على المستوى المحلي، و هم مشكورين على ذلك.

¹ ج.ر.ج.ج، رقم 46 لسنة 2006.
² بوشامي نجلاء، مرجع سابق، ص 94.

المبحث الثاني: آليات إصلاح نظام تمويل الجماعات المحلية

إن كل الأسباب التي سبق ذكرها و التي يعاني منها نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، و التي جعلها تعاني من عجز دائم وكبير الأمر الذي أثر عليها و جعلها غير قادرة تماما للتصدي للمهام و الإختصاصات الموكلة إليها، لابد من محاولة طرح بعض الحلول للقضاء على هذا العجز أو التقليل منه كخطوة أولى، و لن يكون ذلك إلا من خلال معالجة الإختلالات التي تعاني منها الجباية المحلية أو النظام الجبائي الجزائري ككل، و إعادة الاعتبار للأموال التي تحوز عليها الجماعات المحلية، و إعادة النظر في طرق تسيير هذه الجماعات، و ضمان أساليب حديثة لتسييرها و تفعيل آليات الحكم الرشيد المحلي للنهوض بهذه الجماعات و دفع عجلة التنمية المحلية كمطلب أساسي و محوري في نشاطها و تطلعات المواطن المحلي.

المطلب الأول: معالجة النظام الجبائي و إصلاحه

إن إصلاح النظام الجبائي له أهمية كبيرة، و يعتبر محل دراسة للكثير من الباحثين و الخبراء على إعتبار أن النظام الجبائي له دور كبير في مالية الدولة و إقتصادها، لذلك كان لابد من إيجاد السبل الكفيلة لإعطاء هذا النظام الجبائي مردودية أكثر و السعي للحصول على أكبر قدر ممكن الحصيلة الضريبية للدولة و الجماعات المحلية¹ من خلال إيجاد ميكانزميات كفيلة للوصول إلى هذه الأهداف.

¹ SMATI Abdelbaki, nature du developpement local et role des collectivités locales dans son financement, Recherches économiques et managériale, N° 5 JUIN 2008, p 91.

و سوف نتطرق في هذا المطلب إلى دراسة أهم الحلول المقترحة لمعالجة الاختلالات الموجودة في المنظومة الجبائية المحلية لتعزيز قدرات الجماعات المحلية و زيادة مردودية الجباية المحلية من أجل توفير موارد مهمة لهذه الجماعات تساعد على أداء المهام المنوطة بها محليا خاصة في مجال التنمية المحلية.

الفرع الأول: إعادة النظر في النظام الجبائي المحلي

إن الجماعات المحلية في الجزائر تختلف من منطقة إلى أخرى، حسب موقعها الجغرافي خاصة البلديات، و بالتالي فإن المنظومة الجبائية المحلية المطبقة على جميع البلديات لا تعطي نفس المردودية لكل هذه البلديات، فالبلديات المتواجدة في الشمال أين تكون الكثافة السكانية مرتفعة تكون فيها الجباية المحلية مرتفعة مقارنة مع البلديات الموجودة في الهضاب العليا أو الجنوب، هذا من جهة و من جهة أخرى فإن البلديات الحضرية أين يتركز النشاط الصناعي و التجاري تكون فيها الجباية المحلية مرتفعة مقارنة مع البلديات الريفية النائية التي تقتصر إلى مثل هذه النشاطات و بالتالي لا تكون فيها أي مردودية للجباية المحلية المرتكزة أساسا على الرسوم و الضرائب على النشاطات التجارية و الاقتصادية.

على هذا الأساس كان لزاما على إعادة التفكير في نظام الجباية المحلية يخدم الجماعات المحلية على قدر متساو للقضاء على عجز الجماعات المحلية و خاصة البلديات من خلال النقاط التالية:

أولا: ضرورة مراجعة بعض الضرائب و الرسوم

إن معظم الرسوم و الضرائب إستأثرت بها الدولة لنفسها على حساب الجماعات المحلية، خاصة الضرائب و الرسوم ذات المردودية الكبيرة، و إن كانت تتشارك معها في بعض الرسوم و الضرائب فإما أنها ليست ذات مردودية كبيرة، أو أن تكون حصة الجماعات المحلية قليلة جدا، أما الرسوم و

الضرائب المحصلة كليا لفائدة البلديات فإنها ذات مردودية ضعيفة، و لذلك كان يجب أن تتخلى الدولة عن بعض الرسوم و الضرائب كليا لصالح الجماعات المحلية، أو تعطيها نسب أكبر مما تتحصل عليه حاليا¹.

1- إعادة النظر في بعض الرسوم و الضرائب:

هناك بعض الرسوم و الضرائب يجب إعادة النظر فيها كالرسم على القيمة المضافة، حيث تخصص نسبة 10% من هذا الرسم لصالح البلديات و 10% تعود لصالح صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية، أما فيما يخص حصيلة هذا الرسم على الإستيراد فتعود نسبة 15% لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و 85% لصالح الدولة، حيث أقصى المشرع الجماعات المحلية من الإستفادة من هذا الرسم عند الاستيراد، و ذلك بسبب أن إستحقاق الرسم كان على أساس الاستيراد كانت تتميز به البلديات التي تقع بها الميناءات و المطارات دون غيرها من البلديات و قد تتعدى أنشطتها إلى بلديات أخرى.

إلا أن هذا التميز بقي يتصف به هذا الرسم، على إعتبار ان الشركات و المؤسسات التي يوجد مقرها القيادي في مدينة من المدن الكبرى هي التي تستفيد منه دون البلديات الأخرى التي يوجد بها مقرات الأنشطة².

¹ عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجيستر في القانون العام، كلية الحقوق جامعة قسنطينة 1، السنة الجامعية 2012/2013، ص 54.

² بن شعيب نصر الدين، مرجع سابق، ص 282.

و عليه كان على المشرع الجزائري أن يعيد النظر في هذا الرسم، من إعادة تقسيم حصيلته و إعطاء البلديات حصة أكبر، و أن تستفيد منه جميع البلديات مقر الأنشطة الاقتصادية لهذه الشركات و ليس مقراتها الإدارية فقط.

2- ضرورة تخلي الدولة عن بعض الرسوم و الضرائب:

إن استئثار الدولة لنفسها لمعظم الرسوم و الضرائب خاصة ذات المردودية العالية، أو تشاركها مع الجماعات المحلية بنسب متفاوتة اثر سلبيا على ميزانية الجماعات المحلية خاصة مع الكم الهائل للمهام المنوطة بهذه الجماعات، لذلك كان و لابد أن تتخلى الدولة عن جزء من هذه الرسوم و الضرائب لصالح الجماعات المحلية حتى تكون قادرة على النهوض بالتنمية المحلية و مجابهة النفقات المتسارعة و التي أملت عليها المهام التي أوكلت لها من مشاريع و إستثمارات محلية، و حتى لا تكون الدولة مجبرة على تقديم إعانات للجماعات عاجزة بتخصيص مبالغ ضخمة تقتطع من ميزانية الدولة، فكان من الأحسن أن تكون لهذه الجماعات قدر كاف من الضرائب و الرسوم المخصصة لها كلية تساعد على القيام بمهامها على أحسن وجه خير لها من أن تكون عاجزة و تنتظر مساعدة و إعانة الدولة، و حتى هذه الإعانات و إن قدمت لهذه الجماعات فإنها تكون مقيدة و مخصصة تنتفي معها أي صلاحية للجماعات المحلية لصرفها و إستغلالها حسب إحتياجاتها الخاصة و هذا له تأثير مباشر على إستقلالية هذه الجماعات في صنع القرار المحلي الذي يتماشى و مطالب المواطن المحلي مما يؤثر سلبا على التنمية المحلية.

و بالتالي فإن الدولة مجبرة حاليا على إعادة النظر في توزيع الرسوم و الضرائب مع الجماعات المحلية، من خلال تخليها عن جزء من هذه الضرائب و الرسوم لصالح الجماعات المحلية و التفريق ما بين

الضرائب و الرسوم المحلية و الضرائب و الرسوم الوطنية حتى نصل إلى الإستقلالية الجبائية و منه إلى إستقلالية مالية كلية، و موازاة مع ذلك تفعيل عنصر الرقابة الدقيقة على آليات صرف هذه الأموال حتى لا تكون عرضة لتغيير وجهتها و نهبها¹.

ثانياً: إعطاء الجماعات المحلية بعض السلطات في مجال الجباية المحلية

إن إشراك الجماعات المحلية في الجباية ضرورة ملحة حتى تكون هذه الجماعات مسؤولة على توفير موارد ضرورية لميزانيتها، و التقليل نسب العجز المسجل لديها سنوياً، و عدم الإتكال على المساعدات و الإعانات الموجهة إليها من طرف الدولة، و يكون ذلك من خلال النقاط التالية:

1- إعطاء صلاحية تحديد نسب الرسوم و الضرائب للجماعات المحلية:

إن الجماعات المحلية حالياً ليس لها أي دور يذكر في مجال الجباية المحلية و التحصيل الضريبي رغم أنها أول المعنيين بهذه الحصيلة، فهي حالياً تنتظر حصتها من هذه الرسوم و الضرائب فقط، و نحن نعلم جلياً أن فرض الضرائب و الرسوم من إختصاص السلطة التشريعية دون غيرها من السلطات، لكن إعطاء بعض الصلاحيات لهذه الجماعات لا يضر بهذا المبدأ، كأن يكون للمجالس المنتخبة تحديد نسب كل ضريبة و رسم حسب خصوصية كل منها، فترتفع إلى حد محدد مسبقاً من طرف السلطة التشريعية و ينخفض إلى حد محدد مسبقاً هو الآخر، كما هو الحال لرسم رفع القمامات المنزلية. حيث يراعى في تحديد هذه النسب الطابع الجغرافي لهذه البلديات، و الكثافة السكانية، و قيمة النشاط الإقتصادي و التجاري و الخدماتي بهذه البلديات، فترتفع النسب في إقليم معين و تنخفض في إقليم آخر، و هذا سيكون له تأثير مباشر على قيمة الجباية المحلية لكل بلدية¹.

¹ عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 55.

2- إشراك الجماعات المحلية في عملية التحصيل الضريبي:

إن مديريات الضرائب على المستوى المحلي هي المكلفة بعملية التحصيل الضريبي على مستوى كل ولاية، و بالتالي ليس للجماعات المحلية أي دخل في هذه العملية، رغم أنها هي الأولى بتحصيل هذه الضرائب و الرسوم، لكونها المستفيدة من قيمة هذه الضرائب و الرسوم، لذلك فإنه يجب إدراج هذه الجماعات في عملية التحصيل حتى تكون على قدر من المسؤولية في البحث على القدر الأكبر من هذه الموارد، على إعتبار أن على حسب ما تجنيه هذه الجماعات من الرسوم و الضرائب المحلية، على قدر ما يساعدها على تحقيق ميزانية متوازنة، و بالتالي تكون أكثر حرصا على الحصول على هذه الموارد، و ذلك من خلال سعيها لتحصيل هذه الموارد و محاربة كل أشكال التهرب الضريبي من طرف المكلفين بالضريبة، و مراقبة جميع أنواع التصريحات الضريبية حتى لا يكون هناك أي غش من طرف المكلفين و ضياع لأموالها التي هي مسؤولة عنها.

الفرع الثاني: تطوير الإدارة الضريبية

إن تطوير الإدارة الضريبية يتمثل في مجموع الإجراءات التي يجب على المسؤولين على القطاع اتخاذها، و هذا للوصول بالإمكانات المتاحة إلى أكبر قدر من المردودية و تطبيق الأساليب الحديثة في مجال التحصيل الضريبي.

أولا: الوصول إلى إدارة ضريبية فعالة

¹ عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 55.

إن التحول إلى إدارة ضريبية عصرية و فعالة تساير التطورات الحاصلة على المستوى الاقتصادي لا يتأتى إلا من خلال معالجة النقائص التي تعاني منها هذه الإدارة من خلال النقاط التالية:

1- الشفافية في أدوات التسيير: و هي الأدوات الأساسية التي تبرز النتائج الايجابية المحققة، و كيفية الحفاظ عليها، و تشخيص السلبيات، و العمل من أجل القضاء عليها، و تقديم الحلول لمعالجتها، و لا يكون ذلك إلا من خلال وضع مخطط عمل محدد زمنيا لكل المصالح، بما تتوفر عليه من إمكانيات، يكون مطابقا لأهداف التطوير، بمشاركة جميع الإطارات و الأعوان مما يخلق روح المجموعة و المشاركة الفعالة، و المساءلة الإيجابية، و التدرج في بلوغ الأهداف، و ينتج عن ذلك تحكم أكثر في الوعاء الجنائي من خلال الإطلاع الشامل على كل الإمكانيات و الضريبية كإحصاء النشاطات، و تحديد أهم الأنشطة ذات المردود الجبائي، و حصر مجالات و منابع الغش و التهرب الضريبي. كما يجب كذلك النهوض بالخدمة العمومية على مستوى الإدارة الضريبية، و ذلك من خلال القضاء على كل أشكال الرشوة و الفساد المالي و المحاباة، و إتخاذ إجراءات ردية ضد كل من قام بتلقي رشاوى من طرف المكلفين بالضريبة قصد الحصول على إمتيازات غير قانونية، أو إختلاس أموال عمومية، على إعتبار أن الموظف العمومي رمز للحكم الراشد، يرفض الرشوة و يقوم بواجبه رغم كل الظروف.

2- تقليل كلفة التحصيل: إن كلفة التحصيل وسيلة فعالة لقياس أداء الإدارة الضريبية، حيث يجب أن يكون تحصيل الضريبة بأقل تكلفة ممكنة حتى لا تكون هذه الضريبة بدون جدوى إذا ارتفعت تكلفة تحصيلها أو كانت مساوية لها، لذلك كان لزاما على الإدارة الضريبية تخفيض قدر المستطاع تكلفة تحصيل الضرائب و المقدرة بـ 3.78 دينار جزائري لتحصيل 100 دينار جزائري، حيث أن المتوسط

العالمي 1.5 دج إلى 2.5 دج، و تم قياس هذه التكلفة للمديريات الجهوية للوطن فكانت النتائج كالتالي¹:

- الجزائر العاصمة: 0.58 دج لكل 100 دج.
- وهران: 2.41 دج لكل 100 دج.
- البليدة: 3.46 دج لكل 100 دج.
- بشار: 12.26 دج لكل 100 دج.
- قسنطينة: 2.32 دج لكل 100 دج.
- عنابة: 2.78 دج لكل 100 دج.
- سطيف: 2.96 دج لكل 100 دج.
- ورقلة: 3.09 دج لكل 100 دج.
- الشلف: 4.84 دج لكل 100 دج.

ثانيا: تطوير الموارد البشرية للإدارة الضريبية

إن موظفي الإدارة الضريبية هم من يمثلونها في تحصيل هذه الضرائب و الرسوم، لهذا يجب أن يكون هؤلاء الموظفين أكفاء و على مستوى من العلم بالتشريع الضريبي، و لا يكون ذلك إلا من خلال توظيف إطارات متخصصة في المجال الضريبي و المحاسبي، و تحسين مستواهم دوريا و عقد ندوات و ملتقيات لفائدتهم من أجل الإطلاع على المستجدات و التعديلات في القوانين الجبائية، خاصة و أن موظفي الإدارة الضريبية دون المستوى الجامعي يمثلون ما نسبته 71% من مجموع موظفيها، و هذا ما

¹ العياشي عجلان، ترشيد النظام الجبائي الجزائري في مجال الوعاء و التحصيل- حالة ولاية المسيلة-، مذكرة ماجيستر في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006/2005، ص

يؤثر سلبيا على أداء الإدارة الضريبية لذلك وجب تطوير قدرات هؤلاء الموظفين للرفع من مستواهم و الإلمام بكل صغيرة و كبيرة في كيفية تحصيل الضرائب و حساب الوعاء الضريبي و الدراسة الجيدة للتصريحات الضريبية.

فالتكوين لهؤلاء الموظفين في المجالات التي لها علاقة في عملهم اليومي كالمحاسبة التجارية و التحليلية و مراقبة التسيير و الإجراءات الجبائية و دراسة الطعون الجبائية و القضائية، يتيح لهم الإلمام بمجال الضريبة و يكونون حريصين على التحصيل الجدي للضريبة حتى لا تكون هناك أي ضياع لأموال الضريبة أو أي تهرب أو غش ضريبي.

كما أن تطوير الموارد البشرية للإدارة الضريبية لا يكون إلا من خلال التكفل الجيد بالموظفين من خلال منحهم مرتبات و تعويضات تجعلهم في غنى عن المساومات التي يتلقونها من طرف المكلفين بالضريبة ولا يقعون فريسة سهلة للرشاوى و الفساد المالي، حيث أن الراتب الجيد يحفظ ماء وجه الموظف¹.

الفرع الثالث: مكافحة التهرب و الغش الضريبي

يعتبر الغش و التهرب الضريبي من الأسباب التي أدت إلى تدهور الجباية المحلية، كما هو الحال بالنسبة لجباية الدولة ككل، لما له من آثار سلبية على الاقتصاد الوطني، حيث أن هذه الظاهرة إستفحلت و تزايدت بشكل مخيف، الأمر الذي يستلزم على الدولة ان تضع حدا لها ومحاربتها بكل الطرق الممكنة.

¹ ناصر مراد، الإصلاحات الضريبية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 2 / 2003، ص 30.

إن الغش و التهرب الضريبي يؤثر على موارد الميزانية و يجعل من التقديرات خاطئة، و هذا يفرض على الفاعلين في هذا المجال، من مصالح الضرائب و الجماعات المحلية، تنسيق الجهود من أجل مكافحة هذه الظاهرة، بالإضافة إلى تحسين أدوات التحصيل الضريبي.

إن مكافحة هذه الظاهرة لا يكون إلا بمعالجة عدة نقاط، منها ما يخص التشريع الضريبي، و منها ما يخص الإدارة الضريبية، و منها ما يخص المكلف بالضريبة.

أولاً: التشريع الضريبي

حتى تستطيع السلطات المعنية من وضع حد لظاهرة الغش و التهرب الضريبي أو التقليل منها، و جب مراجعة التشريع الضريبي و النصوص القانونية المتعلقة بالضريبة، و ذلك بتبسيطها قدر المستطاع و تقادي الغموض و التعقيد، حتى لا يترك ثغرات أمام المتحايلين، حيث أن بساطة النصوص القانونية يولد لدى المكلف بالضريبة قبول و رضا منه¹، و ذلك لعلمه مسبقاً بالضرائب المفروضة عليه و النشاطات التي تستوجب دفع هذه الضرائب، أي معرفة المادة الخاضعة للضريبة، و نسبة التأسيس، بالإضافة إلى علمه مسبقاً بنظام العقوبات التي قد تلحق به إذا أقدم على أعمال تعتبر من قبيل الغش و التهرب الضريبي، من هذا المنطلق يجب على العقوبات تكون ردعية لمحاربة هذه الظاهرة، هذا من جهة و من جهة أخرى يجب أن تكون في نفس الوقت مناسبة، فعلى المشرع التشدد في العقوبات في الضرائب ذات المردودية العالية و التصاعدية بحيث تكون المواد الخاضعة لهذه

¹ ناصر مراد، مرجع سابق، ص 30.

الضرائب هي التي تكون محلا للغش و التهرب الضريبي، عكس الضرائب ذات النسب الضعيفة و التي تكون مردوديتها ضعيفة، بالتالي تكون العقوبات المقررة بشأنها عقوبات غير مشددة¹.

ثانيا: على مستوى الإدارة الضريبية:

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

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

2- تبادل المعلومات: حتى يكون بمقدور الإدارة الجبائية التحكم أكثر بالأسس الضريبية، فلا بد عليها من التنسيق مع مختلف القطاعات ذات الصلة بالنشاط الضريبي و تبادل المعلومات فيما بينها، كإدارة الجمارك، البنوك، الغرف التجارية و غيرها، فمن خلال الإصلاحات المنتهجة في الجزائر، تكونت فرق رقابة مختلفة تجمع بين أعوان المصالح الجبائية و مصالح التجارة و الجمارك الجزائرية، للتنسيق فيما بينها و تبادل المعلومات مما أثر إيجابا على عمل الإدارة الجبائية، و تكمن هذه التبادلات سواء فيما

¹ يدو لويزة و قاري حياة، الغش الضريبي و البيات مكافحته، مذكرة متطلبات شهادة ليسانس في العلوم الاقتصادية، معهد العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، المركز الجامعي محند اولحاج البويرة، السنة الجامعية 2010-2011، ص 54.

يخص قيمة السلع المستوردة من الخارج أو قيمة السلع التي تباع في المزاد العلني، مما ساهم في التحكم في فرض الضريبة على الأشخاص الخاضعين لها.

3- تفعيل عنصر الرقابة و التحقيق: و تتمثل في قيام الأعوان المحققون بتحقيقات دورية لدى التجار و مراقبة الوثائق الإدارية كدفتر اليومية و دفتر الجرد و دفتر البنك و دفتر الأجور، و مدى تطابقها مع القوانين و هذا لمعرفة قيمة مداخيل و أرباح المكلفين بالضريبة و التحقق اذا كانوا فعلا في وضعية قانونية إتجاه الإدارة الجبائية أو متهربون من الضريبة¹.

ثالثا: توعية المكلف بالضريبة

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

إن الوعي الضريبي يتعلق بدرجة إقتناع المكلف بالضريبة بطبيعة الضريبة التضامنية، و دورها في تحقيق التنمية الإقتصادية و العدالة الإجتماعية، و أن ما يقوم به سيعود عليه بالفائدة في عدة مجالات كالتمنية المحلية و تحسين الخدمة العمومية، و أن يعلم أيضا أن ما يقوم به من غش و تهرب ضريبي

¹ داودي محمد، الإدارة الجبائية و التهرب الضريبي في الجزائر، مذكرة شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2005-2006، صص 192 و 193.

سيعود بالضرر على الخزينة العمومية للدولة مما يؤثر على النشاط الاقتصادي لها مما قد يؤثر على نشاطه أيضا بإعتباره فردا من المجتمع.

لذلك وجب تضافر الجهود للتقليل من ظاهرة الغش و التهرب الضريبي، سواء من الإدارة الضريبية من خلال التوعية و التحسيس بمختلف وسائل الإعلام، بما فيها المدارس و الجامعات من أجل توعية الأجيال الصاعدة بمزايا الضريبة و مساهمتها في ميزانية الدولة و ميزانية الجماعات المحلية الأمر الذي يعود بالفائدة على جميع المواطنين خاصة في مجال التنمية المحلية¹.

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

في المقابل، فإن السلطات المحلية مطالبة بتنفيذ وعودها التنموية، حتى يشعر المواطن بالتغيير الناتج عن مساهمته في زيادة موارد الميزانية عن طريقة دفعه للضرائب المستحقة².

الفرع الرابع: تجميع البلديات

¹ داودي محمد، مرجع سابق، ص 190.

² دوبابي نضيرة، مرجع سابق، ص 122.

كما أشرنا في المبحث السابق أن من مخلفات التقسيم الإداري لسنة 1984، 1541 بلدية معظمها بلديات عاجزة لا تحوز أي نشاط تجاري أو صناعي بصفتها بلديات ريفية أو بالأحرى تجمعات سكنية تمتهن الفلاحة تم ترقيتها إلى بلديات، كون هذا التقسيم الإداري لم يبنى على دراسات تقنية مستفيضة، و إنما كان بموجب قرارات ارتجالية لم يحسب لها عواقبها، حيث كان الهدف أو الذريعة الوحيدة لهذا لتقسيم تقريب الإدارة من المواطن، لكن السلطات المركزية آنذاك سارت عكس المنطق، ففي الوقت الذي كانت تسعى فيه معظم الدول إلى تقليص عدد البلديات أقدمت الجزائر على خطوة غير مدروسة، فمثلا في ألمانيا التي يزيد عدد سكانها عن 60 مليون نسمة لا تحوي سوى 800 بلدية في حين أن الجزائر عدد سكانها ما يقارب 40 مليون نسمة توجد بها 1541 بلدية، في الوقت الذي كان بإمكان السلطات المركزية تفادي هذا التقسيم و قيامها بخطوات أخرى¹.

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

كما قلنا إن معظم البلديات ليس لها مداخيل كبيرة سواء عائدات أملاكها أو في الجباية المحلية و بالتالي لا يوجب أي داعي لبقائها، فعملها اليومي يبقى منحصر في تقديم الخدمات الإدارية للمواطنين

¹ بن شعيب نصر الدين، مرجع سابق، ص 262.

فقط، و بالتالي لا بد في التفكير في حل بديل للتخلص من هذه البلديات و ذلك القيام بتجميعها و إستبدالها بملحقات إدارية تعنى بتقديم الخدمات الإدارية للمواطنين فقط.

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

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

إذا إن فتح الملحقات الإدارية، بقدر ما هو فعال بقدر ما يوفر مبالغ مالية ضخمة كما سبق و تطرقنا، و هذا ما يعيدنا إلى ما سبق و ذكرنا أن التقسيم الإداري لسنة 1984 لم يكن مدروسا تعيش نتائجه السلبية العديد من البلديات حاليا، و هو ما تطرق له الأستاذ محمد أمين بوسماح في كتابه المرفق العام في الجزائر و أورده المركز الوطني للدراسات و التحاليل من أجل التخطيط في دراساته (فبراير 1997)، و الذي إعتبر أن التقسيم الإداري لسنة 1984 إجراء خطأ، تعيش نتائجه السلبية العديد من البلديات.

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

" أن التحليل المعمق يبرز أن البلديات العاجزة هي أساسا البلديات الريفية، و هي بلديات ذات الأنشطة الاقتصادية الضعيفة، و القدرة الجبائية شبه المعدومة"¹.

و في الأخير نستعرض بعض تجارب الدول التي أقدمت على تقليص عدد بلدياتها، و هذا للتقليل من النفقات الموجهة لها و تجميعها².

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

المطلب الثاني: العمل على رفع كفاءة التسيير

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

الفرع الأول: تحسين كفاءة الموظفين

لقد سبق و تطرقنا في المبحث الأول إلى تدني مستوى موظفي الجماعات المحلية بل يوجد هنالك بلديات ليس لديها أي موظف يحمل شهادة جامعية مما يؤثر سلبا على سير مصالح هذه

¹ بن شعيب نصر الدين، مرجع سابق، ص 264.

² بن شعيب نصر الدين & شريف مصطفى، مرجع سابق، ص 173. رر

الجماعات، لذلك كان لزاما على الدولة من خلال وزارة الداخلية و الجماعات المحلية السهر على تحسين مستوى هؤلاء الموظفين¹، و ذلك من خلال برمجة دورات تكوينية دورية و مستمرة، لكون هذا الموظف هو الحجر الأساس في تسيير هذه الجماعات فتارة نجده متخذ القرار، و تارة أخرى نجده منفذ القرار، و من هذا المنطلق الموظف هو المحور الذي تدور عليه مختلف القرارات، و هو أداة تجسيد لكل المشاريع، و بالتالي لا بد له من تكوين دوري حتى يكون على قدر المسؤولية سواء كان متخذا للقرار فيكون بذلك على دراية كافية بأهداف القرار و نتائجه و مدى تقبله من المواطنين، كما قد يكون هذا الموظف منفذا للقرار المحلي لذلك يجب أن يكون على حدود مسؤولياته، و حدود طاعته لمسؤوليه في حالة تعسفهم في استعمال السلطة، و كفاءات و آليات تنفيذ و تجسيد القرار على أرض الواقع.

كما لا ننسى المنتخبين المحليين فيجب كذلك العمل على حمايتهم من الإغراءات و المخاطر المرتبطة بهمهم، و تحسين مستواهم من خلال دورات تكوينية دورية و مستمرة خاصة إذا علمنا أن هناك بعض المنتخبين بما فيهم رؤساء البلديات مستواهم التعليمي ضعيف جدا ، كما يجب السهر على التسيير الناجع و المنصف لمسارهم المهني و تحسين أجورهم²، كما يجب كذلك إعادة النظر في شروط الترشح للإنتخابات المحلية من أجل تحديد مستوى معين للترشح لهذه الإنتخابات، حتى نرفع مستوى التسيير على مستوى الجماعات المحلية كما يشترط إلى ذلك التخصص في هذه الشهادات فليس كل حامل لشهادة أهلا للتسيير، لأن هؤلاء المنتخبين مسؤولين عن صرف أموال هذه الجماعات لذلك و جب أن يكونوا ملمين بالقوانين و المحاسبة العمومية، كما لا بد من إنشاء معهد لتكوين المنتخبين المحليين حتى تضمن الدولة التسيير العقلاني لهذه الجماعات خاصة في الجانب المالي لمجابهة الوضع الراهن الذي

¹ ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص 13.

² بن عياش سمير، مرجع سابق، ص 58.

يبقى سيئا على جميع الجوانب لإفتقار المسيرين في اغلب الحالات على تكوين جامعي يجعلهم ملمين بأصول التسيير¹.

الفرع الثاني: تامين أملاك الجماعات المحلية

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

أولا: تحسين مداخل الممتلكات

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

¹ دنيدي يحيى، مرجع سابق، ص 155.

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

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

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

ثانيا: نواتج الإستغلال

يجب على البلديات إعطاء أهمية أكبر لهذا الموضوع، حيث يلاحظ أن معظم بلديات الوطن تهمل أو تجهل الإتاوات المنصوص عليها في التنظيم، و لذلك فإنه على البلديات السعي جديا للحصول على هذه الإتاوات كحقوق الطريق، نواتج المحاشر، أعباء التطهير....الخ.

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

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

(أ) نواتج الإستغلال و الأملاك:

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

في هذا الاطار، يجب على الجماعات المحلية القيام بـ:

- ضبط أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال السكني بالاعتماد على مؤشرات دواوين الترقية و التسيير العقاري و ذلك بالتقيد بأحكام القرار المؤرخ في 27 يناير 1998 المحدد لعناصر حساب القيمة

الإيجارية المرجعية لإيجار المساكن التابعة لأمالك دواوين الترقية و التسيير العقاري و الموضوعة للاستغلال إبتداء من أول يناير سنة 1998.

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

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

- توثيق عقود الإيجار و تحديد حقوق و واجبات كل طرف، و تسوية الساكنين غير الشرعيين بعقود إيجار منتظمة و قانونية للسماح للبلديات بتطبيق الأحكام المتعلقة بالفسخ خاصة في حالة الإيجار من الباطن و في حالة عدم دفع المستحقات و كذا تطبيق و تنفيذ قرارات العدالة.

- تفضيل مبدأ المزايدة لمنح الأملاك المنتجة للمداخل خاصة منها الأسواق و المذابح ... الخ.

- تم ملاحظة أن الإتاوات المنصوص عليها في التنظيم المعمول به مهمة أو مجهولة من طرف معظم البلديات (إتاوة استعمال الدمين البلدي العمومي مثل: حقوق الطرقات، الأماكن و التوقف ... الخ) و كذا مستحقات الخدمات المقدمة للغير (نواتج المحاشر، أعباء التطهير ... الخ) و عليه يجب على الجماعات المحلية:

* اعتماد الرخص في شكل إتفاق عند كل استعمال مؤقت للدومين البلدي العمومي (شرف المقاهي،

معروضات المنتجات الغذائية على قارعة الطريق ... الخ)

* إذار الهيئات التي ألحقت أضرارا بالطريق العام أو ملحقاته و لم تباشر بإعادة الطريق إلى حاله من

جراء ما أتلفته الأشغال التي قامت بها، و في حالة الإمتناع يجب على البلديات القيام بإصلاحها و

إعداد سند تحصيل إجباري ضدها.

* وضع تسعيرة عادلة و محينة للخدمات المقدمة لمستعملي المرافق العامة (دور حضانة، الحضائر و المحاشر ... الخ).

ب) النواتج المالية:

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

الفرع الثالث: ترشيد النفقات

يقصد بترشيد النفقات العمومية بأن يتم توجيه النفقات توجيها سليما لتحقيق

أهدافها على أحسن وجه ممكن و الحيلولة دون إساءة استعمالها و تبذيرها في غير أغراض المنفعة العامة، و كان ليون ساري أحد رواد الفكر الاقتصادي يقول أن الإنفاق العام الأمثل هو الأقل مقدارا و افضل الضرائب أكثرها انخفاضا¹.

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

إن نفقات الجماعات المحلية تعرف نموا متسارعا على المستوى المحلي كما سبق التطرق إليه، مما تسبب في عجز دائم على في ميزانيات الجماعات المحلية، و لذلك وجب ترشيد هذه النفقات من أجل التقليل من عجز هذه الميزانيات، مما يتلاءم مع الوسائل المتاحة و الأهداف التي يتم تسطيرها مسبقا،

¹ سمير صلاح الدين حمدي، مرجع سابق، ص 81.

خاصة أن بلادنا تعرف وضعا حرجا جراء السقوط الحر لأسعار البترول و إجراءات التقشف، مما أثر على حجم المساعدات الموجهة للجماعات المحلية، و لا يكون هذا الترشيح إلا من خلال التحلي بالصرامة في إنفاق الأموال العمومية، و التعقل في ترتيب الإختيارات.

إن ترشيح النفقات يستدعي نبذ تصرفات أصبحت راسخة لدى المنتخبين المحليين، و تغيير سلوكيات أصبح متعارف عليها، و لا تخفى على أحد، فوجب التخلص من التبذير المبالغ فيه على تجهيز المكاتب بأغلى الأثاث المكتبي فكل رئيس بلدية يسعى إلى شراء مكاتب فخمة و كراسي باهظة، و كل ذلك من ميزانية البلدية مما يزيد في رفع فاتورة النفقات لأموال ثانوية على حساب التنمية المحلية، و التي يستفيد منها مجموع المواطنين، فكثيرا ما نسمع عن متابعات قضائية ضد منتخبين محليين بسبب فواتير تأثيث مكتبي مبالغ فيها، كما يجب كذلك التقليل من إستهلاك البنزين و الذي يكلف ميزانية البلدية أموالا طائلة، فإستعمال وصلات البنزين أصبح يعرف وضعا كارثيا، فكثيرا ما يتم إستخدام السيارات الإدارية لأغراض شخصية بحثة بميزانية الجماعات المحلية، بالإضافة إلى تبديد أموال عمومية على مشاريع وهمية، أو لا طائلة منها، فمعظم الجماعات المحلية تجدها تقوم بتغيير الأرصفة بصفة دورية و مستمرة، أو إعادة تعبيد طرق بلدية أو ولائية لم تمر فترة طويلة على تعبيدها، فأصبح الشغل الشاغل للجماعات المحلية حاليا هو تغيير الأرصفة، و إعادة تعبيد الطرق، و كأن الشغل الشاغل للمواطن المحلي هو تغيير الأرصفة، و تعبيد الطرق، أو تغيير أعمدة الإنارة العمومية القديمة بأعمدة جديدة مزينة و جذابة بأموال طائلة في حين نجد أحياء كثيرة تعاني من غيابها، الأمر الذي اهدر مبالغ طائلة و ضخمة جدا من ميزانيات الجماعات المحلية، كما أن غياب التخطيط الفعال على المستوى المحلي اهدر الكثير من الأموال العمومية، فكثيرا ما يتم تعبيد طرقا ثم يتم إعادة حفرها إما

لتجديد قنوات المد بالمياه الصالحة للشرب، أو قنوات الصرف الصحي، لذلك وجب التخلي عن هذا التفكير الضيق و التوجه إلى تنمية محلية حقيقية تعود بالفائدة على المواطنين، من خلال خلق مناصب شغل و تفعيل المناخ المحلي في مجالات الفلاحة، التجارة و الصناعة.

أولاً: أهداف ترشيد النفقات العامة

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

- العمل على رفع الكفاءة الإقتصادية عند استعمال الموارد المتاحة لهذه الجماعات، و ذلك من خلال تحقيق أكبر قدر من الأهداف بأقل قدر ممكن من التكاليف.
- العمل على تطوير وسائل الإنتاج الحالية، و تفعيل الرقابة.
- العمل على القضاء على عجز ميزانيات هذه الجماعات أو على الأقل التقليل منه أو خفضه إلى أقل نسبة ممكنة.

- القضاء على التصرفات اللاأخلاقية من إسراف و تبذير الأموال العمومية.
- دفع عجلة التنمية المحلية من خلال إشراك جميع الأطراف الفعالة في هذا المجال من منتخبين محليين و المجتمع المدني¹.

ثانياً: سبل ترشيد النفقات العامة

¹ مناس ليندة، حوكمة الموازنة العامة للدولة و دورها في ترشيد قرارات الإنفاق العام، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة محند اكلي اولحاج البويرة، السنة الجامعية 2012-2013، ص 71.

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

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

و لعل أهم ضوابط ترشيد النفقات هي:

1- وضع دراسة شاملة قبل الإنفاق العام من خلال تحديد أولويات الإنفاق العام حسب القيمة الاقتصادية للخدمات المطلوبة عند المجتمع، و حسب الأهمية النسبية لهذه الخدمات.

2- تجنب النفقات غير المنتجة، أو التي تكون إنتاجيتها ضعيفة، و التركيز على المشاريع التنموية قصد إحداث تنمية اقتصادية حقيقية.

3- التوزيع العادل للنفقات العامة بين مختلف المدن و المناطق حتى يتم الإستفادة من النفقات بشكل عادل و عام.

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

4- يجب أن تكون هناك رقابة فعالة على النفقات من أجل التأكد من صرفها في المجالات المخصصة لها.

6- التخطيط الدقيق للمشاريع حتى لا تكون هناك تعارض بين مختلف المصالح المحلية، و مثال ذلك أن يتم تعبيد طريق ثم بعد ذلك يتم توصيل الغاز و الكهرباء و ما ينجر عنه من إعادة حفر هذه الطريق التي تم تعبيدها¹.

7- التنفيذ: و معناه وضع هذه المشاريع المصادق عليها حيز التنفيذ، حيث يبدأ التنفيذ الفعلي للمشاريع على أرض الواقع.

8- المراقبة و الإعلام: و نعني بهذه المرحلة، المتابعة و المعاينة الفعلية المستمرة و الدورية لعمليات تنفيذ المشاريع، و مدى مطابقتها لما تم الإتفاق عليه مسبقا و إحترام الشروط التقنية و المالية، و أجال تنفيذ هذه المشاريع.

كما تقتضي هذه المرحلة إعلام المجتمع المحلي بأهداف المشروع، قصد تمكينه من مشاركة منتخبه في تنفيذها².

الفرع الرابع: إرساء مبادئ الحكم الراشد على المستوى المحلي

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

أولاً: مفهوم الحكم الراشد

¹ سمير صلاح الدين حمدي، ص 83.

² نضيرة دوالي، مرجع سابق، ص 127 و ما بعدها.

لقد عرف البنك الدولي الحكم الراشد على أنه " الطريقة المثلى التي تتبعها الدولة لإدارة و تسيير مواردها الإقتصادية و الإجتماعية من أجل تحقيق التنمية"¹، كما عرفه تقرير لجنة الحكامة الدولية بأنه الحكم الذي يبنى على المشاركة و التفاعل بين عدة أطراف متدخلين، فهو آلية جديدة لإعادة صياغة العلاقة بين الدولة و الشركاء الفاعلين في مختلف المجالات.

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

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

كما عرفه برنامج الأمم المتحدة للتنمية بأنه التسيير الفعال للأنظمة السياسية، الاقتصادية و الإدارية، و يقوم على الشفافية، المسؤولية، و احترام المشروعية، و مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية².

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

¹ محمد خليفة، مداخلة بعنوان إشكالية التنمية و الحكم الراشد في الجزائر، كلية الحقوق جامعة جيجل، ص 2.

² دوابي نضيرة، مرجع سابق، ص 143.

ثانيا: معايير الحكم الراشد

لإستيعاب مفهوم الحكم الراشد، لابد من توضيح الأسس والمعايير المعتمدة لإرسائه، وهي معايير متعددة تختلف بحسب المؤسسات التي إعتدته، تشمل الدولة ومؤسساتها، الإدارة، المجتمع المدني، القطاع الخاص والمواطنين بصفتهم ناشطين إجتماعيين.

المعايير المعتمدة تتمحور أساسا حول تحفيز النمو الإقتصادي والإنتفاع الإقتصادي وحرية التجارة و الخصصة، والمعايير المعتمدة من طرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:

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

الشرعية وحكم القانون: و معنى ذلك هو مدى قبول المواطنين لمنتخبه الذين يمارسون السلطات الممنوحة لهم في إطار القانون، أي أن القانون هو المرجعية وسيادته على الجميع دون إستثناء، وتعزيز إستقلالية القضاء ووضوح القوانين وشفافيتها وإنسجامها مع التطبيق.

الشفافية: نعني بها وضع المعلومات الضرورية أمام الجميع للإطلاع عليها و التي تهم شؤونه المحلية، كونها تتيح و تسمح بإتخاذ القرارات الصائبة و تزيد من دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة والتخفيف من الفساد وهدر المال العام، كحق المواطن في الإعلام و الإطلاع على محاضر الجلسات¹.

الاستجابة: نعني بها سعي جميع الهيئات المحلية على خدمة الجميع دون إستثناء، و أن تستجيب لمطالبها المشروعة، خاصة الفئات الهشة و المحرومة من خلال توفير شروط العيش الكريم لهذه الفئات.

¹ محمد خليفة، مرجع سابق، ص 3.

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

المحاسبة: تعني محاسبة المسؤولين عن إدارتهم للموارد العامة من طرف المواطنين و الأطراف الأخرى الفاعلة على المستوى المحلي¹.

¹ بومدين طامشة، الحكم الراشد و مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، ص 4.

الخاتمة:

على إعتبار أن الجماعات المحلية تعتبر الحجر الزاوية لتطبيق اللامركزية الإدارية و مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، و ما يستلزم ذلك من توفير كل الإمكانيات اللازمة سواء كانت إدارية أو قانونية أو بشرية أو مالية، لتقوم هذه الجماعات بتقديم الخدمات الأساسية و الضرورية ذات نوعية للمواطن، و تحسين شروط حياته اليومية.

هذه الوظيفة كما قلنا إسلتزم إعطاء الجماعات المحلية نوع من الإستقلالية عن السلطة المركزية الأمر الذي يمكنها من التمتع من سلطات و إختصاصات متميزة عن السلطة المركزية، وهذا للقيام بالمهام المنوطة بها على وجه الخصوص، إلا أن هذه الاختصاصات و المهام تستلزم توفير موارد مالية هامة خاصة بها تخول لها القيام بمهامها بمنأى عن أي عوائق.

هذا هو الجانب النظري لوجود هذه الجماعات المحلية، لكن الواقع يعكس غير ذلك، بحيث أن معظم الجماعات المحلية البلديات خاصة تعاني من عجز كبير و دائم أثر بشكل كبير عن أداء مهامها الأساسية، الأمر الذي أثر بشكل كبير على علاقة المواطن المحلي بهذه الهيئات، كونها الخلية الأولى لإتصال المواطن بالسلطة التي تحكمه، فأصبح يعبر عن تدمره و إشمئزازه من حكومته عبر هذه الجماعات، حيث كثيرا ما تتعرض هذه الهيئات لغلق مقراتها إحتجاجا عن سوء التسيير، و في بعض الأحيان قد يصل الأمر إلى حد تخريبها و حرقها خاصة البلديات.

و بعد التمعن و البحث في هذا الواقع، يظهر للعيان أسبابا خلفت كل هذه المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية في بلادنا، فمنها ما هو راجع إلى هذه الجماعات في حد ذاتها، و منها ما هو راجع إلى المشرع الذي أعاقها عن أداء مهامها على أكمل وجه من خلال الترسانة القانونية التي تحكمها

و تضيق الخناق عليها، و هناك أسبابا راجعة إلى المواطن نفسه، و هناك أسبابا إقتصادية و سياسية خاصة بعد تراجع أسعار البترول، و العشرية السوداء التي مرت بها الجزائر، و التي أدت إلى نزوح سكان الأرياف نحو المدن مما أدى إلى ضغط كبير على البلديات و المدن الحضرية.

إن العجز المالي للبلديات كما قلنا تضافرت فيه جملة من الأسباب، بداية من الأسباب التنظيمية، حيث أن التقسيم الإداري لسنة 1984، و الذي كان تقسيما عشوائيا و لم يكن مدروسا بدقة، و إن كان هدفه الرئيسي هو تقريب الإدارة من المواطن، إلا أن هذا التقسيم كما قلنا لم يكن على أسس صحيحة و علمية، حيث أفرز هذا الأخير عددا كبيرا من البلديات العاجزة و التي ليس لها أي دخل، كون هذه البلديات هي مناطق ريفية تتعدم فيها الحياة التجارية و الإقتصادية، كما أن هذا التقسيم تسبب في تشتيت العائدات الضريبية التي كانت تستفيد منه البلديات قبل التقسيم، بالإضافة ما إستلزم هذا التقسيم من توظيفات جديدة و ما ترتب عنه من صرف مبالغ ضخمة على موظفيها.

إن كان سبب عجز البلديات يكمن في التقسيم الإداري كان يكمن معالجة هذا الأمر من خلال البحث عن صيغة جديدة لتنظيمها من خلال تجميع البلديات الصغيرة و العاجزة مع البلدية الأم و الأكبر و هو ما سارت عليه معظم الدول، لكن الأمر أكبر من ذلك، و يتعداه إلى أمور أكثر من ذلك، و لعل أهمها النظام الضريبي الموحد الذي يطبق على جميع ربوع الوطن، و إن كان هذا النظام الضريبي يقوم أساسا على الأنشطة التجارية و الإقتصادية، كون أن معظم الضرائب و الرسوم ذات المردودية العالية، و التي تستفيد منها الجماعات المحلية تقوم على أساس هذه الأنشطة، و هو ما حرم البلديات الريفية و المناطق الصحراوية من عائدات هذه الضرائب لانعدام هذه الأنشطة على إقليمها، كما ان توزيع هذه الضرائب غير العادل أثر سلبا على موارد الجماعات المحلية، و هذا بسبب هيمنة الدولة على معظم هذه

الضرائب و الرسوم، هذا بالإضافة إلى عدم إشراك الجماعات المحلية في التحصيل الضريبي أو تحديد الوعاء الضريبي و إنحصاره في يد السلطة المركزية فقط أثر سلبا هو الآخر على الموارد المالية لهذه الجماعات.

إن هذه العوامل التي تسببت في العجز المالي للجماعات المحلية، لا يخلي من مسؤولية هذه الأخيرة إلى ما وصلت إليه، حيث لها جزء من المسؤولية في ذلك من خلال الممارسات التي يقوم بها المنتخبون المسؤولون عليها، حيث كثيرا ما يتسبب هؤلاء في ضياع الموارد المالية لهذه الجماعات بقصد أو بغير قصد.

إن المنتخبين المحليين و بسبب عدم درايتهم الكافية بفنون الإدارة و التسيير الناجع يلحقون أذى كبير خاصة بالبلديات كصرف أموال طائلة على مشاريع ليس لها أي جدوى اقتصادية و لا تخدم المواطن لا من قريب أو بعيد، حيث أصبح عرفا لدى الأميار و الجماعات المحلية بصفة عامة تغيير الأرصفة و تغيير أعمدة الإنارة العمومية في كل عهدة في حين نجد أحياء لا تتوفر على إنارة عمومية، ونجد تارة أخرى أحياء ليس بها طرق معبدة تعيش في الأوحال خلال فصل الشتاء.

كما قد يتسبب المنتخبين المحليين في هدر المال العام نتيجة أطماع شخصية كإختلاس الأموال العمومية و المحاباة و الرشاوي و تقديم إمتيازات غير مبررة و غير قانونية، و هذا على حساب المصلحة العامة، حيث أصبحت الجماعات المحلية على رأس القطاعات التي هي طرف في القضايا المعروضة أمام العدالة الجزائرية خاصة البلديات كما سبق الذكر.

هذه الأمور ساهم فيها بقسط كبير النظام الانتخابي الذي تسيير عليه هذه الجماعات، حيث أن كل مسؤول يبقى عهدة إنتخابية واحدة أو اثنتين كأقصى تقدير ليخلفه مسؤول جديد، و هذا لا يخدم

الاستمرارية و الديمومة في سير المشاريع التنموية، بالإضافة إلى عدم اشتراط مستوى تعليمي للترشح لعضوية المجالس الشعبية مما ساهم في وصول نواب ليس لديهم مستوى كافي لإدارة بلدية بحجمها الجغرافي و السكاني.

كل هذه الأسباب السابق ذكرها، و التي تسببت في العجز المالي للجماعات المحلية خاصة البلديات، يجب علينا أن نحاول إيجاد بعض الحلول التي من شأنها ليس القضاء على هذا العجز و إنما التقليل من حدته إن أمكن، إذ بداية يجب إعادة النظر في التقسيم الإداري الحالي من خلال تقليص عدد البلديات و هذا من خلال تجميعها، و القضاء على البلديات التي ليس لها أي نشاط يدر عليها مداخيل، و العمل بالملحقات الإدارية التي تسهر على تقديم الخدمات الإدارية للمواطن في المناطق النائية.

كما يجب كذلك إعادة النظر في النظام الضريبي و تكييفه مع الخصائص الجغرافية لكل جماعة محلية، و إشراك هذه الأخيرة في عملية التحصيل و تحديد الوعاء الضريبي، و التخلي عن جزء من هذه الضرائب لصالح هذه الجماعات حتى تكون بمقدورها مواجهة الكم الهائل من المسؤوليات و المهام الملقاة على عاتقها، بالإضافة إلى مراجعة الضرائب التي من شأنها إعطاء دفعة لميزانية هذه الجماعات.

أما فيما يخص الجماعات في حد ذاتها، فيجب عليها خاصة في هذا الظرف العصيب الذي تمر به الجزائر جراء تدني أسعار البترول، أن لا تعتمد على المساعدات الممنوحة لها من طرف السلطة المركزية، و أن تبحث عن مصادر تمويل جديدة، من خلال تثمين مواردها المتأتية عن أملاكها العقارية و المنقولة و التي توجد حاليا في حالة كارثية جراء الإهمال و اللامبالاة، و إعادة بعث بعض الرسوم

التي تغافلت عليها هذه الجماعات كرسوم الوقوف و إستغلال الأرصفة و رسوم الذبح، و عائدات إيجار أملاكها.

كما يجب كذلك الإهتمام أكثر بالتكوين للمنتخبين المحليين حتى نرفع من قدراتهم في مجال الإدارة و التسيير و الميزانية، و تحسين الأجور و تسيير حياتهم المهنية و حمايتهم من الإغراءات و المساومات التي تجرهم إلى الإنحراف عن مهمتهم النبيلة و الإنصياع للحسابات الضيقة و المصالح الضيقة.

قائمة المراجع

قائمة المراجع باللغة العربية

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، منشأة المعارف الإسكندرية مصر، 2002.
- 2- أبو منصف، مدخل للتنظيم الإداري و المالية العامة، دار المحمدية العامة الجزائر.
- 3- احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة 1986، ديوان المطبوعات الجامعية.
- 4- امر يحيايوي، مساهمة في دراسة المالية العامة النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار همومة للطباعة و النشر و التوزيع الجزائر، طبعة 2005.
- 5- برحمانى محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
- 6- حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 1983.
- 7- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت لبنان، 2010.
- 8- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1999.
- 9- خالد الزعبي، القانون الإداري، مكتبة الثقافة للنشر و التوزيع عمان الأردن، 1998.
- 10- خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية دراسة مقارنة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، إدارة البحوث و الدراسات، الأردن، 1995.

- 11- خالد عبد الحميد فراج، الاتجاهات الحديثة في الإدارة الحديثة، نبع الفكر الإسكندرية مصر، طبعة 1969.
- 12- دراز حامد عبد المجيد، مرسي السيد حجازي، المالية العامة، جامعة بيروت العربية، 2003.
- 13- دنيدي يحيى، المالية العمومية، دار الخلدونية الجزائر، طبعة 2010.
- 14- زينب حسن عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت 1998.
- 15- سرور احمد فتحي، الجرائم الضريبية، القاهرة، 1990.
- 16- سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، منشورات زين الحقوقية، بيروت لبنان، طبعة 2015.
- 17- عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي و التنمية المحلية، الدار الجامعية الإسكندرية مصر، طبعة 2001.
- 18- عبد المنعم فوزي، المالية العامة و السياسة المالية، دار النهضة العربية، لبنان، 1972.
- 19- علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
- 20- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر 2012.
- 21- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر و التوزيع، المحمدية الجزائر 2012.
- 22- محمد الوليد العبادي، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان الأردن 1998.
- 23- محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
- 24- محمد حلمي مراد، مالية الدولة.

- 25- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية مصر، 2012.
- 26- محمد طاقة و هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار الميسرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان الأردن، الطبعة الأولى، 2007.
- 27- محمد عباس محرزى، اقتصاديات الجباية و الضرائب، دار همومة الجزائر 2003.
- 28- محمد عباس محرزى، المدخل إلى الجباية و الضرائب، ITCIS Edition 2010.
- 29- مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986.
- 30- مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان الأردن 2012.
- 31- مكلل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، دار الأصول للطباعة و النشر سيدي لحسن سيدي بلعباس، 2014.
- 32- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر و التوزيع سطيف، الطبعة الرابعة، 2010.
- 33- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان الأردن، 2008.
- 34- يلس شاوش بشير، المالية العامة المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2013.

قائمة الرسائل و الأطروحات

1- إيهاب خضر احمد منصور، العقوبات الضريبية و مدى فاعليتها في مكافحة التهرب من ضريبة الدخل في فلسطين، أطروحة ماجستير في المنازعات الضريبية، كلية النجاح للدراسات العليا، نابلس فلسطين، 2004.

2- بلجيلالي احمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات دراسة تطبيقية لبلديات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية في اطار مدرسة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2010/2009.

3- بن شعيب نصر الدين، إشكالية تمويل البلديات و سبل ترقيتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص مالية عامة، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2002-2001.

4- بن عيسى قدور، التمويل المحلي و استقلالية الجماعات الإقليمية، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة وهران 2، السنة الجامعية 2015/2014.

5- بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 08/90 أداة للديموقراطية المبدأ و التطبيق، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2007/2006.

6- حمادو سليمة، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية و الإعلام جامعة الجزائر 3، السنة الجامعية 2012.

- 7- حنان ميساوي، آليات حماية الأملاك الوطنية، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية.
- 8- خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، السنة الدراسية 2010/2011.
- 9- داودي محمد، الإدارة الجبائية و التهرب الضريبي في الجزائر، مذكرة شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2005-2006.
- 10- سعدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية الحزبية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجبالي الياض، 2006-2007.
- 11- شباب سهام، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية- حالة بلدية معسكر-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية في اطار مدرسة الدكتوراه فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية جامعة أبي بكر بلقايد، السنة الجامعية 2011-2012.
- 12- شويح بن عثمان ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية- دراسة حالة بلدية-، مذكرة ماجستير ،كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010-2011 .
- 13- صالحى سهيلة، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية و الإدارية في الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2008/2009.

14- طورش بتاتة، مكافحة التهرب الضريبي في الجزائر، مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، السنة الجامعية 2011-2012.

15- عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية: دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان و بلدية منصوره، مذكرة ماجستير في اطار مدرسة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2011/2012.

16- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة قسنطينة 1، السنة الجامعية 2012/2013.

17- العياشي عجلان، ترشيد النظام الجبائي الجزائري في مجال الوعاء و التحصيل- حالة ولاية المسيلة-، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2005/2006.

18- غزير محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قصدي مرياح ورقلة، السنة الجامعية 2009/2010.

19- قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية دراسة حالة ثلاث بلديات، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2010/2011.

- 20- لمير عبدالقادر، الضرائب المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و التسيير، جامعة وهران، السنة الجامعية 2013/2014.
- 21- مجاهد بوفلجة، إيرادات الجماعات المحلية و اثر الرقابة الجبائية عليها، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2014-2015.
- 22- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2005.
- 23- مناس ليندة، حوكمة الموازنة العامة للدولة و دورها في ترشيد قرارات الإنفاق العام، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة محند اكلي اولحاج البويرة، السنة الجامعية 2012-2013.
- 24- نضيرة دوبابي، الحكم الراشد المحلي و إشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2009/2010.
- 25- يدو لويزة و قاري حياة، الغش الضريبي و آليات مكافحته، مذكرة متطلبات شهادة ليسانس في العلوم الاقتصادية، معهد العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، المركز الجامعي محند اولحاج البويرة، السنة الجامعية 2010-2011.

26- يوسف نور الدين، الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجيستر، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة امحمد بوقرة بومرداس، السنة الجامعية 2009/2010.

المقالات:

1- برنامج الإصلاح الديموقراطي المحلي، عرض و تحليل لثلاث نظم حكم محلي، وزارة الحكم المحلي فلسطين.

2- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 4.

3- بن شعيب نصر الدين & شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 2012/10.

4- بن عياش سمير، اثر الفواعل المحلية على تنفيذ السياسات العامة في الجزائر في ظل الإصلاحات الجديدة 2012، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 2، 2013.

5- بومدين طامشة، الحكم الراشد و مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان.

6- تقرير لجنة الجماعات العمومية الجهوية و المحلية حول مشروع الفصول المتعلقة بباب السلطة المحلية، المجلس الوطني التأسيسي للجمهورية التونسية، تونس، أكتوبر 2012.

- 7- سعدي الشيخ، التنظيم الإداري المحلي: مفهومه، عناصر قيامه و مبررات تبنيه، المجلة الإلكترونية للدراسات و الأبحاث القانونية.
- 8- شكلاط رحمة، اشكالية التمويل المركزي و استقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، العدد 1/2011.
- 9- شوقي جباري & بسمة عولمي، تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، عدد 2/ جوان 2015.
- 10- عادل بوعمران & كمال دعاس، استقلالية الجماعات المحلية مدلولها معاييرها و بيان مستلزماتها، مجلة المعارف، السنة الخامسة العدد الثامن، جوان 2010.
- 11- عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس.
- 12- عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، أبحاث اقتصادية و إدارية، العدد الثاني، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2007.
- 13- علي السيد الباز، الحكومة الإلكترونية و الإدارة المحلية الإدارة المحلية الإلكترونية العربية، الدليل الإلكتروني للقانون العربي.
- 14- كراجي مصطفى، اثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، العدد 02 سنة 1996.
- 15- لخضر مرغاد، دور الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2005.

16- محمد إبراهيم الشافعي، تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته و مشكلاته و سبل علاجه،

مجلة الشريعة و القانون، كلية القانون -جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 56.

17- محمد خليفة، إشكالية التنمية و الحكم الراشد في الجزائر، كلية الحقوق جامعة جيجل.

18- محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم و الفلسفة و الأهداف)، الملتقى العربي

الأول لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، 18-20 أغسطس 2003.

19- معمر قوادري محمد، تطور مفهوم أملاك الوطنية في القانون الجزائري، الأكاديمية للدراسات

الاجتماعية و الإنسانية، عدد 5 سنة 2011.

20- ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية

الشاملة، قسم العلوم السياسية، جامعة عنابة.

21- ناصر مراد، الإصلاحات الضريبية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 2 / 2003.

22- نظام الإدارة المحلية في مصر واقع و آفاق المستقبل

* الأوامر والقوانين و المراسيم:

1- القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات الجديدة

الرسمية رقم 01 لسنة 2012.

2- الأمر 26-16 المؤرخ في 04 أوت 1963 الجريدة الرسمية رقم 07 لسنة 1962.

3- الأمر 76-85 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976. المتضمن تعديل قانون البلدية الجريدة الرسمية رقم

86 لسنة 1976

4- الأمر 24-67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية الجريدة الرسمية رقم 06 لسنة 1967.

5- الأمر 03-05 المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتضمن تعديل قانون البلدية الجريدة الرسمية رقم 50 لسنة 2005

6- الأمر 16-62 المؤرخ في 09-08-1962 المتضمن إنشاء اللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي و الاجتماعي الجريدة الرسمية رقم 07 لسنة 1962

7- الأمر رقم 222-67 المؤرخ في 19-10-1967 المتضمن انشاء المجالس الولائية الاقتصادية و الاجتماعية، الجريدة الرسمية رقم 89 سنة 1967.

8- الأمر رقم 20-62 المؤرخ في 24-08-1962، المتعلق بحماية و تسيير الأملاك الشاغرة الجريدة الرسمية رقم 12 لسنة 1962

9- الأمر 20-62 المؤرخ في 24 أوت 1962 المتعلق بالأملاك الشاغرة الجريدة الرسمية رقم 12 لسنة 1962.

10- الأمر 03/62 المؤرخ في 23 أكتوبر 1962 المتعلق بتنظيم معاملات البيع و الإيجار الجريدة الرسمية رقم 1 لسنة 1963.

11- الأمر 57/76 المؤرخ في 05 جويلية 1976 المتضمن الميثاق الوطني الجريدة الرسمية رقم 61 لسنة 1976.

12- الأمر 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني الجريدة الرسمية عدد 78 لسنة 1975

13- الأمر رقم 68-24 المؤرخ في 18 يناير 1968 المتضمن القانون البلدي بيان الأسباب، الجريدة الرسمية عدد 6 لسنة 1968

14- الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 2006

15- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية الجريدة الرسمية رقم 12 لسنة 2012

16- القانون 90-08 المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990

17- القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية الجريدة الرسمية رقم 37 لسنة 2011

18- القانون رقم 79-05 المؤرخ في 23 جوان 1979 المتضمن تعديل قانون البلدية الجريدة الرسمية رقم 26 لسنة 1979.

19- القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04 جويلية 1981 المتضمن تعديل قانون البلدية الجريدة الرسمية رقم 27 لسنة 1981.

20- القانون 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتضمن تعديل قانون البلدية الجريدة الرسمية رقم 06 لسنة 1984

21- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن قانون البلدية الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990.

- 22- قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة لسنة 2016.
- 23- القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990
- 24- القانون رقم 16/84 المؤرخ في 30 جوان 1984 المتعلق بالأمولاك الوطنية الجريدة الرسمية عدد 27 لسنة 1984
- 25- القانون رقم 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن قانون التوجيه العقاري الجريدة الرسمية عدد 49 لسنة 1990
- 26- القانون رقم 30/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية الجريدة الرسمية عدد 52 لسنة 1990
- 27- المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 31 ماي 1963 المتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلاد الجريدة الرسمية رقم 35 لسنة 1963
- 28- المرسوم المؤرخ في 22 مارس 1963 الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1962
- 29- المرسوم 82-31 المؤرخ في 23-01-1982، المتضمن تحديد صلاحيات رئيس الدائرة الجريدة الرسمية رقم 4 لسنة 1982
- 30- المرسوم 454/91 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 الذي يحدد شروط إدارة الأملاك العامة و الخاصة التابعة للدولة و تسييرها الجريدة الرسمية عدد 60 لسنة 1991
- 31- المرسوم التنفيذي رقم 136/73 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير و إنجاز المخططات البلدية للتنمية الجريدة الرسمية عدد 67 لسنة 1973.

32- المرسوم التنفيذي رقم 134/73 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتضمن انشاء هيئة مصالح الأموال المشتركة للجماعات المحلية الجريدة الرسمية عدد 67 لسنة 1973.

33- المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المتضمن تسيير و تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية الجريدة الرسمية عدد 45 لسنة 1986.

34- المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره الجريدة الرسمية عدد 19 لسنة 2014.

قائمة المراجع باللغة الفرنسية

1- Nadine Dantonel-cor, Droit des collectivités territoriales, Bréal édition, 2007.

2-Gaudemet (P.M), Précis des finances publiques, Edition Montchrestien, Paris, 1970.

3- Masson (C.R), La notion d'évasion fiscale en droit interne Français, LGJ, Paris, 1990.

المقالات باللغة الفرنسية:

1- DEBBI Ali, Développer la fiscalité communale et améliorer la performance publique locale de la régulation à la stratégie financière de la commune, El-bahith revus, N° 14/2014.

2- SMATI Abdelbaki, nature du développement local et rôle des collectivités locales dans son financement, Recherches économiques et managériale, N° 5 JUIN 2008.

- 3- BOUMOULA Samir, La problématique des finances publiques locales en Algérie; décentralisation réelle ou supposée, revue des sciences économiques et de gestion, N° 8 2008.

الفهرس

<u>الصفحة</u>	<u>العنوان</u>
5-1	مقدمة
6	الفصل التمهيدي: الجماعات المحلية و استقلاليتها المالية
6	المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية
6	المطلب الأول: مفهوم البلدية وآليات تسييرها
7	الفرع الأول: البلدية
7	أولاً: تعريف البلدية
8	ثانياً: مراحل تطور البلدية:
8	أ- الحقبة الاستعمارية:
8	1- البلديات ذات الإختصاص الكامل:
9	2- البلديات الأهلية
9	3- البلديات المختلطة
9	ب- المرحلة الانتقالية (1962-1967):
11	ج- مرحلة إصدار أول قانون للبلدية سنة 1967 (1967-1989):
14	د- المرحلة الإنتقالية:
15	- اختصاصات المجلس البلدي المؤقت
16	هـ- مرحلة قانون البلدية لسنة 1990
16	و- مرحلة قانون البلدية الجديد 10-11:
16	الفرع الثاني: هيئات تسيير البلدية
16	أولاً: المجلس الشعبي البلدي:

- 17 أ- تشكيل المجلس الشعبي البلدي:
- 18 ب- لجان المجلس الشعبي البلدي
- 19 1- اللجان الدائمة
- 9 2- اللجان الخاصة
- 20 ثانيا: الجهاز التنفيذي للبلدية:
- 20 1- تأليف الجهاز التنفيذي
- 20 2- رئيس المجلس الشعبي البلدي
- 21 المطلب الثاني: الولاية و هيئات تسييرها
- 21 الفرع الأول: مفهوم الولاية
- 22 أولا: تعريف الولاية:
- 22 ثانيا: مراحل تطور الولاية
- 23 أ- المرحلة الاستعمارية:
- 23 ب- المرحلة الانتقالية 1962-1969
- 24 ج- مرحلة قانون الولاية الأول لسنة 1969
- 25 1- المجلس الشعبي الولائي
- 25 2- الوالي
- 25 3- المجلس التنفيذي الولائي
- 25 4- الدائرة
- 26 د- مرحلة قانون الولاية لسنة 1990
- 27 ه- مرحلة قانون الولاية الجديد 12-07:
- 27 الفرع الثاني: هيئات تسيير الولاية
- 27 أولا: المجلس الشعبي الولائي:

27	تشكيلته
28	ب: رئيس المجلس الشعبي الولائي
29	ج- لجان المجلس
29	1- اللجان الدائمة
30	2- اللجان المؤقتة
30	ثانيا: الوالي
32	المبحث الثاني: تمويل الجماعات المحلية كأساس لاستقلاليتها
32	المطلب الأول: مفهوم الاستقلالية المالية
33	الفرع الأول: الاستقلالية المالية أساس الاستقلالية المحلية
34	الفرع الثاني: مبررات الاستقلالية المالية
35	الفرع الثالث: عناصر الاستقلالية المالية
36	المطلب الثاني: حدود الاستقلالية المالية للجماعات المحلية
36	الفرع الأول: التمويل المحلي كدعامة للاستقلالية المالية للجماعات المحلية
38	الفرع الثاني: خصائص التمويل المحلي
40	الفرع الثالث: الشروط الواجب توافرها في المورد المالي المحلي:
41	الفصل الأول: تمويل الجماعات المحلية
41	المبحث الأول: الإيرادات المحلية للجماعات المحلية
41	المطلب الأول: الجباية المحلية
42	الفرع الأول: دور الضريبة في التمويل المحلي للجماعات المحلية
44	الفرع الثاني: الهيكل العام للجباية المحلية
45	الفرع الثالث: الجباية المحلية المحلية في الجزائر

- أ- الضرائب المحصلة لفائدة البلديات فقط
- 45
- 1- الرسم العقاري
- 45
- 2- رسم التطهير
- 51
- 3- الرسم الصحي على اللحوم:
- 52
- 4- الرسم الخاص بالإعلانات و الصفائح المهنية
- 54
- 5- رسم الإقامة
- 56
- 6- الرسم الخاص على رخص العقارات:
- 56
- 7- حقوق الحفلات و التكريمات
- 58
- 8- الرسم السنوي على السكن
- 58
- ب- الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية و صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية:
- 61
- 1- الدفع الجزافي
- 61
- 2- الرسم على النشاط المهني
- 61
- ج- الضرائب العائدة لفائدة الدولة و الجماعات المحلية:
- 64
- 1- الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الريع العقاري
- 65
- 2- الضريبة الجرافية الوحيدة
- 66
- 3- قسيمة السيارات:
- 68
- 4- الرسم على القيمة المضافة
- 70
- المطلب الثاني: موارد الأملاك العمومية و الاستغلال
- 75
- الفرع الأول: موارد الأملاك العمومية
- 75
- الفرع الثاني: معايير التمييز بين الأملاك الدولة العامة و الخاصة
- 80

- 81 الفرع الثالث: إيرادات الجماعات المحلية من أملاكها و استغلالها
- 85 **المبحث الثاني: الإيرادات الخارجية لتمويل الجماعات المحلية**
- 85 **المطلب الأول: الإعانات الخارجية الموجهة للجماعات المحلية**
- 86 الفرع الأول: إعانات الدولة الموجهة للجماعات المحلية
- 86 أولاً: المخططات البلدية للتنمية
- 89 الفرع الثاني: إعانات صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية
- 98 **المطلب الثاني: القروض و الهبات و الوصايا**
- 98 الفرع الأول: القروض
- 99 أولاً: مفهوم القرض العام
- 100 ثانياً: دور القروض العامة في تمويل الجماعات المحلية
- 101 الفرع الثاني: شروط الحصول على القروض المحلية
- 103 الفرع الثالث: الهبات و الوصايا
- 105 **الفصل الثاني: مردودية تمويل الجماعات المحلية**
- 106 **المبحث الأول: أسباب عجز الجماعات المحلية**
- 106 **المطلب الأول: أسباب متعلقة بالمكلف بالضريبة**
- 106 الفرع الأول: مفهوم التهرب الضريبي
- 111 الفرع الثاني: آثار التهرب الضريبي:
- 114 **المطلب الثاني: الأسباب التنظيمية**
- 114 الفرع الأول: عشوائية التقسيم الإداري
- 119 الفرع الثاني: قصور النظام الجبائي
- 128 الفرع الثالث: ضعف ناتج أملاك الجماعات المحلية

133	الفرع الرابع: عدم تطابق الموارد مع الأعباء
137	الفرع الخامس: اثر التمويل المركزي للجماعات المحلية
138	المطلب الثالث: الأسباب الوظيفية
138	الفرع الأول: عدم التحكم في الإنفاق العام
144	الفرع الثاني: النقص الفادح للإطارات في تركيبة مستخدمي الجماعات المحلية
149	المبحث الثاني: آليات إصلاح نظام تمويل الجماعات المحلية
149	المطلب الأول: معالجة النظام الجبائي و إصلاحه
149	الفرع الأول: إعادة النظر في النظام الجبائي المحلي
153	الفرع الثاني: تطوير الإدارة الضريبية
155	الفرع الثالث: مكافحة التهرب و الغش الضريبي
157	الفرع الرابع: تجميع البلديات
159	المطلب الثاني: العمل على رفع كفاءة التسيير
160	الفرع الأول: تحسين كفاءة الموظفين
161	الفرع الثاني: تثمين أملاك الجماعات المحلية
163	الفرع الثالث: ترشيد النفقات
166	الفرع الرابع: إرساء مبادئ الحكم الراشد على المستوى المحلي
169	الخاتمة
172	قائمة المراجع

ملخص:

إن الجماعات المحلية في الجزائر مرت بعدة مراحل بداية من الفترة الإستعمارية فالمرحلة الإستراتيجية التي أعقبت الإستقلال، ثم مرحلة الإنفتاح السياسي عقب دستور 1989، حيث أن كل مرحلة كان لها تأثير على تنظيم و سير ومهام هذه الجماعات، و على درجة إستقلاليتها و علاقتها بالسلطة المركزية. إن هذه الجماعات أوكلت لها مهام كبيرة طيلة الفترة السابقة في مجالات التنمية بمختلف جوانبها، و للقيام بهذه المهام أقر لها المشرع هيكل تمويلي محلي قائم بالدرجة الأولى على ضرائب و رسوم محلية بالإضافة إلى عائدات أملاكها و نواتج إستغلالها بإعتبارها مصادر داخلية أو عادية بالإضافة إلى مصادر خارجية أو إستثنائية كالقروض و الهبات و الوصايا، لكن هذه المصادر المحلية غير كافية مما جعل هذه الجماعات تتخبط في عجز دائم و مزمن، الأمر الذي حتم على الدولة ضخ مساعدات و إعانات سنوية ضخمة لها، لكن هذا الأمر أصبح يثقل كاهل الدولة كثيرا خاصة في المرحلة الأخيرة التي عرفت الإنهيار الحاد في أسعار البترول و تدني مستوى إحتياط الخزينة العمومية و إجراءات التقشف التي إتبعتها الدولة الجزائرية لتخطي هذه الأزمة، الأمر الذي أثر سلبا على المشاريع التنموية لهذه الجماعات الممولة أصلا من طرف الدولة.

هذه الوضعية تفرض علينا دراسة الهيكل التمويلي للجماعات المحلية بتمعن قصد التعرف على مواطن الخلل فيه سواء في الجوانب التنظيمية خاصة الكم الهائل من البلديات بعد التقسيم الإداري لسنة 1984 حيث وصلت إلى 1541 بلدية معظمها بلديات عاجزة و التي وصل عدد إلى حوالي 900 بلدية أي $\frac{3}{4}$ بلديات الوطن تقريبا معظمها بلديات ريفية و نائية ليس لديها أي مداخيل لإنعدام الحياة الاقتصادية و التجارية بها خاصة و أن النظام الجبائي الجزائري يعتمد أساسا على هذه الأنشطة، الأمر الذي يفرض علينا محاولة إعطاء بعض الحلول لمعالجته، من خلال إعادة النظر أساسا في عدد هذه البلديات خاصة، و إصلاح المنظومة الجبائية لهذه الجماعات بمراجعة جملة الضرائب و الرسوم الموجهة لهذه الجماعات، و مراجعة حصصها مقارنة مع الحصص الموجهة لميزانية الدولة، كما يجب كذلك الإهتمام بالعنصر البشري لها من خلال التكوين و تحسين أدوات التسيير، و ترشيد النفقات من خلال تفعيل الحكم الراشد على المستوى المحلي، لعل و عسى تساهم في تحسين ميزانياتها و الرفع من مداخيلها.

Résumé:

Les collectivités locales en Algérie sont passées par plusieurs étapes du début de la période coloniale Phase socialiste qui a suivi l'indépendance, et la période d'ouverture politique après la Constitution de 1989, étant donné que chaque étape a eu un impact sur l'organisation et le travail et les fonctions de ces groupes, ainsi que sur le degré d'indépendance et les relations avec l'autorité centrale.

Ces collectivités chargés de grandes tâches au cours de la période précédente dans les domaines du développement dans ses différents aspects, et pour mener à bien ces tâches ont reconnu son législateur structure de financement locale basée principalement sur les taxes locales en plus du produit de ses biens comme sources internes ainsi que des sources externes ou exceptionnels tels que les prêts et les dons et legs, mais ces sources locales sont insuffisantes, ce qui rend ces groupes errants dans l'incapacité chronique et permanente, qui est obligatoire pour l'état de donner l'aide aux collectivités locales.

Cette situation nous oblige à étudier la structure de financement des collectivités locales afin d'identifier les défauts en elle, que ce soit des aspects organisationnels Après la division administrative de 1984, la plupart des communes impuissantes et ce nombre atteint environ 900 communes rurales et ne possède pas de revenu à l'absence de la vie économique et commerciale avec le secteur privé et que le système fiscal algérien dépend principalement de ces activités, ce qui nous oblige à essayer de donner quelques solutions pour y faire face, grâce à la révision principalement dans le nombre de ces collectivités locales, et réforme du système de la taxe pour ces groupes, ainsi que doit prêter attention à l'élément humain à travers la formation, et des outils de gestion améliorés, et la rationalisation des dépenses grâce à l'activation de la bonne gouvernance au niveau local.